



Broj :

IZVJEŠTAJ O REVIZIJI

DIREKCIJE ZA CIVILNO ZRAKOPLOVSTVO BiH ZA 2005. GODINU

Sarajevo, mart 2006. godine



SADRŽAJ

I	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II	REVIZIJSKI 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.	Finansijski izvještaji	6
3.2.	Planiranje budžeta	7
3.3.	Izvršenje budžeta -rashodi	8
3.4.	Procedure nabavki	9
3.5.	Blagajničko poslovanje	10
3.6.	Popis sredstava i izvora sredstava	10
3.7.	Namjenska ulaganja od taksi za prelete -EUROCONTROL	11
3.7.1.	Prihodi od preleta	11
3.7.2.	Planiranje projekta	12
3.7.3.	Rashodi projekta	13
4.	Korespondencija	13
5.	Rezime	13

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 **DIREKCIJE ZA CIVILNO ZRAKOPLOVSTVO BOSNE I HERCEGOVINE** (u daljem tekstu: Direkcija).
- 1.2. Rukovodstvo Direkcije odgovorno je za finansijske izvještaje, postupanje u skladu 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 institucija Bosne i Hercegovine ('Službeni glasnik BiH', broj:12/06). Reviziju smo obavili u skladu sa revizijskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija – INTOSAI ('Službeni glasnik BiH', broj:15/01). Ovi standardi zahtijevaju da reviziju planiramo i izvršimo na način koji nam omogućava da se u razumnoj mjeri uvjerimo da li su finansijski izvještaji sastavljeni u skladu sa važećom zakonskom regulativom i primjenljivim računovodstvenim standardima i da li predstavljaju tačan i istinit prikaz poslovanja. Revizija ocjenjuje 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, revidirani finansijski izvještaji Direkcije za 2005. godinu realno i objektivno prikazuju finansijsko stanje Direkcije u svim značajnijim aspektima na dan 31. decembra 2005. godine, osim za efekte koji na finansijske izvještaje mogu imati dole navedene stavke:

- § **Slabosti sistema internih kontrola koje se odnose na objavljivanje godišnjih finansijskih izvještaja Direkcije, koji nisu u potpunosti kompletni i pouzdani i izvršenje popisa sredstava i obaveza (tačka 3.1.2. i 3.6.);**
- § **Slabosti sistema internih kontrola koje se odnose na planiranje i izvršenja budžeta, procedure nabavki, program posebnih namjena (tačka 3.2, 3.3, 3.4, 3.7).**



II REVIZIJSKI IZVJEŠTAJ

1. Uvod

Zakonom o civilnom zrakoplovstvu Bosne i Hercegovine¹ utvrđene su nadležnosti rada Direkcije za civilno zrakoplovstvo (u daljem tekstu: Direkcija), a odnose se prvenstveno na: osiguranje uslova za 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. Direkcija je upravna organizacija koja se nalazi u sastavu Ministarstva komunikacija i transporta, sa sjedištem u Sarajevu. U skladu sa navedenim Zakonom Direkcija 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 Direkcije za 2004. godinu o čemu je sastavljen izvještaj. Revizijom su utvrđene određene nepravilnosti opisane u Izvještaju o reviziji gdje je sugerirano poduzimanje određenih aktivnosti kako se utvrđene nepravilnosti i propusti ne bi ponavljali u daljem poslovanju. Revizijom za 2005. godinu utvrđeno je da u određenom broju slučajeva, nije postupljeno u skladu sa preporukama Ureda za reviziju.

Realizirane preporuke:

- § Pravobranilaštvu je 24.10.2005. godine, dostavljena dokumentacija koja se odnosi na sporna potraživanja od JP PTT Sarajevo.

Aktivnosti koje su u toku:

- § Usvojen je veći broj internih pravilnika i uputstava iz oblasti materijalno finansijskog poslovanja, a određeni broj je u fazi usvajanja.

