



Број :

ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ

ДИРЕКЦИЈЕ ЗА ЦИВИЛНО ВАЗДУХОПЛОВСТВО БиХ ЗА 2005. ГОДИНУ

Сарајево, март 2006. 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.	Финансијски извјештаји	6
3.2.	Планирање буџета	7
3.3.	Извршење буџета –расходи	8
3.4.	Процедуре набавки	9
3.5.	Благајничко пословање	10
3.6.	Попис средстава и извора средстава	10
3.7.	Намјенска улагања од такси за прелете -EUROCONTROL	11
3.7.1.	Приходи од прелета	11
3.7.2.	Планирање пројекта	12
3.7.3.	Расходи пројекта	13
4.	Кореспонденција	13
5.	Резиме	13



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 **ДИРЕКЦИЈЕ ЗА ЦИВИЛНО ВАЗДУХОПЛОВСТВО БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ** (у даљем тексту: Дирекција).
- 1.2. Руководство Дирекције одговорно је за финансијске извјештаје, поступање у складу са законима и прописима и успостављање ефикасних интерних контрола. Наша одговорност је да изразимо мишљење на основу ревизије коју смо извршили.
- 1.3. Законска основа ревизије садржана је у Закону о ревизији институција Босне и Херцеговине ('Службени гласник БиХ', број:12/06). Ревизију смо обавили у складу са ревизионим стандардима Међународне организације врховних ревизионих институција – INTOSAI ('Службени гласник БиХ', број:15/01). Ови стандарди захтијевају да ревизију планирамо и извршимо на начин који нам омогућава да се у разумној мјери увјеримо да ли су финансијски извјештаји састављени у складу са важећом законском регулативом и примјенљивим рачуноводственим стандардима и да ли представљају тачан и истинит приказ пословања. Ревизија оцјењује и поузданост система интерних контрола којима се осигурава 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 извршених 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 разумну основу за наше мишљење.

Према нашем мишљењу, ревидирани финансијски извјештаји Дирекције за 2005. годину реално и објективно приказују финансијско стање Дирекције у свим значајнијим аспектима на дан 31. децембра 2005. године, осим за ефекте који на финансијске извјештаје могу имати доле наведене ставке:

- § **Слабости система интерних контрола које се односе на објављивање годишњих финансијских извјештаја Дирекције, који нису у потпуности комплетни и поуздани и извршење пописа средстава и обавеза (тачка 3.1.2. и 3.6.);**
- § **Слабости система интерних контрола које се односе на планирање и извршења буџета, процедуре набавки, програм посебних намјена (тачка 3.2, 3.3, 3.4, 3.7).**



II РЕВИЗИОНИ ИЗВЈЕШТАЈ

1. Увод

Законом о цивилном ваздухопловству Босне и Херцеговине¹ утврђене су надлежности рада Дирекције за цивилно ваздухопловство (у даљем тексту: Дирекција), а односе се првенствено на: осигурање услова за ваздушни саобраћај у ваздушном саобраћају Босне и Херцеговине; контролу летења, обавезе и одговорности у погледу ваздухопловне навигације; ваздухопловну инспекцију; истраживање узрока несрећа и инцидената; услуге у ваздушној пловидби; ваздухопловне и друге дјелатности у ваздухопловству. Дирекција је управна организација која се налази у саставу Министарства комуникација и транспорта, са сједиштем у Сарајеву. У складу са наведеним Законом Дирекција 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 Дирекције за 2004. годину о чему је састављен извјештај. Ревизијом су утврђене одређене неправилности описане у Извјештају о ревизији гдје је сугерисано предузимање одређених активности како се утврђене неправилности и пропусти не би понављали у даљем пословању. Ревизијом за 2005. годину утврђено је да у одређеном броју случајева, није поступљено у складу са препорукама Канцеларије за ревизију.

Реализоване препоруке:

- § Правобранилаштву је 24.10.2005. године, достављена документација која се односи на спорна потраживања од ЈП ПТТ Сарајево.

