

ИЗВЈЕШТАЈ
О ОБАВЉЕНОЈ ФИНАНСИЈСКОЈ РЕВИЗИЈИ

АГЕНЦИЈЕ ЗА ДРЖАВНУ СЛУЖБУ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
ЗА 2017. ГОДИНУ

Број: 01/02/03-09-16-1-751/18

Сарајево, јул 2018. године



САДРЖАЈ

I МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА	3
МИШЉЕЊЕ О ФИНАНСИЈСКИМ ИЗВЈЕШТАЈИМА	3
МИШЉЕЊЕ О УСКЛАЂЕНОСТИ	4
II КРИТЕРИЈУМИ	6
III ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ	7
1. УВОД	7
2. РЕАЛИЗАЦИЈА ПРЕПОРУКА	7
3. СИСТЕМ ИНТЕРНИХ КОНТРОЛА	8
3.1 Организација и руковођење	8
3.2 Финансијско управљање и контрола	8
3.3 Интерна ревизија	8
4. БУЏЕТ	9
4.1 Извјештај о раду – провођење додијељених надлежности	10
5. ФИНАНСИЈСКИ ИЗВЈЕШТАЈ	13
5.1 Преглед расхода и издатака из буџета	13
5.1.1 Уговори о дјелу	14
5.2 Биланс стања	15
5.2.1 Попис средстава и обавеза	15
5.3 Преглед динамике запошљавања	16
6. ЈАВНЕ НАБАВКЕ	17
7. КОМЕНТАРИ	18
ПРИЛОЗИ	19

I МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА

МИШЉЕЊЕ О ФИНАНСИЈСКИМ ИЗВЈЕШТАЈИМА

Извршили смо ревизију финансијских извјештаја **Агенције за државну службу Босне и Херцеговине** (у даљем тексту: Агенција) за 2017. годину који обухватају: биланс стања, преглед прихода, примитака и финансирања, преглед расхода и издатака из буџета, посебне податке о платама и броју запослених, преглед динамике запошљавања, преглед сталних средстава у облику ствари и права, преглед капиталних улагања и анализу извршења буџета – текстуални дио.

Одговорност руководства за финансијске извјештаје

Руководство Агенције одговорно је за израду и фер презентацију финансијских извјештаја у складу са прихваћеним оквиром финансијског извјештавања, тј. Законом о финансирању институција БиХ, Правилником о финансијском извјештавању институција БиХ и Правилником о рачуноводству са рачуноводственим политикама и процедурама за кориснике буџета институција БиХ. Ова одговорност подразумијева и креирање, примјену и одржавање интерних контрола које су релевантне за припрему и презентацију финансијских извјештаја који не садрже значајне погрешне исказе услјед преваре или грешке.

Одговорност ревизора

Наша је одговорност да изразимо мишљење о финансијским извјештајима на основу проведене ревизије. Ревизију смо извршили у складу са Законом о ревизији институција Босне и Херцеговине¹ и примјењивим Међународним стандардима врховних ревизионих институција (ISSAI 1000–1810). Ови стандарди захтијевају да поступамо у складу са етичким захтјевима и да ревизију планирамо и извршимо на начин који омогућава да се, у разумној мјери, увјеримо да финансијски извјештаји Агенције не садрже значајне погрешне исказе. Ревизија укључује обављање поступака у циљу прибављања ревизионих доказа о износима и објавама у финансијским извјештајима. Избор поступка је заснован на просудби ревизора, укључујући процјену ризика значајног погрешног приказивања у финансијским извјештајима услјед преваре или грешке. Приликом процјене ризика, ревизор разматра интерне контроле које су релевантне за припрему и фер презентацију финансијских извјештаја у циљу одабира ревизионих поступака који су одговарајући у датим околностима, али не у сврху изражавања мишљења о ефикасности интерних контрола. Ревизија укључује оцјену примијењених рачуноводствених политика и значајних процјена извршених од стране руководства, као и оцјену опште презентације финансијских извјештаја. Ревизор такође оцјењује финансијско управљање, функцију интерне ревизије и системе интерних контрола.

Вјерујемо да су прибављени ревизиони докази довољни и одговарајући и да обезбјеђују основ за наше мишљење.

Мишљење

Према нашем мишљењу, финансијски извјештаји Агенције приказују фер и истинито, у свим материјалним аспектима, стање имовине, обавеза и извора средстава на 31.12.2017. године и извршење буџета за годину која се завршава на наведени датум, у складу са прихваћеним оквиром финансијског извјештавања.

МИШЉЕЊЕ О УСКЛАЂЕНОСТИ

У вези са ревизијом финансијских извјештаја Агенције за 2017. годину, извршили смо и ревизију усклађености активности, финансијских трансакција и информација са значајним законима и другим прописима којима се Агенција руководи.

Одговорност руководства за усклађеност

Поред одговорности за припрему и фер презентацију финансијских извјештаја, руководство Агенције је такође одговорно да обезбиједи да су активности, финансијске трансакције и информације у складу са прописима којима су регулисане и потврђује да је током фискалне године обезбиједило намјенско, сврсисходно и законито кориштење средстава одобрених буџетом институције за остваривање утврђених циљева, те економично, ефикасно и ефективно функционисање система финансијског управљања и контроле.

Одговорност ревизора

Ревизију усклађености смо извршили у складу са Законом о ревизији институција БиХ и ISSAI 4000 – Стандард за ревизију усклађености. Поред наведене одговорности да изразимо мишљење о финансијским извјештајима, наша одговорност подразумијева и изражавање мишљења о томе да ли су активности, финансијске трансакције и информације, у свим материјалним аспектима, у складу са законима и другим прописима којима су регулисане. Ова одговорност укључује обављање процедура како бисмо прибавили ревизионе доказе о томе да ли се средства користе за одговарајуће намјене и да ли је пословање Агенције, према дефинисаним критеријумима, усклађено са законима и другим прописима.