Nerealizirane preporuke:

- § Nabavke nisu vršene u potpunosti u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama roba i usluga;
- § Planiranje/projektiranje budžeta nije značajnije unaprijeđeno. Poduzimaju se određene aktivnosti vezano za kvalitetnije planiranje budžeta za 2006., obzirom da se od 01.01.2005. godine funkcioniše u multilateralnom sistemu obračuna rutnih naknada, što podrazumijeva da se planiranje troškova i naplate prihoda od avioprevoznika vrši u skladu sa međunarodnim standardima i preporučenim praksama.
- § Sredstva od preleta i dalje se troše bez usvojenog detaljnog projekta/elaborata o trošenju ovih sredstava;
- § Nije izvršen vanredan popis u 2005. godini, nisu dokumentovana i utvrđena neslaganja salda po popisu za 2004. godinu i nisu provedena potrebna knjiženja na otklanjanju navedenih neslaganja.

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

3. Nalazi i preporuke

3.1. Sistem internih kontrola²

Ured za reviziju je izvršio ispitivanje sistema internih kontrola, administrativnih i računovodstvenih procedura i kvaliteta finansijskog upravljanja u Direkciji. Cilj ovih ispitivanja je bio da se uvjerimo u kojoj mjeri su operativni ciljevi ostvareni i koliko su pouzdani podaci na kojima se baziraju finansijski izvještaji, te da li je finansijsko upravljanje u skladu sa postojećim propisima.

Ministarstvo finansija i trezora BiH dostavilo je svim korisnicima budžeta Praktični vodič za efikasnu internu kontrolu u institucijama Bosne i Hercegovine koji sadržava smjernice u vezi izrade Pravilnika o internim kontrolama. Vodič je u okviru Akcijskog plana usvojilo Vijeća ministara BiH i bazira se na, u svijetu široko prihvaćenom modelu sistema internih kontrola od pet komponenti:

- kontrolnog okruženja,
- procjene rizika,
- kontrolnih aktivnosti,
- informacija i komunikacija,
- monitoringa.

Ministarstvo, do sada, nije preduzelo aktivnosti na izgradnji sistema internih kontrola po navedenom modelu. Najveća odgovornost za uspostavljanje kvalitetnog sistema internih kontrola vezana je za rukovodstvo Direkcije. Uspostavljanje efikasnog i efektivnog sistema internih kontrola najviše će koristiti rukovodstvu jer će takav sistem osigurati (u razumnom uvjerenju) zaštitu poslovanja od prijevара, grešaka i eventualnih zloupotreba. Naša zapažanja i preporuke u vezi ove problematike predstaviti ćemo po pojedinim komponentama sistema internih kontrola u Memorandumu o razumijevanju.

Ured za reviziju podržava Praktični vodič za efikasnu internu kontrolu u institucijama Bosne i Hercegovine i preporučuje rukovodstvu Direkcije da izvrši odgovarajuće analize i unapređenje postojećeg sistema internih kontrola, te prilagođavanje sistema internih kontrola prema navedenom modelu koji je izradilo Ministarstvo finansija i trezora BiH.

3.1.1. Upravljanje i rukovođenje

Rukovodstvo Direkcije ima veliku ulogu u kreiranju pouzdanog kontrolnog okruženja koji se, između ostalog, ogleda i u preduzimanju odgovarajućih mjera kojima će standardi ponašanja i pozitivan stav prema internim kontrolama biti prihvaćeni, prvenstveno od strane rukovodstva, a zatim prenijeti i na cijelu organizaciju. Obaveza rukovodstva je preuzimanje aktivnog interesa u planiranju nadziranju i izvještavanju o postignutim rezultatima i razvijanju prakse upravljanja ljudskim resursima. Ustanovljeno je da, još uvijek nisu uspostavljene politike i procedure kontrole koju sprovodi menadžment, a koje

² U izvještaju revizije za prethodnu godinu Direkciji 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 sa zakonima, te efikasno ekonomično i efektivno trošenje javnog novca.

se zasnivaju na njihovoj procjeni rizika, odnosno, nisu uspostavljene jasne linije izvještavanja i nije uspostavljena funkcija interne kontrole. Rukovodstvo Direkcije je, i pored otežavajuće činjenice da neki sistemski propisi nedostaju ili su nekonzistentni, donijelo veliki broj pravila i procedura i tako stvorilo minimalne preduslove za funkcioniranje postojećeg sistema internih kontrola. Donesena pravila i procedure su, 27. 12. 2005., usvojena i ovjerena od nadležnog Ministarstva prometa i komunikacija BiH.