Активности које су у току:

- § Усвојен је већи број интерних правилника и упутстава из области материјално финансијског пословања, а одређени број је у фази усвајања.

Нереализоване препоруке:

- § Набавке нису вршене у потпуности у складу са Законом о јавним набавкама роба и услуга;
- § Планирање/пројектовање буџета није значајније унапријеђено. Предузимају се одређене активности везано за квалитетније планирање буџета за 2006., обзиром да се од 01.01.2005. године функционише у мултилатералном систему обрачуна рутних накнада, што подразумијева да се планирање трошкова и наплате прихода од авиопревозника врши у складу са међународним стандардима и препорученим праксама.
- § Средства од прелета и даље се троше без усвојеног детаљног пројекта/елабората о трошењу ових средстава;
- § Није извршен ванредан попис у 2005. години, нису документована и утврђена неслагања салда по попису за 2004. годину и нису проведена потребна књижења на отклањању наведених неслагања.

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

3. Налази и препоруке

3.1. Систем интерних контрола²

Канцеларија за ревизију је извршила испитивање система интерних контрола, административних и рачуноводствених процедура и квалитета финансијског управљања у Дирекцији. Циљ ових испитивања је био да се увјеримо у којој мјери су оперативни циљеви остварени и колико су поуздани подаци на којима се базирају финансијски извјештаји, те да ли је финансијско управљање у складу са постојећим прописима.

Министарство финансија и трезора БиХ доставило је свим корисницима буџета Практични водич за ефикасну интерну контролу у институцијама Босне и Херцеговине који садржава смјернице у вези израде Правилника о интерним контролама. Водич је у оквиру Акцијског плана усвојио Савјет министара БиХ и базира се на, у свијету широко прихваћеном моделу система интерних контрола од пет компоненти:

- контролног окружења,
- процјене ризика,
- контролних активности,
- информација и комуникација,
- мониторинга.

Министарство, до сада, није предузело активности на изградњи система интерних контрола по наведеном моделу. Највећа одговорност за успостављање квалитетног система интерних контрола везана је за руководство Дирекције. Успостављање ефикасног и ефективног система интерних контрола највише ће користити руководству јер ће такав систем осигурати (у разумном увјерењу) заштиту пословања од пријевара, грешака и евентуалних злоупотреба. Наша запажања и препоруке у вези ове проблематике представити ћемо по појединим компонентама система интерних контрола у Меморандуму о разумијевању.

Канцеларија за ревизију подржава Практични водич за ефикасну интерну контролу у институцијама Босне и Херцеговине и препоручује руководству Дирекције да изврши одговарајуће анализе и унапређење постојећег система интерних контрола, те прилагођавање система интерних контрола према наведеном моделу који је израдило Министарство финансија и трезора БиХ.

3.1.1. Управљање и руковођење

Руководство Дирекције има велику улогу у креирању поузданог контролног окружења који се, између осталог, огледа и у предузимању одговарајућих мјера којима ће стандарди понашања и позитиван став према интерним контролама бити прихваћени, првенствено од стране руководства, а затим пренијети и на цијелу организацију. Обавеза руководства је преузимање активног интереса у планирању надзирању и извјештавању о постигнутим резултатима и развијању праксе управљања људским ресурсима. Установљено је да, још увијек нису успостављене политике и процедуре контроле коју спроводи менаџмент, а које се заснивају на њиховој процјени ризика, односно, нису успостављене јасне линије извјештавања и није успостављена функција интерне контроле. Руководство Дирекције је, и поред отежавајуће чињенице да неки системски прописи недостају или су неконзистентни, донијело велики број правила и процедура и тако створило минималне предуслове за функционисање постојећег

² У извјештају ревизије за претходну годину Дирекцији је скренута пажња на разумијевање система интерних контрола руководства као скупа поступака и мјера које осигуравају тачност и правилност евидентирања финансијских трансакција, њихову пуну усклађеност за законима, те ефикасно економично и ефективно трошење јавног новца.



система интерних контрола. Донесена правила и процедуре су, 27. 12. 2005., усвојена и овјерена од надлежног Министарства промета и комуникација БиХ.

