



Број:

ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ

УСТАВНОГ СУДА БиХ ЗА 2005. ГОДИНУ

Сарајево, април 2006. године



САДРЖАЈ

I	МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА	3
II	РЕВИЗИОНИ ИЗВЈЕШТАЈ	4
1.	Увод	4
2.	Осврт на препоруке из претходног извјештаја	4
3.	Налази и препоруке	5
3.1.	Систем интерних контрола	5
3.2.	Планирање и извршење буџета	8
3.3.	Набавке	9
4.	Кореспонденција	9
5.	Резиме	10

Прилог: Табела 1 - Извршење буџета за период 01.01. - 31.12.2005. године

I МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА

- 1.1. Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Канцеларија за ревизију) извршила је ревизију финансијских извјештаја и финансијског пословања Уставног суда Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Уставни суд) за 2005. годину.
- 1.2. Руководство Уставног суда је одговорно за финансијске извјештаје, за поступање у складу са законима и прописима и успостављање ефикасног система интерних контрола. Наша одговорност је да изразимо мишљење на основу ревизије коју смо извршили.
- 1.3. Законски основ ревизије садржан је у одредбама Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине ('Сл. гласник БиХ' број: 12/06). Ревизију смо извршили у складу са ревизионим стандардима Међународне организације врховних ревизионих институција – INTOSAI ('Сл. 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 примјењивим рачуноводственим стандардима и да ли представљају тачан и истинит приказ пословања. Ревизија оцјењује и поузданост система интерних контрола којим се обезбјеђује примјена закона и прописа, заштита имовине и поуздано извјештавање.
- 1.4. Ревизија је, на основу узорака, испитивала значајне трансакције, које потврђују износе у финансијским извјештајима, оцјену рачуноводствених принципа приликом састављања финансијских извјештаја, оцјену значајних процјена извршених од стране руководства приликом састављања финансијских извјештаја, усаглашеност са законима и прописима и оцјену система интерних контрола. Сматрамо да ревизија коју смо обавили пружа разумну основу за давање нашег мишљења.

Према нашем мишљењу, финансијски извјештаји Уставног суда за 2005. годину приказују реално и истинито финансијско стање Уставног суда на дан 31.12.2005. године, осим за позиције које се односе на сљедеће:

- У Уставном суду постоји изражен проблем пријема запослених у стални радни однос, преузимањем тренутно ангажованих лица из Комисије за људска права, која дјелује при Уставном суду (тачка 3.1. Извјештаја);
- Уз годишње извјештаје за 2005. годину нису достављене потребне информације о систему интерних контрола реализованих у току године као и корективне радње предузете у циљу реализације препорука ревизије из протекле године (тачка 3.1. Извјештаја);
- Недовољно поуздан систем интерних контрола у дијелу интерног надзора над појединим пословним процесима, планирању буџета, праћењу и извјештавању о извршењу буџета, (тачка 3.2 Извјештаја);
- У појединим случајевима Уставни суд није досљедно примјењивао Закон о јавним набавкама (тачка 3.3. Извјештаја).

II РЕВИЗИОНИ ИЗВЈЕШТАЈ

1. Увод

Уставни суд Босне и Херцеговине је (у даљем тексту: Уставни суд), на основу Устава БиХ и одредаба Правила Суда, независан орган у односу на било који ниво власти у Босни и Херцеговини. Суд одлучује:

- о било којем спору који се јавља по Уставу БиХ, између два ентитета или између БиХ и једног или оба ентитета те између институција БиХ,
- Суд има другостепену надлежност у питањима која су садржана у Уставу БиХ када она постану предмет спора због пресуде било којег суда у БиХ;
- Суд је надлежан у питањима која му је прослиједио било који суд у БиХ, у погледу тога да ли је закон о чијем важењу његова одлука овиси, компатибилан са Уставом БиХ, са Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама и њеним протоколима, или са законима БиХ или у погледу постојања или домашаја неког другог правила међународног јавног права које је битно за одлуку Суда.

Одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће и свако правно и физичко лице је дужно да их поштује, а сви органи власти дужни су да у оквиру својих надлежности утврђених Уставом и Законом, проводе одлуке Уставног суда.

2. Осврт на препоруке из претходног извјештаја

Канцеларија за ревизију извршила је ревизију пословања Уставног суда за 2004. годину, о чему је састављен Извјештај о ревизији, као и претходну фазу ревизије за 2005. годину о чему је путем Писма руководству Уставни суд обавијештен о нашим налазима. Освртом на препоруке ревизије, дате у наведеном Извјештају и Писму руководству, утврђено је да Уставни суд није предузео све активности на отклањању констатованих недостатака.

Реализоване препоруке:

- Извршена је попуна већине радних мјеста предвиђених постојећим Правилником о унутрашњој организацији;
- Инвентура средстава, обавеза и потраживања је урађена у складу са важећим прописима који уређују ту област;
- Усвојена је Одлука о начину коришћења и употреби фиксних и мобилних телефона, која је ступила на снагу у јануару 2006. године;
- Уведена је евиденција о коришћењу службених возила.

Активности које су у току:

- Унапређење система интерних контрола који се превасходно огледа у активностима на изради Правилника о систему интерних контрола заснованог на смјерницама Министарства финансија и трезора БиХ.

Препоруке које нису реализоване:

- Неријешено питање усклађености Одлуке о платама појединих запослених у Секретаријату Уставног суда са важећим прописима;
- Планирање и извршење буџета није у потпуности реализовано како је то наведено у препорукама ревизије;
- Недосљедна примјена прописа који регулишу јавне набавке.

3. Налази и препоруке**3.1. Систем интерних контрола ¹**

Ревизија је извршила испитивање система интерних контрола, административних и рачуноводствених процедура и квалитета финансијског управљања у Уставном суду. 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 Херцеговине² који садржава смјернице у вези израде Правилника о интерним контролама. Водич је у оквиру Акционог плана усвојио Савјет министара и заснива се на, у свијету широко прихваћеном моделу система интерних контрола од пет компоненти:

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

Уставни суд није до сада предузео активности на изради Правилника о интерним контролама што је обавеза која произлази из одредби Закона о извршењу буџета, осим што су са садржајем смјерница упознати запослени, а тренутно се дефинише приступ примјени оваквог модела интерних контрола.

Канцеларија за ревизију подржава овакав модел успоставе система интерних контрола, те препоручујемо руководству Уставног суда да настави започете активности на изради Правилника о интерним контролама који ће се базирати на датим смјерницама Министарства финансија и трезора БиХ, а све у циљу отклањања ризика од евентуалних грешака и злоупотреба у пословању Уставног суда.

¹ Интерне контроле су јединствен процес који уводи организација као скуп поступака и мјера које обезбјеђују тачност и правилност евидентирања финансијских трансакција, њихову пуну усклађеност са законима и економично и ефективно трошење јавног новца.

² Погледати Инструкцију за развој и одржавање система интерних контрола од 08.03.2005. године коју је сачинило Министарство финансија и трезора БиХ и Акциони план за успоставу система интерних контрола у институцијама БиХ који је предложила радна група за израду и провођење Акционог плана за јачање система интерних контрола, а коју је именовао Савјет министара БиХ Одлуком број: 277/04 од 16.12.2004. године.

▪ Контролно окружење

Контролно окружење је основа система интерних контрола којим се обезбјеђује позитиван амбијент у ком запослени проводе различите активности и остварују своје обавезе у систему интерних контрола.

Највећа одговорност за успостављање система интерних контрола и самим тим и контролног окружења везана је за руководство Уставног суда. Од успостављања ефикасног и ефективног система интерних контрола највише ће користи имати руководство јер ће такав систем обезбиједити (у разумној мјери) заштиту пословања од превара, грешака и евентуалних злоупотреба.

Међутим, у Уставном суду постоји изражен проблем пријема запослених у стални радни однос, преузимањем тренутно запослених из Комисије за људска права, која дјелује при Уставном суду.