Вјерујемо да су прибављени ревизиони докази довољни и одговарајући и да обезбјеђују основ за наше мишљење.

Мишљење

Према нашем мишљењу, активности, финансијске трансакције и информације Агенције за 2017. годину у складу су, у свим материјалним аспектима, са законима и другим прописима којима су регулисане.



Скретање пажње

Не изражавајући резерву на мишљење о усклађености, скрећемо пажњу на поступке и радње Агенције у провођењу додијељених надлежности и при запошљавању, које су регулисане Законом о државној служби у институцијама БиХ и подзаконским актима (тачка 4.1 и 5.3 Извјештаја).

Сарајево, 17.7.2018. године.

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Драган Вранкић, с.р.

**ЗАМЈЕНИК
ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА**

Јасмин Пилица, с.р.

**ЗАМЈЕНИК
ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА**

Ранко Крсман, с.р.

II КРИТЕРИЈУМИ

Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине проводи ревизију финансијских извјештаја и, у вези са истом, ревизију усклађености. Ревизија финансијских извјештаја и ревизија усклађености подразумијева процес објективног прикупљања и процјењивања доказа, како би се утврдило да ли су предмети ревизије, тј. финансијски извјештаји, као и активности, финансијске трансакције и информације, усклађени са одговарајућим критеријумумима који су садржани у законима и другим прописима. Критеријуми представљају упоредне параметре који се користе како би се дала оцјена предмета ревизије.

За оцјену објективности и истинитости финансијских извјештаја и оцјену усклађености са законима и другим прописима кориштени су сљедећи критеријуми:

- Закон о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2017. годину
- Закон о финансирању институција БиХ
- Закон о јавним набавкама и подзаконски акти
- Закон о платама и накнадама у институцијама БиХ и подзаконски акти
- Закон о порезу на доходак и Закон о доприносима (ФБиХ и РС)
- Закон о државној служби у институцијама БиХ и подзаконски акти
- Закон о раду у институцијама БиХ и подзаконски акти
- Закон о интерној ревизији
- Правилник о рачуноводству са рачуноводственим политикама и процедурама за кориснике буџета институција БиХ
- Правилник о финансијском извјештавању институција БиХ

III ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ

1. УВОД

Агенција је основана Одлуком Савјета министара БиХ¹, а у складу са Законом о државној служби у институцијама БиХ² (у даљем тексту: Закон о државној служби). Агенција је успостављена 2002. године, као самостална управна јединица са својством правног лица.

Агенција врши сљедеће послове:

- обезбјеђује реализацију процеса запошљавања државних службеника на захтјев институција;
- помаже институцијама у реализацији њихове кадровске политике, организационог развоја као и при успостављању информационог система управљања људским потенцијалима;
- обезбјеђује обуку и развој државне службе и др. и
- проводи анкете у оквиру институција на захтјев Савјета министара БиХ.

Радом Агенције руководи директор са статусом секретара са посебним задатком којег именује Савјет министара БиХ на период од 5 година. Сједиште Агенције је у Сарајеву.

2. РЕАЛИЗАЦИЈА ПРЕПОРУКА

Канцеларија за ревизију институција БиХ извршила је финансијску ревизију Агенције за 2016. годину, сачинила Извјештај о финансијској ревизији и дала позитивно мишљење. У Извјештају су дате препоруке у циљу отклањања уочених слабости и недостатака. Агенција је поступила у складу са чланом 16. тачка 3. Закона о ревизији институција БиХ и обавијестила нас о предузетим и планираним активностима на реализацији датих препорука у циљу превазилажења недостатака идентификованих у извјештају о обављеној ревизији за 2016. годину.

Увидом у предузете активности на реализацији препорука, можемо констатовати степен реализације препорука како слиједи:

Реализоване препоруке

- Агенција са дужном пажњом приступила успостављању система финансијског управљања и контроле, проведене су контролне активности и утврђени ризици за пословне процесе.

Нереализоване препоруке:

- И поред чињенице да се Агенција обраћала Секретаријату Парламентарне скупштине БиХ и Служби за заједничке послове институција БиХ са молбом



да им се уступе пословне просторије на кориштење, Агенција и даље користи закупљене просторије за чији закуп плаћа накнаду, тако да није постигнута рационализација ових трошкова.

- Током цијеле године Агенција је на систематизованим радним мјестима ангажовала спољне сараднике при чему је извршена мања корекција у висини хонорара за обављање послова у односу на прошлу годину.

3. СИСТЕМ ИНТЕРНИХ КОНТРОЛА

Агенција је одговорна за креирање, примјену и одржавање интерних контрола које су релевантне за припрему и презентацију финансијских извјештаја и усклађеност пословања са законима и другим прописима.

3.1 Организација и руковођење

Унутрашња организација и начин рада Агенције утврђени су Правилником о унутрашњој организацији Агенције из 2005. године. Агенција је, у складу са Одлуком о начелима за утврђивање унутрашње организације органа управе БиХ¹ и Одлуком о разврставању радних мјеста и критеријумима за опис послова радних мјеста у институцијама БиХ², уз претходно прибављена мишљења релевантних институција, у децембру 2016. године доставила Приједлог правилника о унутрашњој организацији Савјету министара БиХ на усвајање. До момента обављања завршне ревизије, и поред ургенција упућених Савјету министара БиХ од стране Агенције, Приједлог правилника није разматран.

Према важећем Правилнику о унутрашњој организацији Агенције, систематизовано је 26 радних мјеста, а на 31.12.2017. године, по основу уговора о раду, у Агенцији је било запослено 21 лице што је, у односу на исти период прошле године, мање за два лица. Поред запослених по основу уговора о раду, Агенција је током цијеле године, на систематизованим радним мјестима, имала ангажована три спољна сарадника по основу уговора о дјелу.

