



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

Број :

ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ
ДИРЕКЦИЈЕ ЗА ЦИВИЛНО ВАЗДУХОПЛОВСТВО БиХ
ЗА 2004. ГОДИНУ

Сарајево, јуни 2005. године

**САДРЖАЈ**

I	МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА	3
II	РЕВИЗИОНИ ИЗВЈЕШТАЈ	4
1.	Увод	4
2.	Осврт на препоруке из претходне ревизије	4
3.	Налази и препоруке	5
3.1.	Систем интерних контрола	5
3.1.1.	Управљање и руковођење	5
3.1.2.	Планирање и извршење буџета	6
3.1.3.	Правила и процедуре	7
3.1.4.	Расходи – текући издаци	9
3.1.5.	Благајничко пословање	10
3.1.6.	Попис средстава и извора средстава	11
3.1.7.	Информациони систем	12
3.2.	Пројекат: Eurocontrol	12
3.2.1.	Приходи од прелета	12
3.2.2.	Планирање пројекта	13
3.2.3.	Расходи пројекта	13
3.3.	Пројекат: ВР 12 EBRD	14
4.	КОРЕСПОНДЕНЦИЈА	14
5.	РЕЗИМЕ	15

I 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 то: Биланса стања, Рачуна прихода и расхода, Искaza о капиталним издацима и Извјештаја о извршењу буџета за 31. децембра 2004. **ДИРЕКЦИЈЕ ЗА ЦИВИЛНО ВАЗДУХОПЛОВСТВО БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ** (у даљем тексту: BHDCA). Ревизија је испитивала и усаглашавања са примјенљивим законима и функционисање система интерних контрола.
- 1.2. Руководство BHDCA одговорно је за финансијске извјештаје, усаглашеност са законима и прописима и успостављање ефикасних интерних контрола. Наша одговорност је да изразимо мишљење на основу ревизије коју смо извршили.
- 1.3. Законски основ ревизије садржан је у Закону о ревизији финансијског пословања институција Босне и Херцеговине. Ревизију смо обавили у складу са ревизионим стандардима Међународне организације врховних ревизионих институција - INTOSAI. Ови стандарди захтијевају да ревизију планирамо и извршимо на начин који нам омогућава да се у разумној мјери увјеримо да су финансијски извјештаји састављени у складу са важећом законском регулативом и примјенљивим рачуноводственим стандардима и да представљају тачан и истинит приказ пословања. Ревизија цијени и поузданост система интерних контрола којима се обезбјеђује поштивање закона и прописа, заштита имовине, поуздано извјештавање и ефикасно пословање.
- 1.4. Ревизија је, на основу узорка, испитивала значајне трансакције које поткрепљују износе у финансијским извјештајима, оцјену рачуноводствених начела приликом састављања финансијских извјештаја, оцјену значајних процјена које је извршило руководство приликом састављања финансијских извјештаја, усаглашеност са законима и прописима и оцјену система интерних контрола. Сматрамо да ревизија коју смо извршили пружа разуман основ за наше мишљење.

Према нашем мишљењу, финансијски извјештаји BHDCA за 2004. годину реално и објективно приказују стање BHDCA на дан 31. децембра 2004. године, у свим значајнијим аспектима, са резервом на ефекте који на финансијске извјештаје имају слиједеће квалификације:

- Систем интерних контрола менаџмента није задовољавајући у дијелу који се односи на: непоштивање процедура набавки у одређеним случајевима, непостојање јасних правила и критеријума за значајне категорија трошкова;
- Планирање и извршење буџета није унапријеђено и нису проведене препоруке ревизије из претходних извјештаја;
- Попис средстава и извора средстава, поново, није извршен квалитетно и у складу са Инструкцијом Министарства финансија и трезора;
- Средства од прелета нису трошена на рационалан и транспарентан начина, тј. није направљен и усвојен детаљан план и програм трошења ових средстава у складу са њиховом намјеном.

II. РЕВИЗИОНИ ИЗВЈЕШТАЈ

1. Увод

Законом о цивилном зракопловству Босне и Херцеговине¹ утврђене су надлежности рада Дирекције за цивилно зракопловство (у даљем тексту: ВНДСА), а односе се првенствено на: обезбјеђивање услова за безбједан ваздушни саобраћај у ваздушном саобраћају Босне и Херцеговине; контролу летења, обавезе и одговорности у погледу зракопловне навигације; зракопловну инспекцију; истраживање узрока несрећа и инцидената; услуге у ваздушној пловидби; зракопловне и друге дјелатности у зракопловству. ВНДСА је управна организација која се налази у саставу Министарства комуникација и транспорта, са сједиштем у Сарајеву. У складу са наведеним Законом ВНДСА се финансира из средстава буџета институција Босне и Херцеговине и из средстава која остварује својом дјелатношћу путем наплате од корисника услуга ваздушне навигације.

2. Осврт на препоруке из претходног извјештаја

Канцеларија за ревизију извршила је ревизију пословања ВНДСА за 2003. годину о чему је састављен извјештај. Ревизијом су утврђене одређене неправилности описане у Извјештају о ревизији гдје је сугерисано подузимање одређених активности како се утврђене неправилности и пропусти не би понављали у даљем пословању. Ревизијом за 2004. годину утврђено је како у већем броју случајева, није поступљено у складу са препорукама Канцеларије за ревизију, те нису уочени значајни помаци у дијелу финансијског пословања.