Канцеларија за ревизију, поново, препоручује Дирекцији да идентификује све значајне процесе пословања у Дирекцији и одреди ризик за сваки процес (ризици пословања), те у складу са процијењеним ризицима и уз помоћ Водича за ефикасну интерну контролу у институцијама БиХ, креира систем интерних контрола који ће превентивно дјеловати и спријечити могуће неправилности, а посебно у пословним процесима у којима се процјењује висок ризик од настајања материјалне грешке. Такође препоручујемо да се дефинишу начини контроле и одговорности у случају непоштивања усвојених правила и процедура.

3.1.2. Финансијски извјештаји

Дирекција није, на вријеме, у за то прописаном року, сачинила и Министарству финансија и трезора БиХ доставила годишње финансијске извјештаје. Један од разлога кашњења је што Дирекција нема своју ISFU станицу, а Министарство финансија и трезора, које је за Дирекцију обављало унос документације у ISFU систем није на вријеме доставило главну књигу Дирекције, која представља основу за попуну образаца за финансијске извјештаји. Достављени извјештаји су непотпуни и нису у складу са чланом 18. Правилника о финансијском извјештавању³. Финансијски извјештаји су састављени и усвојени иако претходно нису извршена закључна књижења у главној књизи (нпр. у ГКТ, још увијек, евидентиран износ од 273.246,43 КМ, који се односи на нераспоређени вишак прихода над расходима из ранијих година). Наведени износ је књижењима која проводи Министарство финансија и трезора БиХ требао бити искњижен из пословних књига Дирекције.

С обзиром да је руководство Дирекције одговорно 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.

Такође препоручујемо Дирекцији да, због повећаног обима посла и броја трансакција, без одлагања инсталира властиту ISFU јединицу како би могла квалитетније и ефикасније пратити извршење буџета (укупно и појединачно по буџетским ставкама), те како би на вријеме могла саставити и Министарству финансија и трезора БиХ предати финансијске извјештаје у законом прописаном року.

Дирекција је израдила Програм рада и Извјештај о раду за 2005. годину. Програм рада, усвојен је без претходно прибављеног мишљења Министарства финансија и трезора БиХ које се односи на финансијски аспект програма рада⁴. Годишњи извјештаји Дирекције подnose се одвојено: Извјештај о раду подноси се надлежним институцијама, док се финансијски извјештаји достављају Министарству финансија и трезора БиХ. Према нашем мишљењу, овакав начин извјештавања не даје потпуну информацију о пословању Дирекције, с обзиром да пословне активности нису повезане са утрошеним средствима.

³Правилник о финансијском извјештавању институција Босне и Херцеговине МФТ број: 01-Ст4-16-1809/05 од 31.03. 2005.године, донијело Министарство финансија и трезора.

⁴ Одлука о начелима за утврђивање унутрашње организације управе.



Мишљења смо да би Дирекција требала Програм рада (са предвиђеним роковима) подносити на мишљење заједно са финансијским планом. Такође, би осим финансијских извјештаја требала израђивати годишње извјештаје о пословању у које би били укључени и годишњи финансијски извјештаји о финансијској позицији Дирекције, гдје би се за реализоване пословне активности сачињавали и извјештаји о утрошеним средствима по тим активностима. Овај извјештај би поред извршених садржавао и неизвршене активности са датим објашњењима за неуспјехе реализације ових активности. Оваквим начином извјештавања Дирекција би презентовала конкретне показатеље о реализованим активностима у односу на средства која су за реализацију тих активности утрошена.

3.2. Планирање буџета

Тражени буџет Дирекције за 2005. годину израђен је, на бази 31 запосленог, у укупном износу од 2.549.649 КМ: за текуће издатке - износ од 1.144.510 КМ и за програм посебне намјене 'Намјенска улагања од такси за прелете' – износ од 1.405.139 КМ. Министарство финансија и трезора БиХ је претходних извршило умањење буџета за 289.147 КМ, тако да је исти одобрен у укупном износу од 2.282.502 КМ: за текуће издатке – износ од 1.082.502 КМ, и за програм посебне намјене износ од 1.200.000 КМ. Структура реструктурираних средстава приказана је у табели 'Преглед планираног и извршеног буџета за 2005.годину' (видјети табелу у прилогу).

