



Broj:

IZVJEŠTAJ O REVIZIJI
USTAVNOG SUDA BiH
ZA 2005. GODINU

Sarajevo, april 2006. godine



SADRŽAJ

I	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II	REVIZIJSKI IZVJEŠTAJ	4
1.	Uvod	4
2.	Osvrt na preporuke iz prethodnog izvještaja	4
3.	Nalazi i preporuke	5
3.1.	Sistem internih kontrola	5
3.2.	Planiranje i izvršenje budžeta	7
3.3.	Nabavke	9
4.	Korespondencija	9
5.	Rezime	10

Prilog: Tabela 1 - Izvršenje budžeta za period 01.01. - 31.12.2005. godine

I MIŠLJENJE REVIZORA

- 1.1. Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ured za reviziju) izvršio je reviziju finansijskih izvještaja i finansijskog poslovanja Ustavnog suda Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ustavni sud) za 2005. godinu.
- 1.2. Rukovodstvo Ustavnog suda je odgovorno za finansijske izvještaje, za postupanje u skladu sa zakonima i propisima i uspostavljanje efikasnog sistema internih kontrola. Naša odgovornost je da izrazimo mišljenje na osnovu revizije koju smo izvršili.
- 1.3. Zakonska osnova revizije sadržana je u odredbama Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine ('Sl. glasnik BiH' broj: 12/06). Reviziju smo izvršili u skladu sa revizijskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija – INTOSAI ('Sl. 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 primjenjivim računovodstvenim standardima i da li predstavljaju tačan i istinit prikaz poslovanja. Revizija ocjenjuje i pouzdanost sistema internih kontrola kojim se osigurava primjena zakona i propisa, zaštita imovine i pouzdano izvještavanje.
- 1.4. Revizija je, na osnovu uzoraka, ispitivala značajne transakcije, koje potvrđuju iznose u finansijskim izvještajima, ocjenu računovodstvenih principa prilikom sastavljanja finansijskih izvještaja, ocjenu značajnih procjena izvršenih od strane rukovodstva prilikom sastavljanja finansijskih izvještaja, usaglašenost sa zakonima i propisima i ocjenu sistema internih kontrola. Smatramo da revizija koju smo obavili pruža razumnu osnovu za davanje našeg mišljenja.

Prema našem mišljenju, finansijski izvještaji Ustavnog suda za 2005. godinu prikazuju realno i istinito finansijsko stanje Ustavnog suda na dan 31.12.2005. godine, osim za pozicije koje se odnose na sljedeće:

- U Ustavnom sudu postoji izražen problem prijema uposlenih u stalni radni odnos, preuzimanjem trenutno angažiranih lica iz Komisije za ljudska prava, koja djeluje pri Ustavnom sudu (tačka 3.1. Izvještaja);
- Uz godišnje izvještaje za 2005. godinu nisu dostavljene potrebne informacije o sistemu internih kontrola realiziranih u toku godine kao i korektivne radnje preduzete u cilju realizacije preporuka revizije iz protekle godine (tačka 3.1. Izvještaja);
- Nedovoljno pouzdan sistem internih kontrola u dijelu internog nadzora nad pojedinim poslovnim procesima, planiranju budžeta, praćenju i izvještavanju o izvršenju budžeta, (tačka 3.2 Izvještaja);
- U pojedinim slučajevima Ustavni sud nije dosljedno primjenjivao Zakon o javnim nabavkama (tačka 3.3. Izvještaja).