Реализоване препоруке:

- Именовано је руководство ВНДСА са дефинисаним овластима и одговорностима;

Активности које су у току:

- Подузимају се одређене активности везано за квалитетније планирање буџета, тј. одређена је јединична цијена као база трошкова за прелете,
- Покренуте су активности на доношењу подзаконских и других нормативних аката везано за Закон о зракопловству и меморандуме о разумијевању.

Нереализоване препоруке:

- Процедуре набавки у појединим случајевима, и даље, нису поштоване у цијелости;
- Правила и критеријуми којима се регулишу висина, евидентирање и контрола одређених категорија трошкова нису усвојени у облику писаних аката којима се постиже боља економичност и ефикасност у трошењу јавног новца (ревизији су предочени нацрти за поједине категорије трошкова);
- Средства за прелете нису трошена на јасан и транспарентан начин и није направљен јасан и прецизан план и програм трошења у складу са њиховом намјеном.
- Попис поново није извршен у складу са прописима који дефинишу ову област².
- Нису усвојене писане процедура за заштиту података, контролу података, класификацију и права приступа подацима.

¹ Закон о зракопловству Босне и Херцеговине ('Службени гласник БиХ', број:2/04).

² Правилник о попису средстава и извора средстава, Инструкција о попису Министарства финансија и трезора БиХ.

3. Налази и препоруке

3.1. Систем интерних контрола

Ревизија је утврдила одређене неправилности и недостатке у систему интерних контрола³ који у значајној мјери повећавају ризик пословања, а који се односе на сљедеће: правила и критеријуми за настанак и контролу свих значајних категорија трошкова нису усвојени у облику писаног акта, а постојеће одлуке које регулишу неке од категорија трошкова, као нпр. трошкова мобилних телефона, не поштују се у потпуности; комуникација са Министарством финансија и трезора везано за процес планирања буџета није задовољавајућа; одобравање и контрола набавки роба и услуга није на задовољавајућем нивоу; рачуноводство се не води ажурно и прегледно како то налажу рачуноводствени стандарди и начела; попис средстава и извора средстава није извршен у потпуности сходно Инструкцији о попису Министарства финансија и трезора, нису усвојене писане процедура за заштиту података, контролу података, класификацију и права приступа подацима, те не постоје правила и процедуре за реализацију и контролу пројекта - EUROCONTROL.

Канцеларија за ревизију препоручује BHDCA да идентификује све значајне процесе пословања у BHDCA и одреди ризик за сваки процес (ризичи пословања), те у складу са процијењеним ризицима креира такав систем интерних контрола који ће да дјелују превентивно и спријече настанак могућих неправилности, а посебно у пословним процесима у којима се процјењује висок ризик од настајања материјалне грешке (у свим значајним трошковима и процесима пословања).

3.1.1. Управљање и руковођење

Одлуком Савјета министара 02.10.2003.године, именован је менаџмент са јасно дефинисаним задацима, овлашћењима и одговорностима, чиме су се стекли услови за нормално функционисање и развој BHDCA. Ревизија је уочила позитивне ефекте предузетих активности менаџмента у дијелу који се односи на циљне функције као што су: израда и усвајање развојне стратегије; ратификација споразума са CEATS-ом, техничка интеграција и Мултилатерални систем рутних накнада (EUROCONTROL); имплементација Закона и доношење већег броја подзаконских и других нормативних аката, те усвајање ATM Стратегије управљања везано за примјену ICAO међународних стандарда. Међутим, у дијелу материјално-финансијског пословања, још увијек, постоје значајне слабости система интерних контрола руководства. Наиме, нису успостављене политике и процедуре контроле коју спроводи менаџмент, а које се заснивају на њиховој процјени ризика, односно нису успостављене јасне одговарајуће линије извјештавања и није успостављена функција интерне контроле. Даље је утврђено да је BHDCA каснила са предајом финансијских извјештаја Министарству финансија и трезора, те да су исти састављени и усвојени иако претходно нису извршена закључна књижења у главној књизи (закључна књижења требало извршити Министарство финансија и трезора).

³ У извјештају ревизије за претходну godinu Direkciji за civilno vazduhoplovstvo Bosne i Hercegovine је скренута пажња на разумијевање система интерних контрола rukovodstva као skupa postupaka i mjera које обезбјеђују тајност и правилност evidentiranja финансијских трансакција, њихову пуну усклађеност за законима, те ефикасно економично и ефективно трошење јавног новца.

С обзиром да је менаџмент BHDCA одговоран за истинит и тачан приказ стања и трансакција у финансијским извјештајима препоручујемо да убудуће, с циљем ефикасног и транспарентног пословања, менаџмент пуну пажњу посвети материјално финансијском пословању, евидентирању, праћењу и контроли финансијских и других пословних трансакција и њиховом објављивању у финансијским извјештајима. BHDCA је дужна да састави и Министарству финансија и трезора преда финансијске извјештаје у законом прописаном року.