Анализом траженог, одобреног и извршеног буџета утврђене су исте слабости о којима смо упозоравали у Извјештају ревизије за претходну годину. Поново је утврђен несразмјер између траженог и одобреног буџета тј. умањење траженог буџета, без претходног усаглашења на којој од буџетских ставки би умањење било најбезболније и да ли исто повећава ризик код обављања основних функција институције. Једна од посљедица оваквог начина одобравања буџета је да је, Министарство финансија и трезора БиХ, на основу захтјева Дирекције за сагласност за промјену структуре расхода⁵, одобрило реструктурирање расхода у дијелу текућих издатака у укупном износу од 60.000 КМ. Реструктурирањем је повећана ставка 'плате запослених', у укупном износу од 60.000 КМ, а смањене ставке накнада запослених у износу од 40.000 КМ и текућих трошкова у износу од 20.000 КМ.

Дирекција, није сачинила детаљан пројекат за 2005. годину (са припадајућом пројектном документацијом, дефинисаним циљевима и ризицима, потребним ресурсима и др.) у којем су специфициране активности и расходи везани за њих. Такође план набавки није био урађен детаљно и изражен вриједносно, што би представљало основу за одређивање поступка набавки односно избора добављача у складу са законом. Ревизија је упозната са активностима које се предузимају везано за унапређење пројекције буџета за 2006. годину.

Канцеларија за ревизију сугерише Дирекцији да процесу планирања/пројектовања буџета посвети потребну пажњу, узимајући у обзир све реалне и расположиве параметре, са посебним акцентом на планирање расхода одвојено према извору финансирања, како би се могло вршити квалитетно евидентирање и праћење трошења средстава, сходно њиховој намјени. Неопходно је, при томе, водити рачуна о планирању расхода за програм посебне намјене, који се рефундирају из средстава авиопревозника. Такође је потребно сачинити детаљне и прегледне планове набавки (са назначеним извором финансирања) и исте исказати вриједносно, а све у циљу законитог пословања и ефикасног и рационалног кориштења материјалних и људских ресурса.

⁵ Одлуке Министарства финансија и трезора БиХ о реструктурирању расхода бр. 01-сти-16-4142/05 од 23.11.2005., 01-сти-16-4616/05 од 30.12.2005. и 01-сти-202/06 од 26.01.2006.године.



3.3. Извршење буџета-расходи

Расходи су остварени у укупном износу од 2.079.824 КМ и то 1.025.608 КМ на терет буџетских средстава, а 1.054.216 КМ из средстава од прелета. Ревизија је утврдила одређене неправилности које су углавном посљедица недостатака у систему интерних контрола, а имају утицаја на тачност и објективност финансијских извјештаја.

Трошкови службених путовања: На годишњем нивоу ови трошкови реализовани су у износу од 425.891,76 КМ. Утврђено је да се аконтације запосленим дате за службена путовања у земљи и иностранству, и даље, нису правдале у року који је прописан Одлуком Савјета министара и интерном одлуком, већ након дужег периода.

Обзиром да се за ову врсту трошкова издвајају значајна средства, Дирекција би планирању и праћењу извршења ових трошкова требала посветити више пажње, те би прије почетка године, требала донијети детаљан план путовања за текућу годину и уврстити га у План и програм рада Дирекције, који би, по мишљењу ревизије, требало да одобри надлежно Министарство. Препоручујемо Дирекцији да сачини анализу оправданости овако високих путних трошкова, односно, да анализира ефекте/користи од реализованих путовања и, у складу с тим, донесе планове путовања са приоритетима.