3.2 Финансијско управљање и контрола

Агенција је предузела активности на успостављању система финансијског управљања и контроле у складу са прописима, проведене су контролне активности и утврђени ризици за пословне процесе. Сачињен је регистар ризика, као и Стратегија управљања ризицима Агенције. Годишњи извјештај о финансијском управљању и контроли је благовремено достављен Централној хармонизацијској јединици Министарства финансија и трезора БиХ.

3.3 Интерна ревизија

У складу са Законом о интерној ревизији институција БиХ³ и Одлуком о критеријумима за успостављање јединица интерне ревизије у институцијама БиХ⁴, за обављање интерне ревизије у Агенцији надлежна је Централна јединица интерне ревизије Министарства финансија и трезора БиХ. У 2017. години Агенција је била предмет заједничке ревизије која се обављала у три институције (Министарство финансија и трезора БиХ, Генерални секретаријат Савјета министара БиХ и Агенција). Интерна ревизија је обављена на тему „Ефекти Закључка Савјета министара БиХ на запошљавање државних службеника у институцијама БиХ“.

Коначан извјештај о обављеној интерној ревизији достављен је у марту 2018. године.

4. БУЏЕТ

Агенцији су као горња граница расхода одређена средства у вриједности од 1.191.000 КМ. Агенција је у складу са дефинисаном горњом границом расхода и поднијела захтјев за додјелу средстава. Законом о буџету институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза Босне и Херцеговине за 2017. годину¹, Агенцији су одобрена средства у висини горње границе расхода, 1.191.000 КМ, што је за 17.000 КМ или 1,4% више у односу на одобрени буџет за 2016. годину. Од укупно одобреног буџета, за финансирање текућих издатака одобрено је 1.178.000 КМ, а за финансирање капиталних издатака 13.000 КМ.

У Табели 1. приказан је преглед одобреног и извршеног буџета.

Табела 1.
у КМ

Износи

Опис	Одобрени буџет	Усклађивања буџета	Укупни буџет	Извршење буџета	Индекс 5/4
1	2	3	4	5	6
Текући издаци	1.178.000	-8.600	1.169.400	1.042.775	89
Капитални издаци	13.000	8.600	21.600	21.185	98
Текући грантови	-	-	-	-	-
Вишегодишња капитална улагања	-	-	-	-	-
Новчане донације	-	24.298	24.298	22.131	91
Укупно:	1.191.000	24.298	1.215.298	1.086.091	89

Агенција је у октобру, уз одобрење Министарства финансија и трезора БиХ, извршила реструктурисања расхода буџета. Реструктурисањем расхода буџета од 14.600 КМ повећана су расположива средства за набавку грађевина (6.000 КМ), издатке за текуће одржавање опреме (6.000 КМ) и набавку опреме (2.600 КМ), док су умањена расположива средства за уговорене и друге посебне услуге (8.600 КМ) и набавку материјала 6.000 КМ

Такође, Агенција је током године извршила усклађивање буџета у дијелу новчаних донација, а на основу пројекта чији је носилац активности Међународна организација франкофоније (OIF). Агенција је, као технички координатор, у својим пословним књигама водила два пројекта и то пројекат „Француски у међународним односима“, који је започет у 2016. години и пројекат „Користи и утицај француског језика“. Укупно расположива средства по пројектима у 2017. години су 24.298 КМ, с тим да су у 2017. години донирана новчана средства у вриједности од 18.851 КМ, а разлика од 5.447 КМ су неутрошена средства пренесена из 2016. године.

4.1. Извјештај о раду – провођење додијељених надлежности

План и програм рада Агенције за 2017. годину, по прибављању мишљења релевантних институција, достављен је Савјету министара БиХ на разматрање. До момента обављања завршне ревизије, Савјет министара БиХ није разматрао достављени документ.

Агенција је у свом извјештају о раду за 2017. годину, сходно надлежностима прописаним Законом о државној служби у институцијама БиХ, навела проведене активности међу којима су и сагласности даване институцијама БиХ на захтјеве за интерним и екстерним премјештајима запосленика.

Наиме, институције БиХ су вршиле интерно премјештање државних службеника на исте или сличне позиције у току пробног рада што је имало за посљедицу активирање резервних листи из члана 29. став 5. Закона о државној служби у институцијама БиХ. У наведеној одредби је прописано да, уколико се државни службеник разријеши дужности због незадовољавајуће оцјене током пробног рада од годину дана или из било којег другог законитог разлога, долази до активирања резервне листе успјешних кандидата по претходно проведеном јавном огласу, те се сљедећи успјешни кандидат са резервне листе прима у државну службу на упражњено радно мјесто.

Наведена могућност се у институцијама користила на начин да је вршен интерни премјештај без посебних образложења (углавном су, као образложење, наведене указане потребе), са или без сагласности (захтјева) државног службеника. Институције су захтјеве за добијање сагласности за извршење тих премјештаја упућивале Агенцији, а Агенција је за такве премјештаје углавном давала сагласност.

Агенција је сагласности давала и у случајевима када је институција једно радно мјесто које је претходно попуњено путем јавног огласа попуњавала активирањем резервних листи у два или три наврата, а након што државног службеника постављеног на то радно мјесто интерним премјештајем распореди на друго радно мјесто у врло кратком року. Наведено је за посљедицу имало запошљавање додатна два или три државна службеника, без расписивања јавног огласа, активирањем резервних листи успјешних кандидата.

Наведени случајеви интерног премјештања особља могу упућивати на закључак да су исти били мотивисани запошљавањем додатног броја државних службеника без расписивања јавног огласа што, према нашем мишљењу, није био циљ увођења резервних листи успјешних кандидата у Закон о државној служби у институцијама БиХ.

Према добијеним подацима од Агенције као и на основу прикупљених података и информација у процесу ревизије, констатовано је 18 случајева кориштења резервних листи при запошљавању државних службеника у институцијама БиХ у 2017. години (шест случајева у Министарству иностраних послова, шест у Министарству цивилних послова, три у Дирекцији за европске интеграције, итд.). Министарство иностраних послова је, у периоду јануар-фебруар 2018. године, имало још четири случаја активирања резервних листи због интерних премјештаја државних службеника.