BHDCA је израдила Програм рада и Извјештај о раду за 2004. годину. Програм рада усвојен је без претходно прибављеног мишљења Министарства финансија и трезора које се односи на финансијски аспект програма рада⁴. Сагласно прописима⁵, годишњи извјештаји BHDCA подносе се одвојено: Извјештај о раду подноси се надлежним институцијама, док се финансијски извјештаји достављају Министарству финансија и трезора. Према нашем мишљењу, овакав начин извјештавања не даје потпуну информацију о пословању BHDCA, с обзиром да пословне активности нису повезане са утрошеним средствима.

Мишљења смо да би BHDCA требала Програм рада подносити на усвајање уз финансијски план, те да треба да изграђује јединствене годишње извјештаје, који би, уз годишњи финансијски извјештај о финансијској позицији BHDCA, садржавали извршене (и неизвршене) активности BHDCA. Оваквим начином извјештавања BHDCA би презентовао конкретне показатеље о реализованим активностима у односу на средства која су за реализацију тих активности утрошена.

Напомињемо да реализација ових препорука превазилази овлаштења BHDCA и да иста није могућа без сарадње Министарства финансија и трезора.

3.1.2. Планирање и извршење буџета

Приједлог буџета BHDCA за 2004. годину планиран је, на бази 31 запосленог, у укупном износу од 4.158.285 KM: за текуће издатке - износ од 1.214.285 KM и за капиталне издатке - износ од 180.000 KM и за програм посебне намјене (EUROCONTROL) – износ од 2.764.000 KM. Министарство финансија и трезора је, без претходних консултација са представницима BHDCA, извршило умањење буџета за 1.537.585 KM, тако да је исти одобрен у укупном износу од 2.620.700 KM: за текуће издатке – износ од 957.226 KM, за капиталне издатке – износ од 100.000 KM и за програм посебне намјене износ од 1.563.474 KM. Буџет је одобрен за исти број запослених. На основу захтјева BHDCA за сагласност за промјену структуре расхода, Министарство финансија и трезора је одобрило реструктурирање расхода у дијелу текућих издатака у укупном износу од 58.000 KM. Структура реструктурираних средстава приказана је у табели 'Преглед планираног и извршеног буџета за 2004.годину' (видјети табелу у прилогу).

Анализирајући планирани, одобрени и извршени буџет, ревизија је установила несразмјер између траженог и одобреног буџета тј. значајно умањење траженог буџета, посебно на ставци Програми посебне намјене, без претходног усаглашења на којој од буџетских ставки би умањење било најбезболније и да ли исто повећава ризик код обављања основних функција институције.

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).

Једна од последица оваквог начина одобравања буџета је да је Министарство финансија и трезора одобрило реструктурирање расхода којим је повећана ставка 'плате запослених', у укупном износу од 58.000 КМ, а смањене ставке накнада запослених у износу од 20.000 КМ и текућих трошкова у износу од 38.000 КМ, које, по нашем мишљењу, није у потпуности у складу са Законом⁶. Даље смо утврдили да буџет не даје јасан преглед расхода по структури трошкова према изворима финансирања из разлога што ВНДСА и даље аналитички планира само буџетска средства, али не и средства од прелета, иако је у извјештајима ревизије за 2002. и 2003. годину указано на значај планирања прихода и расхода по свим изворима финансирања и врстама трошкова. Такође и план набавки за 2004. годину није био урађен детаљно и изражен вриједносно, како би исти био основ за одређивање поступка набавки односно избора добављача у складу са законом.

Буџет је извршен у износу од 2.502.197 КМ или 95% од одобреног буџета, са 31 запосленим на дан 31.12.2004. године. Утврђено је да ВНДСА није прекорачила укупно одобрени буџет за 2004. годину, али да су због неадекватног планирања буџета прекорачене поједине буџетске позиције из разлога што су средства прелета планирана у једном износу, а остварена су по врсти трошкова и евидентирана по буџетским позицијама (видјети табелу у прилогу). Наведено је утицало на теже праћење и контролу трошења јавних средстава у складу са њиховом намјеном.

Канцеларија за ревизију поново сугерише ВНДСА да планирању буџета посвети дужну пажњу узимајући у обзир све реалне и расположиве параметре, као што су: дозначена средства од прелета, стварни број запослених, дефинисани циљеви и задаци које треба да оствари и сл. У оквиру укупног буџета, расходе треба да планира одвојено према извору финансирања, како би могло да се врши квалитетно евидентирање и праћење трошења средстава сходно њиховој намјени. Такође треба да сачињава детаљне и прегледне планове набавки (са назначеним извором финансирања) и исте исказује вриједносно, а све у циљу законитог пословања и ефикасног и рационалног кориштења материјалних и људских ресурса.

Потребно је, даље, да се прати усвојени финансијски план, стања на рачуну за прелете, те анализирају евидентирани приходи и расходи, с циљем њихове свеобухватности и исправног евидентирања, како то налажу рачуноводствени стандарди и начела. Сарадњу са Министарством финансија и трезора је, такође, потребно подићи на виши ниво.

