



БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА

ИЗВЈЕШТАЈ О ОБАВЉЕНОЈ ФИНАНСИЈСКОЈ РЕВИЗИЈИ

*АГЕНЦИЈЕ ЗА ДРЖАВНУ СЛУЖБУ
БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
ЗА 2018. ГОДИНУ*



URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БИХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

www.revizija.gov.ba

ИЗВЈЕШТАЈ

О ОБАВЉЕНОЈ ФИНАНСИЈСКОЈ РЕВИЗИЈИ

**АГЕНЦИЈЕ ЗА ДРЖАВНУ СЛУЖБУ
БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
ЗА 2018. ГОДИНУ**

Број: 04-16-1-835/19

Сарајево, јул 2019. године

Садржај

I	МИШЉЕЊЕ НЕЗАВИСНОГ РЕВИЗОРА	5
	МИШЉЕЊЕ О ФИНАНСИЈСКИМ ИЗВЈЕШТАЈИМА	5
	МИШЉЕЊЕ О УСКЛАЂЕНОСТИ	7
II	ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ	9
1.	КРИТЕРИЈУМИ	9
2.	РЕАЛИЗАЦИЈА РАНИЈИХ ПРЕПОРУКА	9
3.	СИСТЕМ ИНТЕРНИХ КОНТРОЛА	10
4.	БУЏЕТ	11
4.1	Програм рада и извјештај о раду	11
4.1.1	Интерни и екстерни премјештаји и унапређења у институцијама БиХ	13
4.1.2	Подзаконски акти и њихова релевантност	15
5.	ФИНАНСИЈСКИ ИЗВЈЕШТАЈИ	16
5.1	Преглед расхода и издатака из буџета	16
5.1.1	Издаци по основу уговора о дјелу	16
5.2	Преглед прихода и примитака	17
5.3	Биланс стања	17
5.4	Преглед динамике запошљавања	17
6.	ЈАВНЕ НАБАВКЕ	18
7.	КОМЕНТАРИ	19
	ПРИЛОЗИ	19

I МИШЉЕЊЕ НЕЗАВИСНОГ РЕВИЗОРА

Мишљење независног ревизора се даје на основу проведене финансијске ревизије која обухвата ревизију финансијских извјештаја и, у вези с истом, ревизију усклађености активности, финансијских трансакција и информација с релевантним законима и другим прописима.

МИШЉЕЊЕ О ФИНАНСИЈСКИМ ИЗВЈЕШТАЈИМА

Мишљење

Извршили смо ревизију финансијских извјештаја **Агенције за државну службу Босне и Херцеговине** (у даљем тексту: Агенција) који обухватају: биланс стања на 31.12.2018. године, преглед прихода, примитака и финансирања по економским категоријама, преглед расхода и издатака из буџета, по економским категоријама, посебне податке о платама и броју запослених, преглед динамике запошљавања, преглед сталних средстава у облику ствари и права, преглед капиталних улагања, преглед дознака из текуће резерве буџета, за годину која завршава на тај дан и анализу извршења буџета – текстуални дио, укључујући и резиме значајних рачуноводствених политика.

Према нашем мишљењу, финансијски извјештаји Агенције приказују истинито и фер, у свим материјалним аспектима, финансијско стање имовине, обавеза и извора средстава на 31.12.2018. године и извршење буџета за годину која се завршава на наведени датум, у складу са прихваћеним оквиром финансијског извјештавања.

Основ за мишљење

Ревизију смо обавили у складу са Законом о ревизији институција Босне и Херцеговине и Међународним стандардима врховних ревизионих институција (ISSAI). Наше одговорности према тим стандардима су детаљније описане у параграфу *Одговорности ревизора за ревизију финансијских извјештаја*.

Независни смо од Агенције у складу са етичким захтјевима који су релевантни за нашу ревизију и испунили смо остале етичке одговорности у складу са тим захтјевима.