Ured za reviziju, ponovo, preporučuje Direkciji da identifikira sve značajne procese poslovanja u Direkciji i odredi rizik za svaki proces (rizici poslovanja), te u skladu sa procijenjenim rizicima i uz pomoć Vodiča za efikasnu internu kontrolu u institucijama BiH, kreira sistem internih kontrola koji će preventivno djelovati i spriječiti moguće nepravilnosti, a posebno u poslovnim procesima u kojima se procjenjuje visok rizik od nastajanja materijalne greške. Također preporučujemo da se definiraju načini kontrole i odgovornosti u slučaju nepoštivanja usvojenih pravila i procedura.

3.1.2. Finansijski izvještaji

Direkcija nije, na vrijeme, u za to propisanom roku, sačinila i Ministarstvu finansija i trezora BiH dostavila godišnje finansijske izvještaje. Jedan od razloga kašnjenja je što Direkcija nema svoju ISFU stanicu, a Ministarstvo finansija i trezora, koje je za Direkciju obavljalo unos dokumentacije u ISFU sistem nije na vrijeme dostavilo glavnu knjigu Direkcije, koja predstavlja osnovu za popunu obrazaca za finansijske izvještaji. Dostavljeni izvještaji su nepotpuni i nisu u skladu sa članom 18. Pravilnika o finansijskom izvještavanju³. Finansijski izvještaji su sastavljeni i usvojeni iako prethodno nisu izvršena zaključna knjiženja u glavnoj knjizi (npr. u GKT, još uvijek, evidentiran iznos od 273.246,43 KM, koji se odnosi na neraspoređeni višak prihoda nad rashodima iz ranijih godina). Navedeni iznos je knjiženjima koja provodi Ministarstvo finansija i trezora BiH trebao biti isknižen iz poslovnih knjiga Direkcije.

S obzirom da je rukovodstvo Direkcije odgovorno 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.

Također preporučujemo Direkciji da, zbog povećanog obima posla i broja transakcija, bez odlaganja instalira vlastitu ISFU jedinicu kako bi mogla kvalitetnije i efikasnije pratiti izvršenje budžeta (ukupno i pojedinačno po budžetskim stavkama), te kako bi na vrijeme mogla sastaviti i Ministarstvu finansija i trezora BiH predati finansijske izvještaje u zakonom propisanom roku.

Direkcija je izradila Program rada i Izvještaj o radu za 2005. godinu. Program rada, usvojen je bez prethodno pribavljenog mišljenja Ministarstva finansija i trezora BiH koje se odnosi na finansijski aspekt programa rada⁴. Godišnji izvještaji Direkcije podnose se odvojeno: Izvještaj o radu podnosi se nadležnim institucijama, dok se finansijski izvještaji dostavljaju Ministarstvu finansija i trezora BiH. Prema našem mišljenju, ovakav način

³Pravilnik o finansijskom izvještavanju institucija Bosne i Hercegovine MFT broj: 01-St4-16-1809/05 od 31.03.

2005.godine, donijelo Ministarstvo finansija i trezora.

⁴Odluka o načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije uprave.

izvještavanja ne daje potpunu informaciju o poslovanju Direkcije, s obzirom da poslovne aktivnosti nisu povezane sa utrošenim sredstvima.

Mišljenja smo da bi Direkcija trebala Program rada (sa predviđenim rokovima) podnositi na mišljenje zajedno sa finansijskim planom. Također, bi osim finansijskih izvještaja trebala izrađivati godišnje izvještaje o poslovanju u koje bi bili uključeni i godišnji finansijski izvještaji o finansijskoj poziciji Direkcije, gdje bi se za realizirane poslovne aktivnosti sačinjavali i izvještaji o utrošenim sredstvima po tim aktivnostima. Ovaj izvještaj bi pored izvršenih sadržavao i neizvršene aktivnosti sa datim objašnjenjima za neuspjehe realizacije ovih aktivnosti. Ovakvim načinom izvještavanja Direkcija bi prezentirala konkretne pokazatelje o realiziranim aktivnostima u odnosu na sredstva koja su za realizaciju tih aktivnosti utrošena.

3.2. Planiranje budžeta

Traženi budžet Direkcije za 2005. godinu izrađen je, na bazi 31 zaposlenog, u ukupnom iznosu od 2.549.649 KM: za tekuće izdatke - iznos od 1.144.510 KM i za program posebne namjene 'Namjenska ulaganja od taksi za prelete' – iznos od 1.405.139 KM. Ministarstvo finansija i trezora BiH je prethodnih izvršilo umanjeње budžeta za 289.147 KM, tako da je isti odobren u ukupnom iznosu od 2.282.502 KM: za tekuće izdatke – iznos od 1.082.502 KM, i za program posebne namjene iznos od 1.200.000 KM. Struktura restrukturiranih sredstava prikazana je u tabeli 'Pregled planiranog i izvršenog budžeta za 2005.godinu' (vidjeti tabelu u prilogu).