3.1.3. Правила и процедуре

Ревизија је утврдила слабости у систему интерних контрола код процеса набавки које се огледају у томе се и даље, у појединим случајевима, не поштују прописи који дефинишу поступке набавки роба, услуга и уступању радова, те да сам процес набавке није организационо ријешен, тј. нема лица које је задужено за процес набавке што повећава ризик од незаконитог и нетранспарентног трошења средстава.

⁶ Закон о извршењу budžeta institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj: 23/04).

Набавка возила

BHDCA је, из средстава од прелета, извршила набавку возила у укупном износу од 221.365,20 KM, иако ова средства нису планирана и одобрена буџетом. Набавка је реализована на терет средстава од прелета. Приликом набавке возила BHDCA није испоштовала закључак Комисија Савјета министара за отварање и прихватање понуда о набавци возила. Наиме, процедуру набавке службених возила провела је Комисија Савјета министара за отварање и прихватање понуда, а Служба за заједничке послове институција БиХ је Обавјештењем број: 06-50-1352-3/04 од 06.07.2004. године обавијестила BHDCA да је најповољнију понуду за набавку путничких возила са техничким карактеристикама траженим у тексту јавног надметања (1 Renault Laguna Initiale V6 Automatik, 2 Renault Megane Berline Luxe Dynamique 1,5 dCi 100, те 1 комби: Renault Trafic CBL1H1P2MD) доставила фирма NEURON COMMERCE д.о.о. Сарајево укупне вриједности 167.473 KM. Међутим, BHDCA је са наведеном фирмом склопила уговор о набавци број: 77/04 од 09.07.2004. године за 3 лимузине и то: 1 Renault Laguna Initiale V6 Automatik, 2 Renault Lagune Privilege 1,9 dCi, те 1 комби: Renault Trafic CBL1H1P2MD, укупне вриједности са порезом 221.365,20 KM или 53.892,20 KM више од путем Обавјештења СЗП утврђене цијене (167.473KM). Наведено повећање је одобрено Закључком руководства BHDCA број: 04-164.5-335-8/04 од 06.07.2004. године, а односи се на додатну опрему која је захтијевана приликом склапања уговора и куповину друге врсте возила (умјесто 2 Megane, 2 Lagune).

Ревизија сматра да је BHDCA требала извршити набавку возила у складу са Обавјештењем Службе за заједничке послове институција БиХ и према цијенама утврђеним у поступку јавног надметања, с обзиром да је BHDCA буџетски корисник који је обавезан да поштује процедуре које је провела овлаштена комисија.

Остале набавке

- Процедура избора најповољнијег добављача за набавку декоративног материјала (BLUE RIVER) није у потпуности проведена у складу са одредбама Одлуке Савјета министара које дефинишу поступак избора добављача по процедури надметања по позиву. Утврђено је да су прикупљене три понуде и да је избор најповољније понуде извршила комисија коју је именовао директор, међутим, понуде нису протоколисане, понуђачима није послано писмо за доставу понуда са дефинисаним роком за доставу понуда, спецификацијом роба које се траже, роком испоруке, односно процедура није проведена на начин како је то дефинисано одредбама Одлуке Савјета министара о поступку набавки, члан 40. и 41.
- BHDCA је набавку горива (16.545,40 KM), поред добављача који су изабрани од стране Комисије Савјета министара за отварање и прихватање понуда (Енергопетрол и АД Петрол Бањалука) вршила и код других добављача; тако је 22.09.04., без претходно проведене процедуре избора добављача склопљен уговор о испоруци горива са компанијом Petrol Oil Company. Надаље, установљено је да у 2004. години употреба возила и евидентирање трошкова горива нису били регулисани интерним правилима и процедурама тако да није вођена евиденција о утрошку горива по возилима и пређеним километрима.
- За rent-a-car услуге (48.659,54 KM) ,са фирмом JOLLY-CAR је склопљен Уговор о изнајмљивању 3 путничка возила (два PEUGEOT 206 и један PEUGEOT 307). Установљено је да процедура избора добављача није проведена на начин како је то дефинисано Одлуком Савјета министара. Добављач JOLLY CAR је изабран у децембру 2003.г. одабиром најповољније од три понуде, али нема записника комисије нити одлуке директора о извршеном избору. Исто тако, није тражена ни сагласност Министарства финансија и трезора.
- Набавка ауто гума је извршена код добављача NEURON COMMERCE који се не налази на листи добављача за набавку аутогума које је изабрала Комисија Савјета министара за набавке.

BHDCA је дужна да досљедно и у потпуности поштује процедуре које регулишу област набавки роба услуга и уступања радова у циљу законитог и транспарентног трошења јавних средстава, те примјене једнаког третмана и недискриминације потенцијалних добављача. Зато сугеришемо руководству BHDCA да сачини детаљан план набавки (номинално и вриједносно) који би био основ за одређивање поступка набавки односно избора добављача.

Ревизија је, такође, утврдила да непостојање већег броја правила и процедура којима се регулише висина, евидентирање и контрола значајних категорија трошкова, те непоштивање донесених правила и процедура за поједине категорије трошкова, отежава руководству BHDCA превентивно дјеловање и спречавање евентуалних неправилности што повећава ризик од настанка материјалних грешака у пословању, на шта смо упозоравали и у извјештајима ревизије претходних година.