Представници државе Босне и Херцеговине, Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске су у септембру 2003. године потписали Споразум у складу са чланом XIV Анекса 6 Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини о мандату Дома за људска права. По том Споразуму мандат Дома за људска права престао је 31.12.2003. године. Од 01.01.2004. године при Уставном суду БиХ дјелује Комисија за људска права као правни слиједник Дома за људска права. У марту 2005. године потписан је протокол којим се продужава рад Комисије за људска права у оквиру Уставног суда до 31.12.2005. године.

Сви предмети укључујући и архиву, сва материјална и техничка добра и финансијска средства пренешена су са Дома за људска права на Уставни суд. Одредбама наведеног Споразума предвиђено је да ће Уставни суд запослити по потреби домаће особље из Секретаријата Комисије за људска права у складу са стварним потребама и могућностима финансирања.

Наиме, уочили смо да Уставни суд није утврдио критеријуме нити расписивао интерне огласе за пријем потребних кадрова из Секретаријата Комисије за људска права. Као последица наведеног Уставни суд је преузимање запослених и њихов пријем у стални радни однос вршио селективно без јасно утврђених критеријума за пријем и интерног оглашавања чиме је онемогућено свим заинтересованим из Комисије за људска права да аплицирају на поједине позиције упражњених радних мјеста у Уставном суду.

Канцеларија за ревизију препоручује руководству Уставног суда да изради јасне критеријуме за пријем у стални радни однос и изврши интерно оглашавање како би поступак пријема у стални радни однос био јаван и доступан свим заинтересованим за стално запослење у Уставном суду.

Уочили смо да за наведени програм посебне намјене у Уставном суду нису усвојили посебна интерна правила потрошње (употреба фиксних телефона, ограничења за стварање обавеза за трошкове репрезентације и употребу службених аутомобила и контролу утрошка горива) и процедуре стварања обавеза и уноса података у ИСФУ систем. Мишљења смо да постојеће интерне процедуре као и интерна правила потрошње, које је Уставни суд усвојио за текуће пословање, требају да се примјењују и у трошењу укупно одобрених буџетских средстава у која су укључена и средства за рад Комисије за људска права.

Ревизија је и по обављеној претходној ревизији скретала пажњу на овај пропуст и давала препоруке руководству да досљедно примјењују усвојена интерна правила и процедуре Уставног суда и за утрошак средстава одобрених за пословање Комисије за људска права, а све у циљу рационалног, економичног и транспарентног трошења јавних средстава и поузданог функционисања система интерних контрола.

▪ Процјена ризика

Уставни суд није успоставио јасне и недвосмислене циљеве пословања према подручјима и активностима свога пословања, тако да нису утврђени ризици у односу на поједине активности. Према томе, Уставни суд није у могућности да врши вредновање ризика са становишта значајности процјене појаве ризика, процјењивање толеранције за поједине ризике и одређивање стратегије за поступање са ризицима. Овај дио процјене ризика је кључни за предузимање мјера за спречавање ризика који је садржан у контролним активностима.

Везано за циљеве пословања, ревизија је и раније констатовала да Програм рада Уставног суда није повезан са Финансијским планом као што ни Извјештај о раду није повезан са Финансијским извјештајем. Овакав начин извјештавања Уставног суда не даје конкретне компаративне показатеље о планираним и реализованим циљевима у односу на планирана и утрошена средства за реализацију тих циљева.

Уставни суд треба да дефинише циљеве пословања према појединим подручјима и активностима који нису везани само за финансијски аспект пословања Уставног суда. На примјер, процјена ризика може да се утврди за активности везане за финансијско пословање (буџет, набавке, посебни програми, финансијско извјештавање и сл.), као и за активности везано за опште пословање Уставног суда.

Препоручујемо да Уставни суд Програм рада подноси на усвајање заједно са финансијским планом и да Извјештај о раду подноси заједно са финансијским извјештајем. На тај начин би пословне активности Уставног суда биле повезане са утрошеним средствима за њихову реализацију. Ово захтијева измјену методологије извјештавања која није у надлежности Уставног суда што је потребно да се уради у сарадњи са Савјетом министара БиХ и Министарством финансија и трезора БиХ.