Analizom traženog, odobrenog i izvršenog budžeta utvrđene su iste slabosti o kojima smo upozoravali u Izvještaju revizije za prethodnu godinu. Ponovo je utvrđen nesrazmjer između traženog i odobrenog budžeta tj. umanjeње traženog budžeta, 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 BiH, na osnovu zahtjeva Direkcije za saglasnost za promjenu strukture rashoda⁵, odobrilo restrukturiranje rashoda u dijelu tekućih izdataka u ukupnom iznosu od 60.000 KM. Restrukturiranjem je povećana stavka 'plaće zaposlenih', u ukupnom iznosu od 60.000 KM, a smanjene stavke naknada zaposlenih u iznosu od 40.000 KM i tekućih troškova u iznosu od 20.000 KM.

Direkcija, nije sačinila detaljan projekat za 2005. godinu (sa pripadajućom projektnom dokumentacijom, definiranim ciljevima i rizicima, potrebnim resursima i dr.) u kojem su specificirane aktivnosti i rashodi vezani za njih. Također plan nabavki nije bio urađen detaljno i izražen vrijednosno, što bi predstavljalo osnovu za određivanje postupka nabavki odnosno izbora dobavljača u skladu sa zakonom. Revizija je upoznata sa aktivnostima koje se preduzimaju vezano za unapređenje projekcije budžeta za 2006. godinu.

Ured za reviziju, sugerira Direkciji da procesu planiranja/projektiranja budžeta posveti potrebnu pažnju, uzimajući u obzir sve realne i raspoložive parametre, sa posebnim akcentom na planiranje rashoda odvojeno prema izvoru finansiranja, kako bi se moglo vršiti kvalitetno evidentiranje i praćenje trošenja sredstava, shodno njihovoj namjeni. Neophodno je, pri

⁵ Odluke Ministarstva finansija i trezora BiH o restrukturiranju rashoda br. 01-sti-16-4142/05 od 23.11.2005., 01-sti-16-4616/05 od 30.12.2005. i 01-sti-202/06 od 26.01.2006.godine.

tome, voditi računa o planiranju rashoda za program posebne namjene, koji se refundiraju iz sredstava avioprevoznika. Također je potrebno sačiniti 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.

3.3. Izvršenje budžeta-rashodi

Rashodi su ostvareni u ukupnom iznosu od 2.079.824 KM i to 1.025.608 KM na teret budžetskih sredstava, a 1.054.216 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.

Troškovi službenih putovanja: Na godišnjem nivou ovi troškovi realizirani su u iznosu od 425.891,76 KM. Utvrđeno je da se akontacije zaposlenim date za službena putovanja u zemlji i inostranstvu, i dalje, nisu pravdale u roku koji je propisan Odlukom Vijeća ministara i internom odlukom, već nakon dužeg perioda.

Obzirom da se za ovu vrstu troškova izdvajaju značajna sredstva, Direkcija bi planiranju i praćenju izvršenja ovih troškova trebala posvetiti više pažnje, te bi prije početka godine, trebala donijeti detaljan plan putovanja za tekuću godinu i uvrstiti ga u Plan i program rada Direkcije, koji bi, po mišljenju revizije, trebalo da odobri nadležno Ministarstvo. Preporučujemo Direkciji da sačini analizu opravdanosti ovako visokih putnih troškova, odnosno, da analizira efekte/koristi od realiziranih putovanja i, u skladu s tim, donese planove putovanja sa prioritetima.