Ревизија сматра, да је у циљу ефикасног и економичног пословања, BHDCA дужна, без одлагања, да донесе правила и процедура за све значајније категорије трошкова којима се регулише висина, евидентирање и контрола потрошње јавног новца (трошкови ПТТ услуга, употреба службених и приватних возила, гориво, путни трошкови, репрезентација, стручно образовање и усавршавање и сл.), те да обезбиједи њихову досљедну примјену. Подржавамо доношење и досљедну примјену већ урађених нацрта за поједине категорије трошкова као основ за поуздан систем интерних контрола.

Истичемо да писане процедуре којима се регулишу значајни трошкови и свакодневни поступци у сваком процесу пословања, те ажурно и тачно рачуноводство, по нашем мишљењу, представљају основ за поуздан систем интерних контрола руководство BHDCA. Поуздан систем омогућује намјенско и законито трошење јавног новца, те провођење мјера рационализације и штедње.

3.1.4. Расходи-текући издаци

Расходи су остварени у укупном износу од 2.502.197 КМ и то 962.242 КМ на терет буџетских средстава, а 1.539.955 КМ из средстава од прелета. Ревизија је утврдила одређене неправилности које су углавном последица недостатака у систему интерних контрола, а имају утицаја на тачност и објективност финансијских извјештаја.

Накнаде запосленим: накнада за осми март (запосленима у BHDCA и Министарству комуникација) исплаћена је из два извора финансирања: 1.000,00 КМ из буџетских средстава на основу Одлуке Савјета министара и 5.000,00 на терет средстава од прелета.

Трошкови за службена путовања: Износ неоправданих аконтација у благајничким евиденцијама, не одговара износу евидентираним у финансијским извјештајима и главној књизи (према евиденцији благајника неоправдане аконтације са 31.12.2004. г. износиле су 35.750 КМ, а према главној књизи 34.210 КМ). Неоправдане аконтације у износу 35.750 КМ оправдане су у 2005. години, а трошкови који су настали по тим путним налозима књижени су на терет 2005. године, тако да су расходи у 2004. г. подцијењени за износ трошкова који су правдани тек у 2005. години.

Даље је утврђено да се аконтације дате запосленима за службена путовања у земљи и иностранству не правдају у року који је прописан Одлуком Савјета министара и интерном одлуком, већ након дужег периода (па и неколико мјесеци).

Трошкови мобилних телефона: Према Правилнику којим су регулисани трошкови за мобилне телефоне, право кориштења мобилних телефона без ограничења су имали директор и замјеници директора, а остали запослени по одобрењу (рјешењу) директора до износа 100 КМ мјесечно. Прекорачења изнад дозвољеног износа, у већини случајева, тестираног узорка, корисници нису сносили лично, већ су на основу одобрења директора прекорачења плаћана на терет средстава Дирекције (укупни ПТТ трошкови са 31. 12. су 147.037,83 КМ).

Трошкови репрезентације: Трошкови репрезентације (43.212,29 КМ) нису регулисани јасним интерним правилима и процедурама који дефинишу: у којим се приликама могу користити јавна средства за репрезентацију, до којег нивоа по кориснику и по којој разини гостију и пословних партнера, услове извјештавања о кориштеној репрезентацији (мјесто, вријеме, носитељ овлаштења, повод, и сл.), што знатно отежава контролу намјенског трошења ових средстава. Право на репрезентацију су имали директор и замјеници директора без ограничења. Ревизија сматра како је детаљан извјештај о извршеној репрезентацији битан елемент и показатељ намјенског и рационалног трошења средстава.

Канцеларија за ревизију препоручује анализирање свих уочених неправилности као и оправданост високих износа за поједине категорије трошкова. Сматрамо да систем интерних контрола, у дијелу који дефинишу категорију значајних трошкова није задовољавајући и неопходно га је без одлагања унаприједити у циљу ефикасног и законитог пословања. Потребно је донијети правила и процедуре који регулишу све значајније категорије трошкове и потрошњу јавног новца. Наведена правила и процедуре морају бити јасна и прецизна са свим елементима који омогућавају досљедну примјену и ефикасну контролу. BHDCA је дужна да у потпуности поштује одлуке Савјета министара и своја интерна акта.

3.1.5. Благајничко пословање

Ревизија је, увидом у документацију и књиговодствене евиденције благајне, утврдила да се, углавном понављају исте неправилности и одступања, као и претходних година. Наводимо неке примјере:

- Не постоје јасне и детаљне процедуре управљања готовином у благајни у смислу: ко и на који начин може вршити исплате, који трошкови и до којег нивоа могу да се плаћају из благајне, ко и на који начин врши контролу благајне и сл.
- Благајнички дневник није прављен приликом сваке промјене у благајни, већ за дужи период, а књижење благајне се вршило и мјесец дана након састављања благајничког извјештаја, што све није у складу са рачуноводственим начелом ажурности евидентирања пословних трансакција и повећава ризик од настанка материјалне грешке;
- Висок ниво благајничког максимума од 15.000,00 КМ је један од разлога да су путем благајне исплаћивани и значајнији износи, а који су могли бити плаћени преко рачуна;
- Не постоји адекватна контрола свих уплата и исплата у и из благајне, те налога за књижење благајне што, према нашем мишљењу повећава ризик од неовлаштеност располагања готовим новцем у благајни.