Надаље, чланом 30. став 7. Закона о државној служби у институцијама БиХ прописано је да се приликом интерних премјештаја и унапрјеђења узима у обзир оцјена резултата рада на основу чега се може закључити да, приликом интерних премјештаја, као један од критеријума, постоји обавеза разматрања оцјена резултата рада. Претходно је потврдило и Министарство правде БиХ у својима актима¹ тумачећи наведену одредбу Закона о државној служби у институцијама БиХ. Министарство правде БиХ је навело да се приликом рјешавања питања унапрјеђења и интерних премјештаја обавезно мора, поред осталих услова, узети у обзир и оцјена рада, јер предност у остваривању споменутих права требају имати државни службеници који имају највеће оцјене.

Иако се, према подацима до којих смо дошли кроз ревизијски процес, може закључити да институције нису биле створиле услове за потпуно законито интерно премјештање (нису имале оцјене резултата рада државних службеника прије премјештаја истих) и, иако Агенција прати законитост процеса запошљавања у институцијама БиХ и даје сагласност на захтјеве институција, институције су, на основу сагласности Агенције, ипак вршиле интерне премјештаје запослених у току пробног рада, мада та лица углавном нису имала оцјену резултата рада.

Како је Законом о државној служби у институцијама БиХ регулисано да се резервна листа успјешних кандидата користи у случају разрјешења дужности државног службеника због незадовољавајуће оцјене пробног рада или било којег другог законског разлога, намеће се питање да ли су интерни премјештаји извршени без оцјене резултата рада државног службеника ваљани други законити разлози за разрјешење државног службеника.

Констатовано је да Агенција није у довољној мјери користила овлаштења да размотри и сагледа основаност захтјева за интерни премјештај, тј. да, у случају када не постоји основани разлог за премјештај, одбије дати сагласност по таквом захтјеву. Агенција је само у једном случају у 2017. години одбила дати сагласност за интерне премјештаје (Комисији за очување националних споменика јер се, у конкретном случају, радило о унапређењима државних службеника са позиција виших стручних сарадника на позиције стручних савјетника, за шта је требало провести интерни оглас).

Иначе, према члану 21. став 6. Правилника о условима и начину обављања интерних конкурса, интерних и екстерних премјештаја државних службеника у институцијама Босне и Херцеговине¹ (у даљем тексту: Правилник) регулисано је цитирамо: „Агенција ће закључком одбити давање сагласности за интерни премјештај уколико јој се не доставе сви релевантни подаци потребни за одлучивање, као и у случају ако не постоји основани разлог за интерни премјештај сагласно потребама службе.“

Мишљење је Агенције да образложење институције о разлозима премјештаја није потребно уколико се интерни премјештај врши на основу члана 6. Правилника, тј. уз сагласност или на захтјев државног службеника. Сматрамо како наведено Агенцију, као институцију која обезбјеђује реализацију процеса запошљавања државних службеника на захтјев институција, а тиме и законитост поступања и правилну примјену прописа у процесу запошљавања, не ослобађа обавезе да предузима мјере на спрјечавању уоченог незаконитог или непримјереног поступања институција. Претходно истичемо прије свега због чињенице да је Агенција укључена, на овај или онај начин, у све поступке које проводе институције везано за запошљавање и промјену статуса државних службеника те посједује податке које може користити за правовремену корекцију у поступању институција у овом процесу.

Сходно наведеном произилази да је у свим случајевима у којима је интерни премјештај проведен по члану 7. Правилника, тј. када је премјештај вршен без сагласности запосленог, Агенција имала могућност да у пуном капацитету примјени одредбе члана 21. Правилника. Агенција је у 2017. години, у три случаја, тражила допуне захтјева за добијање сагласности за интерни премјештај (од Комисије за очување националних споменика, Министарства правде БиХ и Високог судског и тужилачког савјета БиХ).

Сматрамо да, иако на руководству институција лежи крајња одговорност за њихово

пословање, па тиме и за процес запошљавања, за институције је прибављање сагласности Агенције, као најрелевантније институције у сегменту запошљавања у институцијама БиХ, што обухвата и провођење интерних премјештаја и унапријеђења, могло значити одређени вид сигурности, односно потврде да радње које предузимају су исправне и у складу са Законом о државној служби у институцијама БиХ.

Важно је истакнути и то да су институције обавезне Агенцији доставити извјештаје о проведеном редовном оцјењивању државних службеника. Иако, према подацима Агенције, значајан број институција није доставио извјештај о проведеном редовном оцјењивању запослених, Агенција је и тим институцијама давала сагласности за интерне премјештаје. С обзиром да је Агенција давала сагласност и за оне државне службенике из институција које нису доставиле извјештај о извршеном оцјењивању, нити су доставиле оцјену рада државног службеника уз захтјев за интерни премјештај, постојала је могућност да државни службеник за којег је дана сугласност интерни премјештај није ни оцијењен.

Агенција је, у неколико случајева, давала сагласности и за интерне премјештаје руководећих државних службеника на ниже позиције што је било мотивисано именовањима руководећих државних службеника на мандатне функције. Како право на повратак у државну службу послјије истека мандата има државни службеник, али не и руководећи државни службеник, наведеним интерним премјештајима стварају се услови за њихов повратак у институцију по истеку мандата.

Потребно је нагласити да су сагласности које је давала Агенција на интерне премјештаје општег карактера и у њима није уочено ограничење обима датих сагласности.

Агенција је, осим за интерне премјештаје, била укључена и у процедуре у институцијама БиХ гдје су лица која су на пробном раду путем интерног огласа унапријеђена након чега је за упражњено радно мјесто вршено активирање резервне листе.