II REVIZIJSKI IZVJEŠTAJ

1. Uvod

Ustavni sud Bosne i Hercegovine je (u daljem tekstu: Ustavni sud), na osnovu Ustava BiH i odredaba Pravila Suda, nezavisan organ u odnosu na bilo koji nivo vlasti u Bosni i Hercegovini. Sud odlučuje:

- o bilo kojem sporu koji se javlja po Ustavu BiH, između dva entiteta ili između BiH i jednog ili oba entiteta te između institucija BiH,
- Sud ima drugostepenu nadležnost u pitanjima koja su sadržana u Ustavu BiH kada ona postanu predmet spora zbog presude bilo kojeg suda u BiH;
- Sud je nadležan u pitanjima koja mu je proslijedio bilo koji sud u BiH, u pogledu toga da li je zakon o čijem važenju njegova odluka ovisi, kompatibilan sa Ustavom BiH, sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima, ili sa zakonima BiH ili u pogledu postojanja ili domašaja nekog drugog pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku Suda.

Odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće i dužno ih je poštovati svako pravno i fizičko lice, a svi organi vlasti dužni su u okviru svojih nadležnosti utvrđenih Ustavom i Zakonom, provoditi odluke Ustavnog suda.

2. Osvrt na preporuke iz prethodnog izvještaja

Ured za reviziju izvršio je reviziju poslovanja Ustavnog suda za 2004. godinu, o čemu je sastavljen Izvještaj o reviziji, kao i prethodnu fazu revizije za 2005. godinu o čemu je putem Pisma rukovodstvu Ustavni sud obaviješten o našim nalazima. Osvrtom na preporuke revizije, date u navedenom Izvještaju i Pismu rukovodstvu, utvrđeno je da Ustavni sud nije preduzeo sve aktivnosti na otklanjanju konstatiranih nedostataka.

Realizirane preporuke:

- Izvršena je popuna većine radnih mjesta predviđenih postojećim Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji;
- Inventura sredstava, obaveza i potraživanja je urađena u skladu sa važećim propisima koji uređuju tu oblast;
- Usvojena je Odluka o načinu korištenja i upotrebi fiksnih i mobilnih telefona, koja je stupila na snagu u januaru 2006. godine;
- Uvedena je evidencija o korištenju službenih vozila.

Aktivnosti koje su u toku:

- Unaprjeđenje sistema internih kontrola koji se prevashodno ogleda u aktivnostima na izradi Pravilnika o sistemu internih kontrola zasnovanog na smjernicama Ministarstva finansija i trezora BiH.

Preporuke koje nisu realizirane:

- Neriješeno pitanje usklađenosti Odluke o plaćama pojedinih uposlenih u Sekretarijatu Ustavnog suda sa važećim propisima;
- Planiranje i izvršenje budžeta nije u potpunosti realizirano kako je to navedeno u preporukama revizije;
- Nedosljedna primjena propisa koji reguliraju javne nabavke.

3. Nalazi i preporuke**3.1. Sistem internih kontrola ¹**

Revizija je izvršila ispitivanje sistema internih kontrola, administrativnih i računovodstvenih procedura i kvaliteta finansijskog upravljanja u Ustavnom sudu. 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 Hercegovine² koji sadržava smjernice u vezi izrade Pravilnika o internim kontrolama. Vodič je u okviru Akcijskog plana usvojilo Vijeće ministara i zasniva se na, u svijetu široko prihvaćenom modelu sistema internih kontrola od pet komponenti:

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

Ustavni sud nije do sada preduzeo aktivnosti na izradi Pravilnika o internim kontrolama što je obaveza koja proizlazi iz odredbi Zakona o izvršenju budžeta, osim što su sa sadržajem smjernica upoznati uposleni, a trenutno se definira pristup primjeni ovakvog modela internih kontrola.

Ured za reviziju podržava ovakav model uspostave sistema internih kontrola, te preporučujemo rukovodstvu Ustavnog suda da nastavi započete aktivnosti na izradi Pravilnika o internim kontrolama koji će se bazirati na datim smjernicama Ministarstva finansija i trezora BiH, a sve u cilju otklanjanja rizika od eventualnih grešaka i zloupotreba u poslovanju Ustavnog suda.

¹ Interne kontrole su jedinstven proces koji uvodi organizacija kao skup postupaka i mjera koje osiguravaju tačnost i pravilnost evidentiranja finansijskih transakcija, njihovu punu usklađenost sa zakonima i ekonomično i efektivno trošenje javnog novca.