Издаци за гориво: Ови трошкови су на годишњем нивоу реализовани у износу од 19.485,16КМ, а средстава на позицији Издаци за услуге пријевоза и горива утрошено је укупно 23.638,66 КМ или 22% више од планираних динамичким планом (укључујући и средства од прелета, видјети прилог 1.). Дирекција је, 10.05.2005. године, донијела Правилник о употреби, одржавању и регистрацији службених возила којим је регулисана употреба службених возила Дирекције, издавање и попуњавање путних налога, набавка, правдање и контрола потрошње горива, одржавање, регистрација и осигурање службених возила, те употреба приватних возила у службене сврхе, међутим, када је у питању правдање и контрола потрошње горива, те попуњавање путних налога нисмо се могли увјерити да је поступано у складу са истим. Наиме, установљено је да се путни налози за сва возила не достављају у Одјелење за персоналне, административне и финансијске послове, које у складу са наведеним Правилником врши обрачун и правдање утрошка горива, што је један од разлога да се не ради анализа утрошка горива и пређених километара.

Дирекција је дужна примјењивати и поштивати донесена интерна правила и процедуре, обзиром да недоследна примјена интерних правила повећава ризик од прекомјерне потрошње горива и повећаних трошкова одржавања возила, ризик од кориштења возила у приватне сврхе као и ризик од отуђења возила.

Трошкови репрезентације: Трошкови репрезентације остварени су у укупном износу од 49.228,53 КМ. Установљено је да је Дирекција 10.05.2005., усвојила Правилник о кориштењу средстава репрезентације и да овлаштени корисници услуга репрезентације /директор и замјеници директора/ поред свога потписа на рачунима пишу и кратко образложење настанка трошка. Међутим, ови извјештаји су доста шури и непотпуни, а детаљни извјештаји о насталим трошковима репрезентације се не сачињавају, тако да је тешко оцијенити оправданост ових трошкова. Запажено је да је значајан дио трошкова репрезентације настао на службеним путовањима у иностранству, те да је дио средстава трошен и у сврхе које, по мишљењу ревизије немају третман репрезентације (нпр. износ од 9.362,50 КМ за организовање спортских активности '2 Aviation Ski Cup' на Бјелашници⁶ по одлуци директора).

⁶ Одлука број:01-291-215/05 од 10.03.2005. године о организирању спортских активности на терет средстава репрезентације.



Канцеларија за ревизију препоручује Дирекцији сачињавање детаљних извјештаја о извршеној репрезентацији (спецификације извршених услуга, повод трошковима репрезентације, те списак гостију који су користили ту услугу), јер исти су битан показатељ намјенског и рационалног трошења средстава.

Услуге стручног образовања: Трошкови за стручно усавршавање и образовање остварени су у износу од 231.837 КМ и представљају значајну ставку у буџету Дирекције. Установљено је да Дирекција за 2005. годину није, на вријеме, донијела Годишњи план образовања и усавршавања запослених, иако је то дефинисано Правилником о образовању и усавршавању запослених у Дирекцији који је донесен 10.05.2005. г. Одлуке о образовању и усавршавању доношене су појединачно, овисно од случаја.

Обзиром да се ради о значајним трошковима Дирекција је дужна у складу са својим планом развоја и годишњим планом и програмом рада, донијети план обуке и усавршавања кадрова, као што је то дефинисала и својим интерним правилником.

Канцеларија за ревизију препоручује анализирање свих уочених неправилности као и оправданост високих износа за поједине категорије трошкова. Иако су уочени помаци у регулисању појединих категорија расхода систем интерних контрола, још увијек, није на задовољавајућем нивоу и неопходно га је унаприједити у циљу ефикасног и законитог пословања. Стога, подржавамо доношење и досљедну примјену већ урађених нацрта и за остале категорије трошкова као основу за поуздан систем интерних контрола. Дирекција је дужна поштивати у потпуности одлуке Савјета министара БиХ, као и своја интерна акта.