Ревизија препоручује BHDCA да донесе јасне и детаљне процедуре управљања готовином (са свим горе наведеним елементима) и успостави контролну функцију како би се отклонио сваки ризик у располагању готовим новцем. С обзиром на укупан износ промета готовине у и из благајне (укупне уплате 739.711 КМ и укупне исплате 734.289 КМ), поново предлагемо да се анализира висина благајничког максимума и исплате преко благајне сведу на што мању мјеру, а значајнија плаћања обављају безготовински.

3.1.6. Попис средстава и извора средстава

Анализом извршеног пописа средстава и извора средстава⁷ на дан 31. децембра 2004., утврдили смо да исти, поново⁸ није урађен у складу са рачуноводственим стандардима и Инструкцијом Министарства финансија и трезора. Уочене неправилности имају утицаја на тачност и објективност финансијских извјештаја, а односе се на следеће:

- Кашњење у извршавању пописа и усвајању елабората о попису што је имало за посљедицу кашњење у сачињавању и предаји годишњег финансијског извјештаја;
- Вриједност сталних средстава у главној књизи није усклађена са вриједношћу из помоћних евиденција сталних средстава;
- Стање обавеза и потраживања утврђено пописом није усаглашено са књиговодственим стањем;
- Обавезе према добављачима и запосленима исказане у главној књизи не одговарају износима исказаним у Билансу стања;
- Нису утврђени стварни вишкови и мањкови средстава и обавеза на пописним листама;
- За измјену почетних стања сталних средстава није нам презентирана одговарајућа документација за књижење, налог за књижење са припадајућом документацијом није се налазио у архиви BHDCA;
- Новчана средства на жиро-рачуно BHDCA нису пописана и нису приказана у Билансу стања (стања рачуна са 31.12.2004. године је 367.839,44КМ);
- Стање готовине у благајни на дан 31.12.2004. године према главној књизи износило је 7.098,41КМ, а стварно стање готовине утврђено пописом је 7.198,20КМ, разлика од 100КМ (вишак није утврђен, разјашњен и прокњижен);
- Неажурна евиденција сталних средстава, благајне и рачуноводства уопште.

Ревизија је установила да су наведене неправилности посљедица неадекватно и неблаговремено проведених радњи које претходе попису, а које олакшавају рад пописној комисији и имају великог утицаја на ефикасност и квалитет цјелокупног пописа.

Ревизија препоручује извршавање пописа у прописаним роковима, те ажурирање резултата обављених пописа у ранијим периодима у књиговодственим евиденцијама. Такође сугеришемо сачињавање реверса како би се тачно знало што ко дужи, те да се исти перманентно ажурирају приликом промјена.

⁷ Сврха пописа jeste да се на основу стварног стања усклади књиговодствено стање средстава и њихових извора, књижењем разлика по попису, тј. утврђених манjkова и вишкова и тако обезбједи реални подаци у рачуноводственим исказима годишњег обрачуна. Попис доприноси да у годишњем финансијском извјештају буде исказан истинит и фер преглед средстава, обавеза и потраживања, под условом да се исти изврши у складу са прописима (што по нашем мишљењу није био случај са извршеним пописом у BHDCA).

⁸ Извјештај о ревизији Дирекције за цивилно ваздухопловство за 2002. и 2003. годину.

С обзиром да попис директно утиче на финансијске извјештаје, истом је потребно посветити дужну пажњу. Препоручујемо такође, да се у току 2005. године, изврши ванредан попис у складу са Инструкцијом Министарства финансија и трезора, те отклоне уочене неправилности.

3.1.7. ИТ систем

Ревизијом је утврђено да Министарство финансија и трезора није извршило закључна књижења у главној књизи BHDCA што ризик од евентуалних промјена и неовлашћених уноса у главну књигу након ревизије чини већим. Надаље, у претходном периоду је успостављен информациони систем према дефинисаним захтјевима и у складу са пројектном документацијом. Систем је у употреби, али је због боље организације и контроле система, неопходно донијети интерна акта и процедуре које дефинишу ову област. Утврђено је да BHDCA нема прописане интерне процедуре за употребу информационог система, заштиту података, контролу података, прављење резервних копија и вођење ИТ пројеката.

Ревизија препоручује руководству BHDCA да, ради боље организационе контроле, пропише интерне процедуре за употребу информационог система, заштиту података, контролу података, прављење редовних копија података, раздвајање обавеза и одговорности, те вођење ИТ пројеката. Такође, руководство би требало усвојити стратегију даљњег развоја информационог система која би требала пратити развојне иницијативе институције.

Утврђено је да се резервне копије података праве редовно, међутим потребно је да се дефинишу системске поставке и процедуре како би сви подаци који се тичу функционисања институције по аутоматизму били синхронизовани са централним сервером. Такође, ради веће безбједности података, потребно је да се резервне копије података држе на одвојеној локацији од сједишта BHDCA.