² Pogledati Instrukciju za razvoj i održavanje sistema internih kontrola od 08.03.2005. godine koju je sačinilo Ministarstvo finansija i trezora BiH i Akcijski plan za uspostavu sistema internih kontrola u institucijama BiH koji je predložila radna grupa za izradu i provođenje Akcijskog plana za jačanje sistema internih kontrola, a koju je imenovalo Vijeće ministara BiH Odlukom broj: 277/04 od 16.12.2004. godine.

▪ Kontrolno okruženje

Kontrolno okruženje je osnova sistema internih kontrola kojim se osigurava pozitivan ambijent u kom zaposleni provode različite aktivnosti i ostvaruju svoje obaveze u sistemu internih kontrola.

Najveća odgovornost za uspostavljanje sistema internih kontrola i samim tim i kontrolnog okruženja vezana je za rukovodstvo Ustavnog suda. Od uspostave efikasnog i efektivnog sistema internih kontrola najviše će koristiti imati rukovodstvo jer će takav sistem obezbijediti (u razumnoj mjeri) zaštitu poslovanja od prijevара, grešaka i eventualnih zloupotreba.

Međutim, u Ustavnom sudu postoji izražen problem prijema uposlenih u stalni radni odnos, preuzimanjem trenutno zaposlenih iz Komisije za ljudska prava, koja djeluje pri Ustavnom sudu.

Predstavници države Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske su u septembru 2003. godine potpisali Sporazum u skladu sa članom XIV Aneksa 6 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini o mandatu Doma za ljudska prava. Po tom Sporazumu mandat Doma za ljudska prava prestao je 31.12.2003. godine. Od 01.01.2004. godine pri Ustavnom sudu BiH djeluje Komisija za ljudska prava kao pravni slijednik Doma za ljudska prava. U martu 2005. godine potpisan je protokol kojim se produžava rad Komisije za ljudska prava u okviru Ustavnog suda do 31.12.2005. godine.

Svi predmeti uključujući i arhivu, sva materijalna i tehnička dobra i finansijska sredstva prenesena su sa Doma za ljudska prava na Ustavni sud. Odredbama navedenog Sporazuma predviđeno je da će Ustavni sud zaposliti po potrebi domaće osoblje iz Sekretarijata Komisije za ljudska prava u skladu sa stvarnim potrebama i mogućnostima finansiranja.

Naime, uočili smo da Ustavni sud nije utvrdio kriterijume niti raspisivao interne oglase za prijem potrebnih kadrova iz Sekretarijata Komisije za ljudska prava. Kao posljedica navedenog Ustavni sud je preuzimanje uposlenih i njihov prijem u stalni radni odnos vršio selektivno bez jasno utvrđenih kriterijuma za prijem i internog oglašavanja čime je onemogućeno svim zainteresiranim iz Komisije za ljudska prava da apliciraju na pojedine pozicije upražnjenih radnih mjesta u Ustavnom sudu.

Ured za reviziju preporučuje rukovodstvu Ustavnog suda da izradi jasne kriterijume za prijem u stalni radni odnos i izvrši interno oglašavanje kako bi postupak prijema u stalni radni odnos bio javan i dostupan svim zainteresiranim za stalno zaposlenje u Ustavnom sudu.

Uočili smo da za navedeni program posebne namjene u Ustavnom sudu nisu usvojili posebna interna pravila potrošnje (upotreba fiksnih telefona, ograničenja za stvaranje obaveza za troškove reprezentacije i upotrebu službenih automobila i kontrolu utroška goriva) i procedure stvaranja obaveza i unosa podataka u ISFU sistem. Mišljenja smo da se postojeće interne procedure kao i interna pravila potrošnje, koje je Ustavni sud usvojio za tekuće poslovanje, trebaju primjenjivati i u trošenju ukupno odobrenih budžetskih sredstava u koja su uključena i sredstva za rad Komisije za ljudska prava.