3.4. Процедуре набавки

Канцеларија за ревизију је уважио чињеницу да је 2005. година почетак примјене новог закона о јавним набавкама као и чињеницу да је јавни сектор током 2005. године био ускраћен за подршку институција чије је формирање предвиђено тим Законом, међутим, испуњавајући свој мандат ипак истичемо обавезу поштивања норми закона о јавним набавкама, те у намјери да допринесемо бољем разумијевању проблематике набавки, скрећемо вам пажњу на сљедеће недостатке у процесима набаве које смо забиљежили током обављања претходне и завршне ревизије.

- § Установили смо да је у Дирекцији дошло до кашњења у примјени Закона о јавним набавкама. Овдје првенствено мислимо на благовремено одустајање од наслијеђених уговора са добављачима који су закључени прије ступања на снагу Закона о јавним набавкама (набавке авио карата, уредског материјала, горива и сл.). Набавке су, углавном, вршене од добављача који су претходне године били изабрани од Комисије Савјета министара.
- § На почетку процеса набавки није дефинисан, на основу анализа и потреба сталних средстава, детаљан план набавки (у којем би била специфицирана стална средства и процедуре набавки), како би се набавке реализовале законито и транспарентно,
- § Не досљедна примјена Закона о јавним набавкама (нпр. код набавки принтера техничке спецификације су преферирале одређене производе; све приспјеле понуде нису биле уредно протоколисане);

Дирекција је, у циљу законитог и транспарентног начина кориштења јавних средстава, те једнаког третмана потенцијалних добављача, обавезна досљедно примјењивати Закон о јавним набавкама. Такође би требала, на основу анализа



створених потреба и стварног стања средстава, сачинити детаљан план набавки (буџет набавки) који би био основа за одређивање поступка набавки односно избора добављача.

3.5. Благајничко пословање

Ревизија је, увидом у документацију и књиговодствене евиденције благајне установила да постоје побољшања у благајничком пословању у односу на претходну годину, међутим још увијек има слабости и недостатака код благајничког пословања које повећавају ризик од неовлаштеност руковања готовином и на које смо и у ранијим извјештајима скретали пажњу.

- § 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 се могу плаћати из благајне, ко и на који начин врши контролу благајне и сл.
- § 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 безготовински (нпр. куповина мобилних телефона, исплата аконтација за едукацију запослених и сл.);

Ревизија препоручује Дирекцији 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 630.060,80 КМ и укупне исплате 624.443,00 КМ), препоручујемо да се анализира висина благајничког максимума и да се исплате преко благајне сведу на најмању могућу мјеру, а значајнија плаћања обављају безготовински.

3.6. Попис средстава и извора средстава⁷

Анализом извршеног пописа средстава и извора средстава⁸ на дан 31. децембра 2005., установили смо неправилности које имају утицаја на тачност и објективност финансијских извјештаја, а односе се на следеће:

- § Кашњење у усвајању елабората о попису што је имало за посљедицу кашњење у сачињавању и предаји годишњег финансијског извјештаја. Иако су пописне комисије на вријеме извршиле попис и предале извјештаје у складу са планом пописа 20.01.2006. каснило се са доношењем Одлука о прихватању Извјештаја Комисије⁹, што је утицало да се књижења по попису, проведу након 28.02.2005. што је крајњи рок за предају завршних извјештаја;
- § Вриједност сталних средстава у главној књизи није усклађена са вриједношћу из помоћних евиденција сталних средстава. Налог за књижење на основу којег је извршено усклађивање салда у финансијском књиговодству са салдима у материјалном

⁷ У 2005. години попис је вршен према Одлуци о вршењу редовног годишњег пописа и формирању комисија за попис, број: 04-164.5-1347/05 од 15.12.2005. год. Правилник о вршењу пописа средстава, потраживања и обвеза у Дирекцији за цивилно ваздухопловство БиХ, број: 01-291-408/05 од 10.05.2005; Упутство о вршењу пописа имовине и обавеза буџетских корисника – институција БиХ на дан 31.12. текуће године. МФТ број: 01-Ст4-50-6438/04 од 08.12.2004. године;

⁸ Сврха пописа јесте да се на основу стварног стања усклади књиговодствено стање средстава и њихових извора, књижењем разлика по попису, тј. утврђених мањкова и вишкова и тако осигурају 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.