Након што смо кроз ревизијски процес актуелизирали питања везана за пробни рад, оцјењивање државних службеника и активирање резервних листи, Агенција је, почетком маја 2018. године, упутила институцијама БиХ двије информације. Једна се односила на обавезност оцјењивања државних службеника током пробног рада, а друга информација се, између осталог, односила на дате сагласности институцијама, шта оне представљају и сл.

Агенција је у првој информацији о пробном раду констатовала да постоји упадљив недостатак информација у погледу оцјене пробног рада и из ње проистеклог потврђивања постављења државних службеника.

У информацији везаној за пробни рад коју је Агенција упутила институцијама БиХ наведено је, између осталог, да постоји обавеза пробног рада за сва постављења било по интерном или екстерном огласу и да исти траје годину дана. То, практично, значи да особа, која је у државној служби радила нпр. 30 година и која је остварила највише оцјене рада, интерним огласом буде унапријеђена на вишу позицију, и након обављеног пробног рада од године дана добије, којим случајем, незадовољавајућу оцјену рада, губи статус државног службеника, разрјешава се дужности без права на отпремнину нити било која друга права из радног односа. Наведено тумачење Закона о државној служби у институцијама БиХ у погледу пробног рада по интерном огласу је, по нашем мишљењу, дискутабилно јер ствара правну несигурност у државној служби (тиме и могуће судске спорове) и могло би демотивисати запослене који су већ дуже ангажовани у државној служби за напредовање. Закон о државној

служби прописује да се тек након двије узастопне негативне оцјене рада државни службеник отпушта из државне службе, док претходно наводи на то да се службеник који већ дужи период ради у државној служби, отпушта из државне службе након једне године пробног рада након унапрјеђења, уколико исти буде незадовољавајуће оцијењен, без права на отпремнину и било којих других права из радног односа.

Кроз ревизијски процес појединачних институција у 2017. години уочили смо случајеве да институције у којима су се стекли потребни услови за оцјењивање пробног рада државних службеника (истекла година дана пробног рада) нису провеле оцјењивање пробног рада државних службеника па самим тим ни потврду постављења по добијању задовољавајуће оцјене пробног рада или разрешења дужности државног службеника услед добијене незадовољавајуће оцјене пробног рада.

Све наведено указује на значајне мањкавости у примјени Закона о државној служби у институцијама БиХ, а улога Агенције у том процесу је од посебне важности. Последица недоследног провођења Закона о државној служби у институцијама БиХ је нетранспарентност у запошљавању, одсуство владавине права, а тиме и смањење повјерења јавности у процес запошљавања у институцијама, посебно у условима високог степена незапослености у БиХ.

Законом о државној служби у институцијама БиХ је за оне учеснике који не примјењују Закон на досљедан и исправан начин прописао мјере, кроз прекршајне одредбе, које требају обезбиједити његову досљедну примјену.

Препорука

Руководство Агенције је дужно, у складу са надлежностима која су дата Агенцији, да детаљно сагледа уочене недостатке, анализира негативне појаве и могуће злоупотребе у процесу запошљавања и, сходно томе, предузме хитне мјере на њиховом отклањању, а све у циљу предупредјења даљих штетних последица.

5. ФИНАНСИЈСКИ ИЗВЈЕШТАЈ

Агенција је сачинила Годишњи финансијски извјештај за 2017. годину и доставила га надлежним органима и институцијама у складу са важећим прописима и у утврђеном року.

5.1 Преглед расхода и издатака из буџета

У прегледу расхода и издатака по економским категоријама, у периоду од 1.1. до 31.12.2017. године, укупно остварени расходи исказани су у износу од 1.086.091 КМ, што је у односу на расположива средства мање за 27.040 КМ.

Значајни расходи односе се на: бруто плате и накнаде плата (657.615 КМ), уговорене и друге посебне услуге (228.008 КМ), накнаде трошкова запослених (75.496 КМ) и издатке за унајмљивање имовине (30.116 КМ).

Преглед расхода и издатака из буџета приказан је у Табели I у прилогу Извјештаја.

Поред издатака за плате и накнаде плата, као и накнада трошкова запослених,

значајнија реализација средстава евидентирана је на основу бруто издатака за рад у комисијама (72.501 КМ), бруто издатака за ауторске хонораре (69.940 КМ), бруто издатака за услуге по основу уговора о дјелу (61.889 КМ), као и издатака за унајмљивање простора (30.116 КМ).

Агенција, у складу са Одлуком о начину провођења обука државних службеника у институцијама БиХ¹, проводи обуке за које је по јавном позиву извршен избор предавача који су уписани у базу сертификираних предавача Агенције. Исплата накнада врши се на основу закључених уговора. Поред тога, Агенција врши исплату накнаде за рад у комисијама за избор државних службеника, али и за рад дисциплинских комисија Агенције. Права на накнаду за рад у комисијама дефинисана су Одлуком о прописивању критеријума за утврђивање висине накнаде члановима комисије за избор државних службеника² и Одлуком о утврђивању новчане накнаде за рад у дисциплинским комисијама Агенције³.

Реализација издатака за унајмљивање простора евидентирана је на основу закљученог уговора о закупу канцеларијског простора за потребе Кабинета директора. Агенција закупљује 66м² по цијени од 38 КМ/м².

5.1.1 Уговори о дјелу

Анализирајући издатке по основу уговора о дјелу који износе 46.110 КМ (бруто износ 61.889 КМ) може се констатовати да су већи у односу на издатке у 2016. години за 17.735 КМ или 62%. Агенција је путем уговора о дјелу ангажовала четири спољна сарадника, од чега је повремено ангажовано једно лице за пружање услуга превођења закона и других нормативних акта на енглески језик, док су остала три лица била ангажована, током читаве године и то за обављање послова дефинисаних правилником о унутрашњој организацији Агенције. Тачније, Агенција је и у 2017. години ангажовала два лица за обављање послова обуке државних службеника. Важећим правилником о систематизацији за ове послова предвиђено је једно радно мјесто које је и попуњено. Уговорена мјесечна висина нето накнаде за обављање поменутог посла је 800 КМ по лицу. Поред тога, настављен је и ангажман пензионисаног шефа Одсјека за кадровске, опште и финансијске послове, за чији рад Агенција мјесечно издваја 1.750 КМ (нето). Законом о буџету институција БиХ међународних обавеза Босне и Херцеговине за 2017. годину одобрена су средства за плате и накнаде за ову позицију.