Revizija je i po obavljenoj prethodnoj reviziji skretala pažnju na ovaj propust i davala preporuke rukovodstvu da dosljedno primjenjuju usvojena interna pravila i procedure Ustavnog suda i za utrošak sredstava odobrenih za poslovanje Komisije za ljudska prava, a sve u cilju racionalnog, ekonomičnog i transparentnog trošenja javnih sredstava i pouzdanog funkcioniranja sistema internih kontrola.

• Procjena rizika

Ustavni sud nije uspostavio jasne i nedvosmislene ciljeve poslovanja prema područjima i aktivnostima svoga poslovanja, tako da nisu utvrđeni rizici u odnosu na pojedine aktivnosti. Prema tome, Ustavni sud nije u mogućnosti vršiti vrednovanje rizika sa stanovišta značajnosti procjene pojave rizika, procjenjivanje tolerancije za pojedine rizike i određivanje strategije za postupanje sa rizicima. Ovaj dio procjene rizika je ključni za preduzimanje mjera za sprečavanje rizika koji je sadržan u kontrolnim aktivnostima.

Vezano za ciljeve poslovanja, revizija je i ranije konstatirala da Program rada Ustavnog suda nije povezan sa Finansijskim planom kao što ni Izvještaj o radu nije povezan sa Finansijskim izvještajem. Ovakav način izvještavanja Ustavnog suda ne daje konkretne komparativne pokazatelje o planiranim i realiziranim ciljevima u odnosu na planirana i utrošena sredstva za realizaciju tih ciljeva.

Ustavni sud treba da definiira ciljeve poslovanja prema pojedinim područjima i aktivnostima koji nisu vezani samo za finansijski aspekt poslovanja Ustavnog suda. Na primjer, procjena rizika se može utvrditi za aktivnosti vezane za finansijsko poslovanje (budžet, nabavke, posebni programi, finansijsko izvještavanje i sl.), kao i za aktivnosti vezano za opće poslovanje Ustavnog suda.

Preporučujemo da Ustavni sud Program rada podnosi na usvajanje zajedno sa finansijskim planom i da Izvještaj o radu podnosi zajedno sa finansijskim izvještajem. Na taj način bi poslovne aktivnosti Ustavnog suda bile povezane sa utrošenim sredstvima za njihovu realizaciju. Ovo zahtijeva izmjenu metodologije izvještavanja koja nije u nadležnosti Ustavnog suda što je potrebno uraditi u saradnji sa Vijećem ministara BiH i Ministarstvom finansija i trezora BiH.

Utvdili smo da Ustavni sud nije sačinio i uz godišnje izvještaje za 2005. godinu dostavio Ministarstvu finansija i trezora BiH Informaciju o sistemu internih kontrola realiziranih u toku godine, kao i korektivne radnje preduzete u cilju realizacije preporuka revizije iz protekle godine, kako je to propisano odredbama člana 18. Pravilnika o finansijskom izvještavanju institucija BiH.

Preporučujemo rukovodstvu Ustavnog suda da prilikom dostavljanja godišnjih izvještaja Ministarstvu finansija i trezora BiH uz iste dostavi i Informaciju o sistemu internih kontrola realiziranih u toku godine, kao i korektivne radnje preduzete u cilju realizacije preporuka revizije iz protekle godine, kako je to propisano odredbama člana 18. Pravilnika o finansijskom izvještavanju institucija BiH.

3.2. Planiranje i izvršenje budžeta

Prijedlog budžeta za 2005. godinu Ustavni sud je dostavio Ministarstvu finansija i trezora BiH u ukupnom iznosu od 4.963.900 KM, pod pretpostavkom da će u Ustavnom sudu u 2005. godini biti zaposlena 72 izvršioca poslova predviđenih Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i da će prestati sa radom Komisija za ljudska prava. Naknadnim konsultacijama sa Ministarstvom finansija i trezora BiH, a po dobijenim saznanjima da će biti nastavljen rad Komisije za ljudska prava za Ustavni sud je utvrđen budžet u iznosu od 4.214.287 KM u koji je uključen i program posebne namjene 'Komisija za ljudska prava' u iznosu od 600.000 KM.