Вјерујемо да су ревизиони докази које смо прибавили довољни и одговарајући да обезбиједе основ за наше мишљење.

Одговорности руководства за финансијске извјештаје

Руководство Агенције је одговорно за израду и фер презентацију финансијских извјештаја у складу са прихваћеним оквиром финансијског извјештавања на нивоу институција Босне и Херцеговине тј. Законом о финансирању институција БиХ, Правилником о финансијском извјештавању институција БиХ и Правилником о рачуноводству с 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 материјално значајне погрешне исказе услјед преваре или грешке, одговарајућа објелодањивања релевантних информација у напоменама уз финансијске извјештаје, као и одабир и примјену одговарајућих рачуноводствених политика и рачуноводствених процјена, које су разумне у датим околностима.

Одговорности ревизора за ревизију финансијских извјештаја

Наши циљеви су стећи разумно увјерење о томе да ли су финансијски извјештаји као цјелина сачињени без значајног погрешног приказивања услијед преваре или грешке и издати извјештај независног ревизора који укључује наше мишљење. Разумно увјерење је висок ниво увјерења, али није гаранција да ће ревизија обављена у складу са Међународним стандардима врховних ревизионих институција увијек открити значајно погрешно приказивање када оно постоји.

Погрешни прикази могу настати услијед преваре или грешке и сматрају се значајним ако се разумно може очекивати да, појединачно или збирно, утичу на економске одлуке корисника донијете на основу тих финансијских извјештаја.

Као саставни дио ревизије у складу са Међународним стандардима врховних ревизионих институција, стварамо професионалне процјене и одржавамо професионални скептицизам током ревизије. Ми такође:

- Препознајемо и процјењујемо ризике значајног погрешног приказивања финансијских извјештаја, због преваре или грешке, обликујемо и обављамо ревизионе поступке као реакцију на те ризике и прибављамо ревизионе доказе који су довољни и примјерени да обезбиједо основ за наше мишљење. Ризик неоткривања значајног погрешног приказивања насталог услијед преваре је већи од ризика насталог услијед грешке, јер превара може укључити тајне споразуме, кривотворење, намјерно изостављање, погрешно приказивање или заобилажење интерних контрола.
- Стичемо разумијевање интерних контрола релевантних за ревизију како бисмо обликовали ревизионе поступке који су примјерени у датим околностима, али не и за сврху изражавања мишљења о успјешности интерних контрола.
- Оцјењујемо примјереност кориштених рачуноводствених политика и разумност рачуноводствених процјена и повезаних објава које је створило руководство.
- Оцјењујемо цјелокупну презентацију, структуру и садржај финансијских извјештаја, укључујући и објаве, као и да ли финансијски извјештаји одражавају трансакције и догађаје на којима су засновани, на начин којим се постиже фер презентација.

С руководством комуницирамо у вези с, између осталих питања, планираним дјелокругом и временским распоредом ревизије и важним налазима ревизије, укључујући и оне који се односе на значајне недостатке у интерним контролама, који су откривени током наше ревизије.

МИШЉЕЊЕ О УСКЛАЂЕНОСТИ

Мишљење

У вези с ревизијом финансијских извјештаја Агенције за 2018. годину, извршили смо и ревизију усклађености активности, финансијских трансакција и информација с релевантним законима и другим прописима.

Према нашем мишљењу активности, финансијске трансакције и информације Агенције за 2018. годину у складу су, у свим материјалним аспектима, са законима и другим прописима који су дефинисани као критеријуми за дату ревизију.

Основ за мишљење

Ревизију усклађености смо извршили у складу са Законом о ревизију институција Босне и Херцеговине и ISSAI 4000 - Стандард за ревизију усклађености. Наше одговорности према тим стандардима су детаљније описане у параграфу *Одговорности ревизора за ревизију усклађености*.