Сматрамо да није прихватљива пракса да, у условима високог степена незапослености у друштву, пензионисана лица настављају обављати послове систематизованих радних мјеста путем уговора о дјелу.

Препорука

Агенција је дужна да ангажман по основу уговора о дјелу врши само у изузетним случајевима и то за активности које су привременог карактера.

5.2 Биланс стања

У Билансу стања на 31.12.2017. године исказана су укупна средства у износу од 52.105 КМ. Укупне обавезе са изворима средстава исказане су у износу од 143.832 КМ.



У Табели 2. приказана је структура средстава и обавеза Агенције.

Табела 2.
КМ

Износи у

Опис	Салдо 31.12.2016	Салдо 31.12.2017	Индекс 3/2
1	2	3	4
Готовина, краткорочна потраживања и залихе	2.540	2.811	111
Стална средства	49.469	49.294	100
Укупно актива:	52.009	52.105	100
Краткорочне обавезе и разграничења	86.902	94.538	109
Дугорочне обавезе и разграничења	-		
Извори средстава	49.469	49.294	100
Укупно пасива:	136.371	143.832	105

Значајне ставке биланса стања односе се на обавезе према запосленима (59.659 КМ), неотписану вриједност сталних средстава (49.294 КМ) и краткорочне текуће обавезе (34.879 КМ).

Биланс стања приказан је у Табели II у прилогу Извјештаја.

Исказане обавезе према запосленима односе се на обавезе из децембра по основу обавеза за плате и накнаде плата, обавеза за накнаде трошкова запослених, обавеза за порезе и доприносе те остале обавезе према запосленима, док се краткорочне текуће обавезе односе на обавезе према правним лицима (12.612 КМ) и обавезе према физичким лицима (22.268 КМ). Поступцима ревизије утврђено је да су краткорочне текуће обавезе у јануару у цијелости измирене.

5.2.1 Попис средстава и обавеза

Агенција је извршила попис сталних средстава, новчаних средстава те потраживања и обавеза на 31.12.2017. године, о чему је сачињен извјештај. Извјештај за попис сталних средстава, новчаних средстава, потраживања и обавеза на 31.12.2017. године усвојило је руководство Агенције. Према презентованим подацима у Извјештају о попису, стварно стање средстава и обавеза усклађено је са књиговодственим стањем. Пописом сталних средстава није утврђен мањак нити вишак сталних средстава. Пописна комисија је предложила, а руководство Агенције прихватило приједлог за отпис опреме која је дотрајала, оштећена или због застарјеле технологије неупотребљива. Садашња вриједност отписане опреме је 2.891 КМ. Отписана опрема је почетком 2018. године евидентирана на конту средстава ван употребе, физички је уклоњена из просторија Агенције и у току је искњижавање из евиденције сталних средстава.

5.3 Преглед динамике запошљавања

Према прегледу динамике запошљавања у периоду од 1.1. до 31.12.2017. године, у Агенцији су планирана 24 запослена. Агенција је годину започела са 23 запосленика, док је на крају године запошљавала 21 лице, за колико је и извршена исплата накнада плата. Агенцију су, у извјештајном периоду, напустила два лица, помоћник директора услјед испуњавања услова за пензионисање и један запосленик на основу споразумног раскида уговора о раду на неодређено вријеме.

У складу са Закључком Савјета министара БиХ¹ из 2016. године, институције су обавезне да, прије покретања процедуре јавног огласа, обезбиједи сагласност Савјета министара БиХ. Агенција није поступала на једнак начин када је у питању попуна радних мјеста у погледу обезбјеђења потребних сагласности од Савјета министара БиХ за запошљавање. Наиме, с једне стране, процесом ревизије уочено је да је захтјев према Савјету министара БиХ за добијање сагласности за попуну радног мјеста шефа Одсјека за финансије, која је упражњена због пензионисања запосленог, упућен у јуну 2017. године, девет мјесеци након пензионисања запосленог. С обзиром да Савјет министара БиХ није разматрао поднешени захтјев, процедура попуњавања упражњеног радног мјеста није ни покренута и настављен је ангажман претходно пензионисаног лица по основу уговора о дјелу. Са друге стране, и поред чињенице да није добијена сагласност Савјета министара БиХ за расписивање јавног огласа, Агенција је покренула процедуру пријема стручног сарадника за централизовану обуку и референта писарнице и архиве. Започете конкурсне процедуре су окончане и извршено је запошљавање два лица на неодређено вријеме. Запослена лица су претходно у Агенцији била ангажована по основу уговора о раду на одређено вријеме.

Такође, у 2017. години расписана су и два интерна огласа и то за попуну упражњене позиције помоћника директора у Сектору за обуку и информационе технологије и позиције вишег стручног сарадника за комисије за избор и тестирање.

Анализирајући проведене конкурсне процедуре, уочено је да је Агенција у новембру 2017. године у стални радни однос, на позицију стручног сарадника за централизовану обуку, запослила лице које је до тада обављало послове савјетника директора те то исто лице, по основу интерног огласа, унаприједила у децембру 2017. године на позицију помоћника директора Агенције.

Наиме, наведеном лицу је, сходно члану 29. Закона о државној служби у институцијама БиХ, на позицији стручног сарадника почео тећи пробни рад од годину дана почев од 01.11.2017. године. У међувремену Агенција је расписала интерни оглас за попуну радног мјеста помоћника директора, а крајњи рок за пријаве по истом је био 14.11.2017. године. На наведени интерни оглас је аплицирало горе поменуто лице, чију је апликацију Агенција прихватила, иако је до тада на пробном раду на позицији стручног сарадника провело мање од мјесец дана. Како је то била једина пријава на интерном огласу, извршено је постављење на позицију помоћника директора Агенције почев од 01.12.2017. године.