Утврдили смо да Уставни суд није сачинио и уз годишње извјештаје за 2005. годину доставио Министарству финансија и трезора БиХ Информацију о систему интерних контрола реализованих у току године, као и корективне радње предузете у циљу реализације препорука ревизије из протекле године, како је то прописано одредбама члана 18. Правилника о финансијском извјештавању институција БиХ.

Препоручујемо руководству Уставног суда да приликом достављања годишњих извјештаја Министарству финансија и трезора БиХ уз исте достави и Информацију о систему интерних контрола реализованих у току године, као и корективне радње предузете у циљу реализације препорука ревизије из протекле године, како је то прописано одредбама члана 18. Правилника о финансијском извјештавању институција БиХ.

3.2. Планирање и извршење буџета

Приједлог буџета за 2005. годину Уставни суд је доставио Министарству финансија и трезора БиХ у укупном износу од 4.963.900 КМ, под претпоставком да ће у Уставном суду у 2005. години бити запослена 72 извршиоца послова предвиђених Правилником о унутрашњој организацији и да ће престати са радом Комисија за људска права. Накнадним консултацијама са Министарством финансија и трезора БиХ, а по добијеним сазнањима да ће бити настављен рад Комисије за људска права за Уставни суд је утврђен буџет у износу од 4.214.287 КМ у који је укључен и програм посебне намјене 'Комисија за људска права' у износу од 600.000 КМ.

На основу захтјева Уставног суда за добијање сагласности за промјену структуре расхода, Министарство финансија и трезора БиХ је два наврата одобрило у реструктурисање расхода у дијелу текућих издатака у укупном износу од 66.000 КМ.

Одобрени буџет је извршен у износу од 4.062.839 КМ или 96% од одобреног буџета. Највеће одступање извршеног у односу на одобрени буџет остварено је на позицији 'Бруто плате и накнаде', а што је посљедица кашњења у именовању једног судије Уставног суда (од маја до децембра 2005. године у Уставном суду је било упражњено мјесто једног судије кога именује Представнички дом Парламента ФБиХ).

Преглед траженог, одобреног и извршеног буџета за период од 01.01. - 31.12.2005.године приказан је у табели број 1, у прилогу овог Извјештаја.

Анализом буџета утврдили смо да постоје одступања од одобреног у односу на тражени, као и извршеног у односу на одобрени буџет, а што је посљедица одређених слабости система интерних контрола овог процеса. Овдје се превасходно мисли на то да планирање није вршено на основу стварних улазних параметара као што су анализе стварних потреба за материјалним и људским ресурсима неопходним за извршење планираних задатака. Наиме, приликом усаглашавања коначног приједлога буџета са Министарством финансија и трезора БиХ извршено је умањење траженог буџета на позицијама 'Накнаде трошкова запослених', 'Путни трошкови' и 'Издаци за енергију и комуналне услуге' што је имало за посљедицу да је Уставни суд у два наврата добио сагласност за промјену структуре расхода (задње реструктурисање извршено је 30.12.2005. године у износу од 32.000 КМ).

Канцеларија за ревизију поново препоручује Уставном суду да треба да усвоји такве процедуре израде и усвајања нацрта буџета које ће полазити од анализе и процјене потребних средстава, преузетих обавеза, предвиђених донација, плана потребних капиталних средстава итд. Уз квалитетнију комуникацију са Министарством финансија и трезора БиХ, постигле би се реалне процјене потребних средстава што би омогућило и одређене уштеде јавног новца.

Утврдили смо да и даље у Уставном суду постоји проблем неусклађености Одлуке о платама појединих запослених у Секретаријату Уставног суда са важећим прописом³, у дијелу који се односи на утврђене коефицијенте плата за запослене, који су у складу са одредбама наведеног прописа сврстани у категорију државних службеника и запосленика.