Независни смо од Агенције у складу са етичким захтјевима који су релевантни за нашу ревизију и испунили смо остале етичке одговорности у складу са тим захтјевима.

Вјерујемо да су ревизиони докази које смо прибавили довољни и одговарајући да обезбиједе основ за наше мишљење.

Скретање пажње

Не изражавајући резерву на мишљење о усклађености, скрећемо пажњу на следеће:

- Агенција је, на приједлог институција, вршила екстерне премјештаје државних службеника у току пробног рада, што је довело до додатног запошљавања примјеном резервне листе, и то оних државних службеника који су постављени с резервне листе успјешних кандидата, након што је, уз сагласност Агенције, извршен интерни премјештај првобитно постављених државних службеника по јавном огласу (*тачка 4.1.1. Извјештаја*).
- Потреба преиспитивања одредаба подзаконских аката и према томе сачињавање приједлога измјена и допуна истих (*тачка 4.1.2. Извјештаја*).

Одговорности 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 с прописима којима су регулисане и потврђује да је током фискалне године обезбиједило намјенско, сврсисходно и законито кориштење расположивих средстава за остваривање утврђених циљева, те економично, ефикасно и ефективно функционисање система финансијског управљања и контроле.

Одговорности ревизора за ревизију усклађености

Поред 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. Одговорност ревизора укључује обављање процедура, како би прибавили ревизионе доказе о томе да ли се средства користе за одговарајуће намјене и да ли је пословање Агенције, према дефинисаним критеријумима, усклађено с релевантним законима и другим прописима. Процедуре подразумијевају процјену ризика од значајних неусклађености са законима и прописима који регулишу пословање субјекта ревизије. Такође, наша одговорност подразумијева и оцјену финансијског управљања, функције интерне ревизије и система интерних контрола.

Сарајево, 24.7.2019. године

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Драган Вранкић, с.р.

ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Јасмин Пилица, с.р.

ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Ранко Крсман, с.р.

II ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ

1. КРИТЕРИЈУМИ

Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине извршила је ревизију финансијских извјештаја и, у вези с 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 с одговарајућим критеријумима који су садржани у законима и другим прописима. Критеријуми представљају упоредне параметре који се користе како би се дала оцјена предмета ревизије.

За оцјену усклађености са законима и другим прописима кориштени су сљедећи критеријуми:

- Закон о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2018. годину
- 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 јавним набавкама и подзаконски акти
- Закон о државној служби у институцијама БиХ и подзаконски акти
- Закон о раду у институцијама БиХ и подзаконски акти
- Закон о управи и подзаконски акти
- Закон о финансирању институција БиХ.

2. РЕАЛИЗАЦИЈА РАНИЈИХ ПРЕПОРУКА

Канцеларија за ревизију институција БиХ (у даљем тексту: Канцеларија за ревизију) извршила је финансијску ревизију Агенције за 2017. годину, сачинила Извјештај о финансијској ревизији и дала позитивно мишљење на финансијске извјештаје и позитивно мишљење на усклађеност, са скретањем пажње 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. У Извјештају су дате препоруке у циљу отклањања уочених неправилности. Агенција је поступила у складу са чланом 16. тачка 3. Закона о ревизији институција БиХ и обавијестила нас о предузетим активностима на реализацији датих препорука у циљу превазилажења неправилности идентификованих у Извјештају о обављеној ревизији за 2017. годину. Сачињен је и акциони план за реализацију датих препорука.

Увидом у предузете активности, дајемо осврт на реализацију препорука:

Оцјена реализације препорука	Реализована	Реализација у току	Нереализована
Руководство Агенције је предузимало мјере и активности на промјени начина поступања у погледу издавања сагласности институцијама за промјену радно-правног статуса запослених, које су за посљедицу имале активирање резервних листи.			