⁹ Извјештај Комисије за попис основних средстава, ситног инвентара, обвеза и потраживања ВН ДСА, број: 04-164.5-240/06 од 02.03.2005. године.

књиговодству, није поткријепљен одговарајућом документацијом за извршено усклађивање у износу 3.000 KM;

- § Стање обавеза и потраживања утврђено пописом није усаглашено са књиговодственим стањем ;
- § Такође није извршено сравњење новчаних средстава на Жиро рачуну са стањем у главној књизи које евидентира Министарство финансија и трезора;
- § Није пронађена документација за исправке књижења почетних стања сталних средстава (ревизији није презентована одговарајућа документација за књижење, налог за књижење са припадајућом документацијом није се налазио у архиви Дирекције);

С обзиром да наведене неправилности повећавају ризик од отуђења средстава, а попис директно утиче на финансијске извјештаје истом је потребно посветити пуну пажњу. Неопходно је ишчистити почетна стања и усугласити стање материјалног са стањем финансијског књиговодства.

Дирекција је дужна да истражи финансијску документацију из претходних година и да пронађе разлоге за наведена неслагања, на основу те документације да сачини забиљешку, те да у сарадњи са Министарством финансија и трезора донесе одлуку на основу које ће се саставити налог за исправку књижења.

3.7. Намјенска улагања од такси за прелете-EUROCONTROL¹⁰

3.7.1. Приходи од прелета

Ревизија је утврдила да Дирекција 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 БиХ. Приходи који су евидентирани у пословним књигама Дирекције 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 БиХ није провело закључна књижења.

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

3.7.2. Планирање програма посебне намјене

Утврђено је да је Дирекција у 2005. години по програму "Намјенска улагања од такси за прелете" сачинила и Министарству финансија и трезора доставила оквирни финансијски план трошења средстава од прелета према позицијама које се објављују у буџету. Међутим, Дирекција није доставила детаљан програм са дефинисаним циљевима и процијењеним ризицима, потребним ресурсима и сл., у којем су специфициране активности и расходи везани за њих. С друге стране план потрошње средстава програма посебне намјене који је достављен

¹⁰ EUROCONTROL (European Organisation for the safety of Air Navigation) је Европска организација за сигурност и ваздушну навигацију – институција која се бави регулацијом ваздушног промета као и наплатом трошкова ваздушне навигације и њихове расподеле члановима ове организације за пружене услуге навигације. Босна и Херцеговина је чланица ИКАО-а (International Civil Aviation Organization) од 1993, а од 01.03.2004 чланица је и EUROCONTROL-а, међутим због непостојања одговарајуће инфраструктуре у БиХ (радара) и оспособљених контролора летења већи дио контроле ваздушног саобраћаја БиХ обављају контролори летења сусједних земаља (CCL – Croatia Control Ltd – Хватска контрола летења и SMATSA – Serbia and Montenegro Air Traffic Service Agency – Агенција за контролу летења Србије и Црне Горе).

'EUROCONTROL-u' (из базе трошкова сачињен за потребе EUROCONTROL-a) не слаже се, у цијелости, са планом потрошње ових средстава који је достављен Министарству финансија и трезора БиХ. Овако урађени планови повећавају ризик од ненамјенске потрошње, односно од смањивања удјела рефундираних средстава од EUROCONTROL-a.

Имајући у виду да финансирање Дирекције зависи и од прихода од прелета, који су у ствари рефундација средстава од стране Међународне асоцијације зрачних пријевозника (IATA) за пружене услуге навигације прикупљена од EUROCONTROL-a за рачун Дирекције, потребно је планирању расхода од ових средстава посветити више пажње како би се иста трошила намјенски и у сврхе које признаје EUROCONTROL.