Izdaci za gorivo: Ovi troškovi su na godišnjem nivou realizirani u iznosu od 19.485,16KM, a sredstava na poziciji Izdaci za usluge prijevoza i goriva utrošeno je ukupno 23.638,66 KM ili 22% više od planiranih dinamičkim planom (uključujući i sredstva od preleta, vidjeti prilog 1.). Direkcija je, 10.05.2005. godine, donijela Pravilnik o upotrebi, održavanju i registraciji službenih vozila kojim je regulirana upotreba službenih vozila Direkcije, izdavanje i popunjavanje putnih naloga, nabavka, pravdanje i kontrola potrošnje goriva, održavanje, registracija i osiguranje službenih vozila, te upotreba privatnih vozila u službene svrhe, međutim, kada je u pitanju pravdanje i kontrola potrošnje goriva, te popunjavanje putnih naloga nismo se mogli uvjeriti da je postupano u skladu sa istim. Naime, ustanovljeno je da se putni nalozi za sva vozila ne dostavljaju u Odjeljenje za personalne, administrativne i finansijske poslove, koje u skladu sa navedenim Pravilnikom vrši obračun i pravdanje utroška goriva, što je jedan od razloga da se ne radi analiza utroška goriva i pređenih kilometara.

Direkcija je dužna primjenjivati i poštivati donesena interna pravila i procedure, obzirom da nedosljedna primjena internih pravila povećava rizik od prekomjerne potrošnje goriva i povećanih troškova održavanja vozila, rizik od korištenja vozila u privatne svrhe kao i rizik od otuđenja vozila.

Troškovi reprezentacije: Troškovi reprezentacije ostvareni su u ukupnom iznosu od 49.228,53 KM. Ustanovljeno je da je Direkcija 10.05.2005., usvojila Pravilnik o korištenju sredstava reprezentacije i da ovlašteni korisnici usluga reprezentacije /direktor i zamjenici direktora/ pored svoga potpisa na računima pišu i kratko obrazloženje nastanka troška. Međutim, ovi izvještaji su dosta šturi i nepotpuni, a detaljni izvještaji o nastalim troškovima reprezentacije se ne sačinjavaju, tako da je teško ocijeniti opravdanost ovih

troškova. Zapaženo je da je značajan dio troškova reprezentacije nastao na službenim putovanjima u inostranstvu, te da je dio sredstava trošen i u svrhe koje, po mišljenju revizije nemaju tretman reprezentacije (npr. iznos od 9.362,50 KM za organiziranje sportskih aktivnosti '2 Aviation Ski Cup' na Bjelašnici⁶ po odluci direktora).

Ured za reviziju preporučuje Direkciji sačinjavane detaljnih izvještaja o izvršenoj reprezentaciji (specifikacije izvršenih usluga, povod troškovima reprezentacije, te spisak gostiju koji su koristili tu uslugu), jer isti su bitan pokazatelj namjenskog i racionalnog trošenja sredstava.

Usluge stručnog obrazovanja: Troškovi za stručno usavršavanje i obrazovanje ostvareni su u iznosu od 231.837 KM i predstavljaju značajnu stavku u budžetu Direkcije. Ustanovljeno je da Direkcija za 2005. godinu nije, na vrijeme, donijela Godišnji plan obrazovanja i usavršavanja zaposlenih, iako je to definirano Pravilnikom o obrazovanju i usavršavanju zaposlenih u Direkciji koji je donesen 10.05.2005. g. Odluke o obrazovanju i usavršavanju donošene su pojedinačno, ovisno od slučaja.

Obzirom da se radi o značajnim troškovima Direkcija je dužna u skladu sa svojim planom razvoja i godišnjim planom i programom rada, donijeti plan obuke i usavršavanja kadrova, kao što je to definirala i svojim internim pravilnikom.

Ured za reviziju preporučuje analiziranje svih uočenih nepravilnosti kao i opravdanost visokih iznosa za pojedine kategorije troškova. Iako su uočeni pomaci u reguliranju pojedinih kategorija rashoda sistem internih kontrola, još uvijek, nije na zadovoljavajućem nivou i neophodno ga je unaprijediti u cilju efikasnog i zakonitog poslovanja. Stoga, podržavamo donošenje i dosljednu primjenu već urađenih nacрта i za ostale kategorije troškova kao osnovu za pouzdan sistem internih kontrola. Direkcija je dužna poštivati u potpunosti odluke Vijeća ministara BiH, kao i svoja interna akta.

3.4. Procedure nabavki

Ured za reviziju je uvažio činjenicu da je 2005. godina početak primjene novog zakona o javnim nabavkama kao i činjenicu da je javni sektor tokom 2005. godine bio uskraćen za podršku institucija čije je formiranje predviđeno tim Zakonom, međutim, ispunjavajući svoj mandat ipak ističemo obavezu poštivanja normi zakona o javnim nabavkama, te u namjeri da doprinesemo boljem razumijevanju problematike nabavki, skrećemo vam pažnju na sljedeće nedostatke u procesima nabave koje smo zabilježili tokom obavljanja prethodne i završne revizije.