Скрећемо пажњу на овај пропуст присутан у пословању Уставног суда од ступања на снагу Закона о државној служби у институцијама БиХ, те препоручујемо руководству да у сарадњи са Агенцијом за државну службу БиХ и другим надлежним институцијама БиХ убрза активности на усклађивању интерних аката са прописима који уређују пословање те институције.

³ Закон о државној служби у институцијама БиХ ('Сл. Гласник БиХ' број:19/02)

У Уставном суду нису признавали поједине расходе према модификованој рачуноводственој основи како је то прописано Законом о финансирању институција БиХ. Наиме, накнаде трошкова превоза за долазак и одлазак са посла за јануар 2005. године, књижене су у децембру 2004. године.

Препоручујемо руководству да се досљедно придржава прописа који уређују пословање Уставног суда, како се овакви пропусти не би понављали.

3.3. Набавке

Канцеларија за ревизију је уважила чињеницу да је 2005. година била прва година 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 пажњу на сљедеће недостатке у процесима набавке које смо забиљежили током обављања претходне и завршне ревизије.

Утврдили смо да Уставни суд у појединим случајевима, приликом избора добављача за набавку роба и услуга, није поступао у складу са одредбама Закона о јавним набавкама чија укупна вриједност прелази износ од 3.000 КМ и то:

- Избор добављача 'Logosoft' Сарајево за пружање Интернет услуга у Комисији за људска права у мјесечном износу од 638 КМ што на годишњем нивоу износи 7.656 КМ;
- Избор добављача 'ARKA PRESS' за испоруку образаца и папира за потребе Комисије за људска права у износу од 4.305 КМ;
- Примјетили смо да је у Уставном суду дошло до кашњења у примјени Закона о јавним набавкама. Овдје превасходно мислимо на неблаговремено одустајање од наслијеђених уговора са добављачима који су закључени прије ступања на снагу Закона о јавним набавкама (набавке канцеларијског материјала, горива, услуга превоза у иностранству, услуга осигурања и сл.);

Канцеларија за ревизију је и раније скретала пажњу на овај пропуст, те препоручујемо руководству да усвоји такве процедуре за стварање материјалних обавеза које омогућавају претходну контролу и посебна одобрења за закључење уговора са добављачима, како би се спријечило понављање оваквих пропуста.

4. Кореспонденција

Суду је уручен Нацрт извјештаја о извршеној ревизији за 2005. годину, на разматрање и достављање коментара на налаз ревизије.

У остављеном року од 15 дана, Суд је доставио своје коментаре на Нацрт извјештаја ревизије који су дјелимично уважени.

У прилогу Извјештаја достављамо вам коментаре Суда и наш одговор.



5. Резиме

Ревидирањем пословања Уставног суда за 2005. годину утврдили смо одређени број неправилности и недостатака у дијелу који се односи на:

- Кашњење у изради Правилника о интерним контролама који ће се базирати на датим смјерницама Министарства финансија и трезора БиХ (тачка 3.1. Извјештаја);
- У Уставном суду постоји изражен проблем пријема запослених у стални радни однос, преузимањем тренутно ангажованих лица из Комисије за људска права, која дјелује при Уставном суду (тачка 3.1. Извјештаја);
- Годишњи извјештаји за 2005. годину нису садржавали потребне информације о систему интерних контрола реализованих у току године као и корективне радње предузете у циљу реализације препорука ревизије из протекле године (тачка 3.1. Извјештаја);
- Пословање Комисије за људска права без појединачно усвојених интерних правила потрошње;
- Планирање буџета није урађено квалитетно са реално утврђеним ресурсима потребним за извршење јасно дефинисаних циљева и задатака пословања (тачка 3.2. Извјештаја);
- У Уставном суду постоји проблем неусклађености Одлуке о платама појединих запослених у Секретаријату Уставног суда са важећим прописима који уређују ту област (тачка 3.2. Извјештаја);
- У појединим случајевима Уставни суд није досљедно примјењивао Закон о јавним набавкама (тачка 3.3. Извјештаја).

**ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ
РЕВИЗОРА**

мр Драган Кулина

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Миленко Шего