Обзиром да се потрошњом ових средстава у сврхе које признаје EUROCONTROL повећа удео рефундираних средстава за будуће периоде Канцеларија за ревизију препоручује Дирекцији да детаљно разради програм 'Намјенска улагања од такси за прелете (са циљевима и потребним активностима), те на основу таквог детаљно разрађеног програма сачини јединствен буџет, водећи при том рачуна које трошкове EUROCONTROL признаје, односно који се могу рефундирати с циљем максимализације прихода по овом основу.

За планирање базе трошкова, осим трошкова Дирекције, 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-a увећава ризик код планирања и смањује кредибилитет исте код преговарања за нову јединичну цијену прелета са IATA, под покровитељством EUROCONTROL-a. Односно, наведено може имати негативан утицај на нову јединичну цијену прелета јер се иста тако може умањити.

Препоручујемо Дирекцији да уложи додатне напоре и у договору са ентитетским дирекцијама донесе одговарајући акт (споразум) којим би се овај проблем ријешило.

С циљем бољег планирања базе трошкова, као полазне основе за преговоре о јединичној цијени прелета, неопходно је водити одговарајуће рачуноводство трошкова, те предлажемо да Дирекција повећа напоре и активности за осигуравање неопходне ISFU радне јединице у оквиру Дирекције, чиме би се олакшала евиденција трошкова, праћење и извјештавање.



3.7.3. Расходи

Средства од прелета су утрошена у износу од 1.028.788 КМ. Утврђено је да су средства од прелета и даље трошена (као и у претходним годинама), без јасног плана и критерија у које сврхе и на који начин се ова намјенска средства могу трошити, што је имало за посљедицу прекорачења појединих позиција укупног буџета (видјети табелу у прилогу). Уочили смо, такође да су из ових средстава у појединим случајевима вршене нерационалне и неекономичне набавке, као нпр. набавке 1 мобилног телефона SAMSUNG D500' који је купљен у иностранству и плаћен из благајне према нота рачуну. Наиме, овај мобилни телефон у вриједности од 2.132,60 КМ набављен је за потребе генералног директора, који је већ задужен за 2 мобилна телефона (Nokia 7650—набавне вриједности 1.096 КМ, и Nokia 9210—набавне вриједности 1.600 КМ, а који се, према изјави руководства, користе за кризне ситуације).

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 Дирекцији 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 оперативнo могло пратити њихово извршење.

4. Кореспонденција

Дирекцији је уручен Нацрт извјештаја о ревизији за 2005. годину, на разматрање и достављање коментара на налазе ревизије. У остављеном року од 15 дана, Дирекција није доставила своје коментаре на налазе садржане у Извјештају.

5. Резиме

Канцеларија за ревизију је извршила ревизију Дирекције у складу са Законом о ревизији и INTOSAI стандардима, уважавајући опште услове окружења у којем Дирекција функционира. Ревизија је, као и претходних година, утврдила одређени број неправилности и недостатака у систему интерних контрола који могу утицати на ефикасност и квалитету пословања:

- § Финансијски извјештаји Дирекције нису у потпуности комплетни и поуздани што је посљедица недостатка одређених контрола у Дирекцији и недовољно јасних инструкција Министарства финансија и трезора те непровођења препорука ревизије из претходне године везано за почетна стања и попис;
- § Планирање/пројектовање буџета није значајније унапријеђено у односу на претходну годину. Предузимају се одређене активности везано за квалитетније планирање буџета за 2006., обзиром да се од 01.01.2005. године функционира у мултилатералном систему обрачуна рутних накнада, што подразумева да се планирање трошкова и наплате прихода од авиопревозника врши у складу са међународним стандардима и препорученим праксама.
- § Набавке нису у потпуности вршене у складу са Законом о јавним набавкама роба и услуга;
- § Средства од прелета се, још увијек, троше без плана и програма за трошење ових средстава усаглашеног са буџетом;



- § Још увијек није успостављен ефикасан систем контроле прихода од прелета са аспекта свеобухватности и сравњења са Министарством финансија и трезора;
- § Попис средстава и извора средстава, поново, није извршен квалитетно и у складу са важећим прописима.

**ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ
РЕВИЗОРА**

мр. Драган Кулина

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Миленко Шего