Трезорским информационим системом (ИСФУ) није предвиђено да BHDCA посједује радну станицу и својим просторијама што представља одређене потешкоће у раду, које се прије свега огледају у неблаговременим информацијама о прикупљеним приходима и оствареним расходима.

Руководство би требало упутити захтјев Министарству финансија и трезора да изнађу могућности и обезбиједе директан приступ систему, путем додијелене радне станице.

3.2. Пројекат: EUROCONTROL

3.2.1. Приходи од прелета

Ревизија је утврдила да BHDCA још увијек није успоставила ефикасан систем контроле прихода од прелета са аспекта свеобухватности и правилности евидентирања, те није вршила редовно сравњење дозначених прихода са рачуном у Централној банци БиХ, а који се води у Министарству финансија и трезора. Приходи који су евидентирани у пословним књигама BHDCA по основу прилива на жиро-рачун у пословној банци нису исказани у финансијском извјештају Рачун прихода и расхода и нису евидентирани као потраживања по основу пружања властитих услуга. Стање у финансијском извјештају није усаглашено са стањем у главној књизи јер Министарство финансија и трезора није провело закључна књижења.

Предлажемо да се у договору са Министарством финансија и трезора нађе квалитетније рјешење у вези са евидентирањем и праћењем ових прихода.

3.2.2. Планирање пројекта

Утврђено је да BHDCA у 2004. години није сачинила и Министарству финансија и трезора доставила детаљан план трошења средстава од прелета, односно достављен је само оквирни план утrophка средстава од прелета према буџетским позицијама. Приликом планирања буџета за 2004. годину, BHDCA није имала договорену јединичну цијену прелета засновану на трошковима будући да су признати кључеви финансирања добивени тек крајем 2004. године.

Имајући у виду да институционални развој BHDCA умногоме зависи од прихода од прелета, који су у ствари рефундација средстава од стране Међународне асоцијације ваздушних превозника (IATA) за пружене услуге навигације прикупљена од EUROCONTROL-а за рачун BHDCA, потребно је планирању расхода од ових средства посветити више пажње како би се иста трошила намјенски и у сврхе које признаје EUROCONTROL.

С обзиром да се потрошњом ових средстава у сврхе које признаје EUROCONTROL повећава удио рефундираних средстава за будуће периоде, неопходно је да BHDCA утврди детаљан пројекат, активности на њеном развоју, те да за такве, специфициране активности сачини план расхода, водећи при том рачуна које трошкове EUROCONTROL признаје, односно који могу да се рефундирају.

За планирање базе трошкова, осим трошкова BHDCA, неопходни су улазни подаци трошкова ентитетских дирекција (FED CAD и RS CAD). Честе измјене планова и предимензионирани приказ трошкова с циљем повећања њиховог удјела у средствима која се рефундирају од EUROCONTROL-а увећава ризик код планирања и смањује кредибилитет BHDCA код преговарања за нову јединичну цијену прелета са IATA, под покровитељством EUROCONTROL-а. Односно, наведено може да има негативан утицај на нову јединичну цијену прелета јер се иста тако може умањити.

Препоручујемо BHDCA да уложи додатне напоре и у договору са друге двије дирекције донесе одговарајући акт (споразум) којим би се овај проблем ријешио.

С циљем бољег планирања базе трошкова, као полазног основа за преговоре о јединичној цијени прелета, неопходно је водити одговарајуће рачуноводство трошкова, те предлажемо да BHDCA повећа напоре и активности за обезбјеђивање неопходне ИСФУ радне јединице у оквиру BHDCA, чиме би се олакшала евиденција трошкова, праћење и извјештавање.

3.2.3. Расходи пројекта

Средства од прелета су утрошена у износу од 1.539.955 КМ. Утврђено је да су средства од прелета и даље трошена за текуће и капиталне издатке, без јасно дефинисаног плана и критеријуми у које сврхе и на који начин се ова намјенска средства могу трошити. Наиме, BHDCA је средства прелета трошила за плаћање истих врста трошкова за које је користила и буџетска средства. 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. Стога истичемо потребу квалитетног планирања расхода који значајно утичу на будуће приходе од контроле прелета (средства која рефундира EUROCONTROL).

Канцеларија за ревизију поново препоручује ВНДСА да направи детаљну анализу трошкова према намјени и извору финансирања, и скупа са Министарством за финансије и трезор размотри могућност да се и у плану ова средства разврстају по буџетским линијама, како би се оперативно могло пратити њихово извршење. С обзиром да се ради о намјенским средствима, за развој цивилног ваздухопловства у Босни и Херцеговини, сматрамо да је прије трошења ових средстава потребно да се јасно дефинише стратегија развоја ВНДСА са зацртаним циљевима, дефинисаним приоритетима и роковима за њихово остварење.

3.3 Пројекат: Нортроп Груман

Ревизијом је утврђено да у пословним књигама ВНДСА није евидентирана обавеза према ЈП ПТТ Саобраћаја БиХ Сарајево, у износу од 1.000.000 КМ, насталу на основу позајмице БиХ Телекома која је предметом Ургенције од 18.11.2003. године.