- § Ustanovili smo da je u Direkciji došlo do kašnjenja u primjeni Zakona o javnim nabavkama. Ovdje prvenstveno mislimo na blagovremeno odustajanje od naslijeđenih ugovora sa dobavljačima koji su zaključeni prije stupanja na snagu Zakona o javnim nabavkama (nabavke avio karata, uredskog materijala, goriva i sl.). Nabavke su, uglavnom, vršene od dobavljača koji su prethodne godine bili izabrani od Komisije Vijeća ministara.
- § Na početku procesa nabavki nije definiran, na osnovu analiza i potreba stalnih sredstava, detaljan plan nabavki (u kojem bi bila specificirana stalna sredstva i procedure nabavki), kako bi se nabavke realizirale zakonito i transparentno,

⁶ Odluka broj:01-291-215/05 od 10.03.2005. godine o organiziranju sportskih aktivnosti na teret sredstava reprezentacije.

- § Ne dosljedna primjena Zakona o javnim nabavkama (npr. kod nabavki printera tehničke specifikacije su preferirale određene proizvode; sve prispjele ponude nisu bile uredno protokolirane);

Direkcija je, u cilju zakonitog i transparentnog načina korištenja javnih sredstva, te jednakog tretmana potencijalnih dobavljača, obavezna dosljedno primjenjivati Zakon o javnim nabavkama. Također bi trebala, na osnovu analiza stvorenih potreba i stvarnog stanja sredstava, sačiniti detaljan plan nabavki (budžet nabavki) koji bi bio osnova za određivanje postupka nabavki odnosno izbora dobavljača.

3.5. Blagajničko poslovanje

Revizija je, uvidom u dokumentaciju i knjigovodstvene evidencije blagajne ustanovila da postoje poboljšanja u blagajničkom poslovanju u odnosu na prethodnu godinu, međutim još uvijek ima slabosti i nedostataka kod blagajničkog poslovanja koje povećavaju rizik od neovlaštenog rukovanja gotovinom i na koje smo i u ranijim izvještajima skretali pažnju.

- § 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.
- § 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 bezgotovinski (npr. kupovina mobilnih telefona, isplata akontacija za edukaciju zaposlenih i sl.);

Revizija preporučuje Direkciji 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 630.060,80 KM i ukupne isplate 624.443,00 KM), preporučujemo da se analizira visina blagajničkog maksimuma i da se isplate preko blagajne svedu na najmanju moguću mjeru, a značajnija plaćanja obavljaju bezgotovinski.

3.6. Popis sredstava i izvora sredstava⁷

Analizom izvršenog popisa sredstava i izvora sredstava⁸ na dan 31. decembra 2005., ustanovili smo nepravilnosti koje imaju uticaja na tačnost i objektivnost finansijskih izvještaja, a odnose se na sljedeće:

- § Kašnjenje u usvajanju elaborata o popisu što je imalo za posljedicu kašnjenje u sačinjavanju i predaji godišnjeg finansijskog izvještaja. Iako su popisne komisije na vrijeme izvršile popis i predale izvještaje u skladu sa planom popisa 20.01.2006.

⁷ U 2005. godini popis je vršen prema Odluci o vršenju redovnog godišnjeg popisa i formiranju komisija za popis, broj: 04-164.5-1347/05 od 15.12.2005. god. Pravilnik o vršenju popisa sredstava, potraživanja i obveza u Direkciji za civilno zrakoplovstvo BiH, broj: 01-291-408/05 od 10.05.2005; Uputstvo o vršenju popisa imovine i obaveza budžetskih korisnika – institucija BiH na dan 31.12. tekuće godine. MFT broj: 01-St4-50-6438/04 od 08.12.2004. godine;

⁸ 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.

kasnilo se sa donošenjem Odluka o prihvatanju Izvještaja Komisije⁹, što je uticalo da se knjiženja po popisu, provedu nakon 28.02.2005. što je krajnji rok za predaju završnih izvještaja;