Анализом проведених активности Агенције и одредби Закона о државној служби у институцијама БиХ, може се закључити да се на интерни оглас могу јавити лица из

Агенције која испуњавају услове интерног огласа. Међутим, ако се на интерни оглас јави лице на пробном раду (предметни случај) и буде унапријеђено, онда се таквим унапрјеђењем на одређени начин дерогира члан 29. Закона о државној служби којим је регулисано питање пробног рада за позицију за коју је јавни оглас и расписан.

Такође, поступањем на наведени начин избјегава се расписивање јавног конкурса, у конкретном случају за руководећег државног службеника, који је неупоредиво транспарентнији и отворенији у односу на интерни оглас.

Мишљење је Агенције да се лицу које буде унапријеђено у току пробног рада до тада обављени пробни рад поништава (у конкретном случају на позицији стручног сарадника), а почиње тећи пробни рад од годину дана на новој позицији (помоћника директора). Међутим, након проведене анализе нисмо се могли увјерити у правну основаност наведеног мишљења засновану на Закону о државној служби у институцијама БиХ. Наведени став Агенције, узимајући у обзир да лице може бити више пута унапрјеђивано или чак и деградирано током радног вијека, омогућава ситуацију по којој државни службеник може радити у државној служби дужи низ година, а да не буде оцијењен његов пробни рад.

У конкретном поступку унапрјеђења државног службеника само стицајем околности није дошло до активирања резервне листе, тј. пријема још једног државног службеника због помјерана запосленог у току пробног рада, јер је за радно мјесто стручног сарадника за централизовану обуку био само један успјешан кандидат тако да резервна листа успјешних кандидата није ни могла бити сачињена.

Препорука

Агенција је, узимајући у обзир надлежности које има и њен значај у процесу запошљавања у институцијама БиХ, обавезна да посебно води рачуна о поступању приликом примјене Закона о државној служби у институцијама БиХ у процесу запошљавања у самој Агенцији. Агенција, као највиши ауторитет у процесу запошљавања у институцијама БиХ, има посебну одговорност за поступање у овом смислу јер даје примјер осталим институцијама које се руководе поступањем Агенције.

Препоручујемо да се, у циљу избјегавања могућности неједнаког тумачења и поступања по одредбама Закона о државној служби у институцијама БиХ, Агенција обавезно консултује и тражи мишљење од Министарства правде БиХ, које је надлежно за надзор над примјеном Закона о државној служби у институцијама БиХ.

6. ЈАВНЕ НАБАВКЕ

Агенција је почетком године донијела План јавних набавки за 2017. годину, који је током године два пута коригован. Према презентованим подацима у Извјештају о укупном броју поступака и укупној вриједности додијељених уговора по врсти и предмету набавке, Агенција је провела 35 поступака јавних набавки. Избор најповољнијег добављача у 34 случаја је вршен путем директног споразума, док је само у једном случају најповољнији добављач изабран на основуведеног конкурентског поступка. Укупна вриједност закључених уговора је 40.244 КМ, од чега је по проведеним директним поступцима реализовано 30.088 КМ, а по проведеном конкурентском поступку 10.156 КМ. Агенција врши објаву података о закљученим



уговорима, на својој веб страници, како је то пописано чланом 75. Закона о јавним набавкама.

Увидом у тендерску документацију за набавку компјутерске опреме, која је извршена на основуведеног конкурентског поступка, уочено је да уговорни орган није вршио провјеру да ли је кандидат/понуђач поуздан и способан да изврши уговор. Уговорни орган у тендерској документацији није захтијевао нити један услов за квалификацију а на основу којег би могао оцијенити личну способност, економско и финансијско стање те техничку и/или професионалну способност понуђача.

Препорука

Агенција треба, приликом провођења избора најповољнијег добављача кроз конкурентски поступак, захтијевати од понуђача достављање минималних доказа који потврђују његову фискалну дисциплину.

7. КОМЕНТАРИ

Агенција је у остављеном року доставила коментаре на Нацрт извјештаја о финансијској ревизији за 2017. годину. У коментарима су наведене информације и појашњења за дијелове Нацрта извјештаја и то: реализацију препорука, извјештај о раду – провођење додијељених надлежности, уговоре о дјелу, преглед динамике запошљавања те јавне набавке. Информације наведене у датим коментарима су нам биле познате током обављања процеса ревизије тако да нису имале утицаја на суштину налаза и препорука презентираних у Нацрту извјештаја. На сугестију Агенције, а у циљу јаснијег презентовања чињеница, у Извјештају су наведени бројеви аката Министарства правде БиХ на које се у тексту позивамо. Одговор на достављене коментаре на Нацрт извјештаја, у циљу додатних појашњења наших ставова, достављен је руководству Агенције уз Извјештај о финансијској ревизији за 2017. годину. Сходно наведеном, овај Извјештај, уз наведене измјене техничке природе, је сачињен без суштинских корекција у односу на Нацрт извјештаја.

Вођа тима за финансијску ревизију

Наташа Павловић, виши ревизор,
с.р.

Руководилац Одјељења за финансијску ревизију

Неџад Хајтић, виши ревизор, с.р.

Чланови тима за финансијску ревизију

Ивона Козар, ревизор, с.р.

Лутвија Шрндић, ревизор, с.р.

Руководилац Одјељења за развој, методологију и контролу квалитета финансијске ревизије

Драгољуб Ковинчић, виши ревизор,
с.р.