И поред чињенице да је, као правни заступник институција БиХ основано Правобранилаштво БиХ, те спознаје да правни наследник споменуте обавезе није дефинисан, документација везана за наведену спорну обавезу није достављена Правобранилаштву БиХ у циљу даљег поступка.

Препоручујемо да се споменутом проблему посвети дужна пажња, те укључивање свих релевантних чинилаца на највишем нивоу како би проблем предметне набавке био ријешен. Препоручујемо, такође, да се сва документација која се односи на горе наведени допис просљеди Правобранилаштву БиХ.

4. КОРЕСПОНДЕНЦИЈА

БХДЦА је дана 14.06.2005. године уручен Нацрт извјештаја о обављеној ревизији за 2004. годину, на разматрање и достављање евентуалних нових доказа и примједби на налазе ревизије. БХДЦА је 24.06.2005. године доставила коментаре на Извјештај о обављеној ревизији за 2004. годину. У одговору на Извјештај о ревизији не наводе се нови докази које ревизија није имала на увид приликом сачињавања Извјештаја и изражавања мишљења о обављеној ревизији.



5. Резиме

Канцеларија за ревизију је извршила ревизију BHDCA у складу са Законом о ревизији и INTOSAI стандардима, уважавајући опште услове окружења у којем BHDCA функционише. Ревизија је као и претходних година, утврдила одређени број неправилности и недостатака у систему интерних контрола, који могу да утичу на ефикасност и квалитет пословања:

- непоуздан систем интерних контрола у дијелу материјално финансијског пословања;
- буџет није урађен квалитетно са реално утврђеним ресурсима за извршење јасно дефинисаних циљева и задатака пословања, а средства од прелета нису планирана на транспарентан начин;
- BHDCA није извршила поврат вишка прихода из ранијих година на Министарство финансија и трезора и исти изкњижила из својих евиденција;
- попис средстава и извора средстава, поново, није извршен квалитетно и у складу са важећим прописима;
- средства за прелете нису трошена на транспарентан начин и није направљен јасан и прецизан план и програм трошења у складу са њиховом намјеном;
- нису усвојене писане процедура за заштиту података, контролу података, класификацију и права приступа подацима.

**ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ
РЕВИЗОРА**

Самир Мушовић

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Миленко Шего

**ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ
РЕВИЗОРА**

Драган Кулина



Прилог 1.

ПРЕГЛЕД ТРАЖЕНОГ, ОДОБРЕНОГ И ИЗВРШЕНОГ БУЏЕТА ЗА 2004. ГОДИНУ

Р. Бр.	Врста расхода	Приједлог буџета за 2004. год.	Одобрени буџет за 2004. г.	Промијена структуре расхода	Текућа резерва	Укупно буџет за 2004.год.	Извршење буџета за 2004.год.	Изв.буџета за 2004.год. BHDSA	Изв. за 2004.год. Eurocontrol	Одступање (6 - 7)	Индекс (7 / 6)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
I	Текући издаци	1.214.285	957.226	0	0	957.226	2.211.178	927.523	1.283.655	-1.253.952	231
1.	Плате запослених	586.531	498.456	58.000	0	556.456	557.647	547.148	10.499	-1.191	100
2.	Накнаде трошкова запослених	228.028	171.631	-20.000	0	151.631	308.280	144.923	163.357	-156.649	203
3.	Путни трошкови	63.550	63.550	0	0	63.550	484.068	59.864	424.204	-420.518	762
4.	Издаци за енергију	0	0	0	0	0	9.895	0	9.895	-9.895	-
5.	Издаци за комуналне услуге	28.798	28.798	0	0	28.798	157.648	28.796	128.672	-128.850	54
6.	Набавка материјала	23.498	23.498	0	0	23.498	82.937	21.920	61.017	-59.439	353
7.	Издаци за усл. превоза и горива	12.000	12.000	0	0	12.000	21.689	4.461	17.228	-9.689	181
8.	Унајмљивање имовине и опреме	175.000	108.600	-20.000	0	88.600	239.641	88.597	151.044	-151.041	270
9.	Издаци за текуће одржавање	16.395	16.395	-10.000	0	6.395	17.055	6.349	10.706	-10.660	267
10.	Издаци за осигурање	18.000	1.000	0	0	1.000	11.169	330	10.839	-10.169	1117
11.	Уговорене услуге	62.485	33.298	-8.000	0	25.298	321.329	25.135	296.194	-296.031	1270
II	Текући грантови	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
III	Капитални издаци	180.000	100.000	0	0	100.000	291.019	34.719	256.300	-191.019	291
1.	Набавка грађевина	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
2.	Набавка опреме	100.000	100.000	0	0	100.000	291.019	34.719	256.300	-191.019	291
3.	Набавка осталих сталних сред.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
IV	Програми посебне намјене	2.764.000	1.563.474	0	0	1.563.474	0	0	0	1.563.474	-
	Намј. улаг.од такси за прелете	2.764.000	1.563.474	0	0	1.563.474	0	0	0	1.563.474	-
V	СВЕ УКУПНО (I - IV)	4.158.285	2.620.700	0	0	2.620.700	2.502.197	962.242	1.539.955	118.503	95
	Број запослених	31	31			31	31			0	100