- § Vrijednost stalnih sredstava u glavnoj knjizi nije usklađena sa vrijednošću iz pomoćnih evidencija stalnih sredstava. Nalog za knjiženje na osnovu kojeg je izvršeno usklađivanje salda u finansijskom knjigovodstvu sa saldima u materijalnom knjigovodstvu, nije potkrijepljen odgovarajućom dokumentacijom za izvršeno usklađivanje u iznosu 3.000 KM;
- § Stanje obaveza i potraživanja utvrđeno popisom nije usaglašeno sa knjigovodstvenim stanjem ;
- § Također nije izvršeno savršenje novčanih sredstava na Žiro računu sa stanjem u glavnoj knjizi koje evidentira Ministarstvo finansija i trezora;
- § Nije pronađena dokumentacija za ispravke knjiženja početnih stanja stalnih sredstava (reviziji nije prezentirana odgovarajuća dokumentacija za knjiženje, nalog za knjiženje sa pripadajućom dokumentacijom nije se nalazio u arhivi Direkcije);

S obzirom da navedene nepravilnosti povećavaju rizik od otuđenja sredstava, a popis direktno utiče na finansijske izvještaje istom je potrebno posvetiti punu pažnju. Neophodno je iščitati početna stanja i usaglasiti stanje materijalnog sa stanjem finansijskog knjigovodstva.

Direkcija je dužna da istraži finansijsku dokumentaciju iz prethodnih godina i da pronađe razloge za navedena neslaganja, na osnovu te dokumentacije da sačini zabilješku, te da u suradnji sa Ministarstvom finansija i trezora donese odluku na osnovu koje će se sastaviti nalog za ispravku knjiženja.

3.7. Namjenska ulaganja od taksi za prelete-EUROCONTROL¹⁰

3.7.1. Prihodi od preleta

Revizija je utvrdila da Direkcija još uvijek nije uspostavila efikasan sistem kontrole prihoda od preleta sa aspekta sveobuhvatnosti i pravilnosti evidentiranja, te nije vršila redovno savršenje doznačenih prihoda sa računom u Centralnoj banci BiH, a koji se vodi u Ministarstvu finansija i trezora BiH. Prihodi koji su evidentirani u poslovnim knjigama Direkcije 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 BiH nije provelo zaključna knjiženja.

⁹ Izvještaj Komisije za popis osnovnih sredstava, sitnog inventara, obveza i potraživanja BH DCA, broj: 04-164.5-240/06 od 02.03.2005. godine.

¹⁰ EUROCONTROL (European Organisation for the Safety of Air Navigation) je Evropska organizacija za sigurnost i zračnu navigaciju – institucija koja se bavi regulacijom zračnog prometa kao i naplatom troškova zračne navigacije i njihove raspodjele članovima ove organizacije za pružene usluge navigacije. Bosna i Hercegovina je članica ICAO-a (International Civil Aviation Organization) od 1993, a od 01.03.2004 članica je i EUROCONTROL-a, međutim zbog nepostojanja odgovarajuće infrastrukture u BiH (radara) i osposobljenih kontrolora letenja veći dio kontrole zračnog prometa BiH obavljaju zračni kontrolori susjednih zemalja (CCL – Croatia Control Ltd – Hrvatska kontrola zračne plovidbe i SMATSA – Serbia and Montenegro Air Traffic Service Agency – Agencija za kontrolu letenja Srbije i Crne Gore).

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

3.7.2. Planiranje programa posebne namjene

Utvrđeno je da je Direkcija u 2005. godini po programu "Namjenska ulaganja od taksi za prelete" sačinila i Ministarstvu finansija i trezora dostavila okvirni finansijski plan trošenja sredstava od preleta prema pozicijama koje se objavljuju u budžetu. Međutim, Direkcija nije dostavila detaljan program sa definiranim ciljevima i procijenjenim rizicima, potrebnim resursima i sl., u kojem su specificirane aktivnosti i rashodi vezani za njih. S druge strane plan potrošnje sredstava programa posebne namjene koji je dostavljen 'EUROCONTROL-u' (iz baze troškova sačinjen za potrebe EUROCONTROL-a) ne slaže se, u cijelosti, sa planom potrošnje ovih sredstava koji je dostavljen Ministarstvu finansija i trezora BiH. Ovako urađeni planovi povećavaju rizik od nenamjenske potrošnje, odnosno od smanjivanja udjela refundiranih sredstava od EUROCONTROL-a.