Прилози

Табела I – Преглед расхода буџета за 2017. годину

Табела II – Биланс стања на 31.12.2017. године

Изјава о одговорностима руководства

Преглед расхода буџета за 2017. годину

Назив институције: АГЕНЦИЈА ЗА ДРЖАВНУ СЛУЖБУ

Табела I

Опис	Одобрени буџет	Усклађива- ња буџета	Укупни буџет (2+3)	Извршење буџета	Индекс 5/4
1	2	3	4	5	6
1. Текући издаци	1,178,000	-8,600	1,169,400	1,042,775	89
Бруто плате и накнаде	726,000		726,000	657,615	91
Накнаде трошкова запослених	86,000		86,000	75,496	88

Путни трошкови	9,000		9,000	7,161	80
Издаци телефонских и пошт.услуга	39,000		39,000	26,555	68
Издаци за енергију и ком.услуге	0		0	0	
Набавка материјала	16,000	-6,000	10,000	7,355	74
Издаци за услуге превоза и горива	0		0	0	
Унајмљивање имовине и опреме	31,000		31,000	30,116	97
Издаци за текуће одржавање	5,000	6,000	11,000	10,469	95
Издаци за осигурање	0		0	0	
Уговорене и друге посебне услуге	266,000	-8,600	257,400	228,008	89

2. Капитални издаци	13,000	8,600	21,600	21,185	98
Набавка земљишта			0		
Набавка грађевина		6,000	6,000	5,710	95
Набавка опреме	13,000	2,600	15,600	15,475	99
Набавка осталих сталних средстава			0		
Реконструкција и инвестиционо одрж.			0		

3. Текући грантови	0	0	0	0	
			0		
			0		

4. Вишегодишња капитална улагања	0	0	0	0	
			0		

5. Новчане донације	18,851	5,447	24,298	22,131	91

Укупно (1+2+3+4+5)	1,209,851	5,447	1,215,298	1,086,091	89
----------------------------	------------------	--------------	------------------	------------------	-----------

Руководилац:

Невен Акшамиджа

Биланс стања на 31.12.2017. године

Назив институције: АГЕНЦИЈА ЗА ДРЖАВНУ СЛУЖБУ

Табела II

Опис	31.12.2016.	31.12.2017.	Индекс 3/2
1	2	3	4
1.Готовина, крат.потраживања, разграничења и залихе	2,540	2,811	111
Новчана средства	1,626	2,811	173
Краткорочна потраживања	914	0	0
Краткорочни пласмани			
Интерни финансијски односи			
Залихе			
Краткорочна разграничења			
2. Стална средства	49,469	49,294	100
Стална средства	385,560	409,069	106
Исправка вриједности	336,091	359,775	107
Неотписана вриједност сталних средстава	49,469	49,294	100
Дугорочни пласмани			
Дугорочна разграничења			
УКУПНО АКТИВА (1+2)	52,009	52,105	100
3. Краткорочне обавезе и разграничења	86,902	94,538	109
Краткорочне текуће обавезе	21,640	34,879	161
Краткорочни кредити и зајмови			
Обавезе према запосленима	62,937	59,659	95
Интерни финансијски односи			
Краткорочна разграничења	2,325		0
4. Дугорочне обавезе и разграничења	0	0	
Дугорочни кредити и зајмови			
Остале дугорочне обавезе			
Дугорочна разграничења			
5. Извори средстава	49,469	49,294	100
Извори средстава	49,469	49,294	100
Остали извори средстава			
Нераспоређени вишак прихода/расхода			
УКУПНО ПАСИВА (3+4+5)	136,371	143,832	105

Руководство је Биланс стања одобрило дана 27.02.2018. године.

Руководилац:
Невен Акшамија

Напомена: Правилником о финансијском извјештавању институција Босне и Херцеговине, чл.10. став 4., напоменуто је да биланс стања буџетских корисника **неће бити уравнотежен** (актива једнака пасиви) због програмски успостављеног система Главне књиге, док ће биланс стања који ради Министарство финансија и трезора на нивоу Буџета институција Босне и Херцеговине за текућу годину бити уравнотежен

Изјава о одговорности руководства

Међународни стандард врховних ревизионих институција (ISSAI 1580) предвиђа да ревизор треба да добије одговарајућу изјаву од руководства институције као доказ да руководство признаје своју одговорност за објективно приказивање финансијских извјештаја сагласно мјеродавном оквиру финансијског извјештавања, те да је одобрило финансијске извјештаје.

Руководство **Агенције за државну службу Босне и Херцеговине** (у даљем тексту: Агенција) дужно је да обезбиди да финансијски извјештаји за 2017. годину буду израђени у складу са Законом о финансирању институција БиХ (Службени гласник БиХ број 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 и 32/13), Правилником о финансијском извјештавању институција БиХ (Службени гласник БиХ број 25/15) и Правилником о рачуноводству са рачуноводственим политикама и процедурама за кориснике буџета институција БиХ (протокол Министарства финансија и трезора БиХ број 01-08-02-1-1515-1/15 од 04.02.2015. године). Руководство је такође обавезно да поступа у складу са Законом о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2017. годину (Службени гласник БиХ број 94/16) и пратећим упутствима, објашњењима и смјерницама које доноси Министарство финансија и трезора БиХ, као и осталим законима у Босни и Херцеговини, тако да финансијски извјештаји дају фер и истинит приказ финансијског стања Агенције.

При састављању таквих финансијских извјештаја одговорности руководства обухватају гаранције:

- да је осмишљен и да се примјењује и одржава систем интерних контрола који је релевантан за припрему и фер презентацију финансијских извјештаја;
- да финансијски извјештаји не садрже материјално значајне погрешне исказе;
- да финансијски извјештаји садрже све релевантне податке и анализе извршења буџета, као и податке о систему интерних контрола и реализацији препорука ревизије.
- да се у пословању примјењују важећи законски и други релевантни прописи;

Руководство је такође одговорно за чување имовине и ресурса од губитака, па тако и за предузимање одговарајућих мјера да би се спријечиле и откриле проневијере и остале незаконитости.

Датум, 30.03.2018. године

Директор:

Невен Акшамија