Na osnovu zahtjeva Ustavnog suda za dobijanje saglasnosti za promjenu strukture rashoda, Ministarstvo finansija i trezora BiH je u dva navrata odobrilo restrukturiranje rashoda u dijelu tekućih izdataka u ukupnom iznosu od 66.000 KM.

Odobreni budžet je izvršen u iznosu od 4.062.839 KM ili 96% od odobrenog budžeta. Najveće odstupanje izvršenog u odnosu na odobreni budžet ostvareno je na poziciji 'Bruto plaće i naknade', a što je posljedica kašnjenja u imenovanju jednog sudije Ustavnog suda (od maja do decembra 2005. godine u Ustavnom sudu je bilo upražnjeno mjesto jednog sudije koga imenuje Predstavnički dom Parlamenta F BiH).

Pregled traženog, odobrenog i izvršenog budžeta za period od 01.01. - 31.12.2005.godine prikazan je u tabeli broj 1, u prilogu ovog Izvještaja.

Analizom budžeta utvrdili smo da postoje odstupanja od odobrenog u odnosu na traženi, kao i izvršenog u odnosu na odobreni budžet, a što je posljedica određenih slabosti sistema internih kontrola ovog procesa. Ovdje se prevashodno misli na to da planiranje nije vršeno na osnovu stvarnih ulaznih parametara kao što su analize stvarnih potreba za materijalnim i ljudskim resursima neophodnim za izvršenje planiranih zadataka. Naime, prilikom usaglašavanja konačnog prijedloga budžeta sa Ministarstvom finansija i trezora BiH izvršeno je umanjenje traženog budžeta na pozicijama 'Naknade troškova zaposlenih', 'Putni troškovi' i 'Izdaci za energiju i komunalne usluge' što je imalo za posljedicu da je Ustavni sud u dva navrata dobio saglasnost za promjenu strukture rashoda (zadnje restrukturiranje izvršeno je 30.12.2005. godine u iznosu od 32.000 KM).

Ured za reviziju ponovo preporučuje Ustavnom sudu da treba usvojiti takve procedure izrade i usvajanja nacrtu budžeta koje će polaziti od analize i procjene potrebnih sredstava, preuzetih obaveza, predviđenih donacija, plana potrebnih kapitalnih sredstava itd. Uz kvalitetniju komunikaciju sa Ministarstvom finansija i trezora BiH, postigle bi se realne procjene potrebnih sredstava što bi omogućilo i određene uštede javnog novca.

Utvrdili smo da i dalje u Ustavnom sudu postoji problem neusklađenosti Odluke o plaćama pojedinih uposlenih u Sekretarijatu Ustavnog suda sa važećim propisom³, u dijelu koji se odnosi na utvrđene koeficijente plaća za uposlene, koji su u skladu sa odredbama navedenog propisa svrstani u kategoriju državnih službenika i zaposlenika.

Skrećemo pažnju na ovaj propust prisutan u poslovanju Ustavnog suda od stupanja na snagu Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, te preporučujemo rukovodstvu da u saradnji sa Agencijom za državnu službu BiH i drugim nadležnim institucijama BiH ubrza aktivnosti na usklađivanju internih akata sa propisima koji uređuju poslovanje te institucije.

U Ustavnom sudu nisu priznavali pojedine rashode prema modificiranoj računovodstvenoj osnovi kako je to propisano Zakonom o finansiranju institucija BiH. Naime, naknade troškova prijevoza za dolazak i odlazak sa posla za januar 2005. godine, knjižene su u decembru 2004. godine.

Preporučujemo rukovodstvu da se dosljedno pridržava propisa koji uređuju poslovanje Ustavnog suda, kako se ovakvi propusti ne bi ponavljali.