Imajući u vidu da finansiranje Direkcije zavisi i 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 Direkcije, potrebno je planiranju rashoda od ovih sredstva posvetiti više pažnje kako bi se ista trošila namjenski i u svrhe koje priznaje EUROCONTROL.

Obzirom da se potrošnjom ovih sredstava u svrhe koje priznaje EUROCONTROL poveća udio refundiranih sredstava za buduće periode Ured za reviziju preporučuje Direkciji da detaljno razradi program 'Namjenska ulaganja od taksi za prelete (sa ciljevima i potrebnim aktivnostima), te na osnovu takvog detaljno razrađenog programa sačini jedinstven budžet, vodeći pri tom računa koje troškove EUROCONTROL priznaje, odnosno koji se mogu refundirati s ciljem maksimalizacije prihoda po ovom osnovu.

Za planiranje baze troškova, osim troškova Direkcije, 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 iste kod pregovaranja za novu jediničnu cijenu preleta sa IATA, pod pokroviteljstvom EUROCONTROL-a. Odnosno, navedeno može imati negativan uticaj na novu jediničnu cijenu prelata jer se ista tako može umanjiti.

Preporučujemo Direkciji da uloži dodatne napore i u dogovoru sa entitetskim direkcijama 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 predlažemo da Direkcija poveća napore i aktivnosti za osiguravanje neophodne ISFU radne jedinice u okviru Direkcije, čime bi se olakšala evidencija troškova, praćenje i izvještavanje.

3.7.3. Rashodi

Sredstva od preleta su utrošena u iznosu od 1.028.788 KM. Utvrđeno je da su sredstva od preleta i dalje trošena (kao i u prethodnim godinama), bez jasnog plana i kriterija u koje svrhe i na koji način se ova namjenska sredstva mogu trošiti, što je imalo za posljedicu prekoračenja pojedinih pozicija ukupnog budžeta (vidjeti tabelu u prilogu). Uočili smo, također da su iz ovih sredstava u pojedinim slučajevima vršene neracionalne i neekonomične nabavke, kao npr. nabavke 1 mobilnog telefona 'SAMSUNG D500' koji je kupljen u inostranstvu i plaćen iz blagajne prema nota računu. Naime, ovaj mobilni telefon u vrijednosti od 2.132,60 KM nabavljen je za potrebe generalnog direktora, koji je već zadužen za 2 mobilna telefona (Nokia 7650–nabavne vrijednosti 1.096 KM, i Nokia 9210–nabavne vrijednosti 1.600 KM, a koji se, prema izjavi rukovodstva, koriste za krizne situacije).

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 Direkciji 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.

4. Korespondencija

Direkciji je uručen Nacrt izvještaja o reviziji za 2005. godinu, na razmatranje i dostavljanje komentara na nalaze revizije. U ostavljenom roku od 15 dana, Direkcija nije dostavila svoje komentare na nalaze sadržane u Izvještaju.

5. Rezime

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

- § Finansijski izvještaji Direkcije nisu u potpunosti kompletni i pouzdani što je posljedica nedostatka određenih kontrola u Direkciji i nedovoljno jasnih instrukcija Ministarstva finansija i trezora te neprovođenja preporuka revizije iz prethodne godine vezano za početna stanja i popis;
- § Planiranje/projektiranje budžeta nije značajnije unaprijeđeno u odnosu na prethodnu godinu. Poduzimaju se određene aktivnosti vezano za kvalitetnije planiranje budžeta za 2006., obzirom da se od 01.01.2005. godine funkcionira u multilateralnom sistemu obračuna rutnih naknada, što podrazumijeva da se planiranje troškova i naplate prihoda od avioprevoznika vrši u skladu sa međunarodnim standardima i preporučenim praksama.
- § Nabavke nisu u potpunosti vršene u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama roba i usluga;
- § Sredstva od preleta se, još uvijek, troše bez plana i programa za trošenje ovih sredstava usaglašenog sa budžetom;



- § Još uvijek nije uspostavljen efikasan sistem kontrole prihoda od preleta sa aspekta sveobuhvatnosti i sravnjenja sa Ministarstvom finansija i trezora;
- § Popis sredstava i izvora sredstava, ponovo, nije izvršen kvalitetno i u skladu sa važećim propisima.

**ZAMJENIK GENERALNOG
REVIZORA**

mr. Dragan Kulina

GENERALNI REVIZOR

Milenko Šego