³ Zakon o državnoj službi u institucijama BiH ('Sl. Glasnik BiH' broj:19/02)

3.3. Nabavke

Ured za reviziju je uvažio činjenicu da je 2005. godina bila prva godina 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 pažnju na sljedeće nedostatke u procesima nabavke koje smo zabilježili tokom obavljanja prethodne i završne revizije.

Utvdili smo da Ustavni sud u pojedinim slučajevima, prilikom izbora dobavljača za nabavku roba i usluga, nije postupao u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama čija ukupna vrijednost prelazi iznos od 3.000 KM i to:

- Izbor dobavljača 'Logosoft' Sarajevo za pružanje Internet usluga u Komisiji za ljudska prava u mjesečnom iznosu od 638 KM što na godišnjem nivou iznosi 7.656 KM;
- Izbor dobavljača 'ARKA PRESS' za isporuku obrazaca i papira za potrebe Komisije za ljudska prava u iznosu od 4.305 KM;
- Primijetili smo da je u Ustavnom sudu došlo do kašnjenja u primjeni Zakona o javnim nabavkama. Ovdje prevashodno mislimo na neblagovremeno odustajanje od naslijeđenih ugovora sa dobavljačima koji su zaključeni prije stupanja na snagu Zakona o javnim nabavkama (nabavke kancelarijskog materijala, goriva, usluga prijevoza u inostranstvu, usluga osiguranja i sl.);

Ured za reviziju je i ranije skretao pažnju na ovaj propust, te preporučujemo rukovodstvu da usvoji takve procedure za stvaranje materijalnih obaveza koje omogućavaju prethodnu kontrolu i posebna odobrenja za zaključenje ugovora sa dobavljačima, kako bi se spriječilo ponavljanje ovakvih propusta.

4. Korespondencija

Sudu je uručen Nacrt izvještaja o izvršenoj reviziji za 2005. godinu, na razmatranje i dostavljane komentara na nalaz revizije.

U ostavljenom roku od 15 dana, Sud je dostavio svoje komentare na Nacrt izvještaja revizije koji su djelimično uvaženi.

U prilogu Izvještaja dostavljamo vam komentare Suda i naš odgovor.

5. Rezime

Revidiranjem poslovanja Ustavnog suda za 2005. godinu utvrdili smo određeni broj nepravilnosti i nedostataka u dijelu koji se odnosi na:

- Kašnjenje u izradi Pravilnika o internim kontrolama koji će se bazirati na datim smjernicama Ministarstva finansija i trezora BiH (tačka 3.1. Izvještaja);
- U Ustavnom sudu postoji izražen problem prijema uposlenih u stalni radni odnos, preuzimanjem trenutno angažiranih lica iz Komisije za ljudska prava, koja djeluje pri Ustavnom sudu (tačka 3.1. Izvještaja);
- Godišnji izvještaji za 2005. godinu nisu sadržavali potrebne informacije o sistemu internih kontrola realiziranih u toku godine kao i korektivne radnje preduzete u cilju realizacije preporuka revizije iz protekle godine (tačka 3.1. Izvještaja);
- Poslovanje Komisije za ljudska prava bez pojedinačno usvojenih internih pravila potrošnje;
- Planiranje budžeta nije urađeno kvalitetno sa realno utvrđenim resursima potrebnim za izvršenje jasno definiranih ciljeva i zadataka poslovanja (tačka 3.2. Izvještaja);
- U Ustavnom sudu postoji problem neusklađenosti Odluke o plaćama pojedinih uposlenih u Sekretarijatu Ustavnog suda sa važećim propisima koji uređuju tu oblast (tačka 3.2. Izvještaja);
- U pojedinim slučajevima Ustavni sud nije dosljedno primjenjivao Zakon o javnim nabavkama (tačka 3.3. Izvještaja).

**ZAMJENIK GENERALNOG
REVIZORA**

mr. Dragan Kulina

GENERALNI REVIZOR

Milenko Šego