Број таквих случајева је смањен у другој половини 2018. године, али је констатована и нова појава у којој је Агенција непосредни извршилац, а то су екстерни премјештаји државних службеника који су на пробном раду.			
У Агенцији су и током читаве 2018. године, путем уговора о дјелу, била ангажована лица за обављање послова дефинисаних Правилником о унутрашњој организацији Агенције.			
Узимајући у обзир надлежности Агенције и њену улогу у процесу запошљавања, констатоване су одређене слабости и недостаци када је у питању поступак попуне упражњених радних мјеста.			
Агенција је у одређеним случајевима тражила мишљење од надлежног министарства у вези с примјеном Закона о државној служби у институцијама БиХ, али за одређена важна питања је изостала консултација, односно тражење ставова-мишљења од истог (нпр. пробни рад после интерног огласа и сл.). Такође, постоје случајеви непосредног тумачења одредаба Закона које се институцијама просљеђују у облику информација или појашњења.			
Агенција је приликом провођења конкурентских поступака за избор најповољнијег добављача захтијевала од понуђача достављање минималних доказа којим се потврђује њихова фискална дисциплина.			

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 послова са законима и другим прописима.

Унутрашња организација и начин рада од 26.9.2018. године утврђени су новим Правилником о унутрашњој организацији Агенције, на који је Савјет министара БиХ дао сагласност. Правилником о унутрашњој организацији Агенције, утврђене су организационе јединице, уређен је начин рада и руковођења Агенцијом те дефинисан опис послова за сваког државног службеника и запосленика. Правилником о унутрашњој организацији систематизована су радна мјеста за 36 извршилаца.

Систем финансијског управљања и контроле је у цијелости имплементиран у складу са Законом о финансирању институција БиХ¹, Приручником за финансијско управљање и контролу и Смјерницама за провођење процеса управљања ризицима у институцијама

¹ Службени гласник БиХ, бр: 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 и 32/13

БиХ. Агенција је сачинила попис и мапирање пословних процеса, утврдила и процијенила ризике и израдила регистар ризика. Такође, Агенција је попунила образац Годишњег извјештаја о финансијском управљању и контроли за 2018. годину и благовремено га доставила Централној хармонизацијској јединици Министарства финансија и трезора БиХ.

У складу са Законом о интерној ревизији институција БиХ² и Одлуком о критеријумима за успостављање јединица интерне ревизије у институцијама БиХ³, 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), а на тему „Ефекти Закључка Савјета министара БиХ на запошљавање државних службеника у институцијама БиХ“. Међутим, коначан извјештај о обављеној интерној ревизији достављен је у марту 2018. године, а извјештај о накнадној ревизији у фебруару 2019. године.

4. БУЏЕТ

Законом о буџету институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза Босне и Херцеговине за 2018. годину⁴, Агенцији су одобрена средства у укупном износу од 1.247.00 КМ. Законом одобрени буџет је, на име донације, коригован за 19.281 КМ (2.167 КМ су пренесена неутрошена средства из 2017. године и 17.114 КМ је примљена донација у 2018. години). Укупно извршење буџета за 2018. годину износило је 1.126.046 КМ.

Агенција је у току године два пута вршила реструктурисања расхода буџета, уз одобрење Министарства финансија и трезора БиХ. Укупно су реструктурисана средства у износу од 5.000 КМ, повећана су расположива средства на позицији путних трошкова, а умањена на позицији набавке материјала.

План и програм рада Агенције за 2018. годину Савјет министара БиХ је усвојио у децембру 2017. године. Нацрт извјештаја о раду Агенција је сачинила те, у складу с чланом 31. Пословника о раду Савјета министара БиХ, 20.3.2019. године прослиједила надлежним институцијама ради прибављања мишљења. С обзиром на то да се Министарство финансија и трезора БиХ до 11.4.2019. године није очитовало, упућена је ургенција. По прибављеном мишљењу свих надлежних институција, у коначници је Приједлог извјештаја о раду Агенције 20.4.2019. године упућен Савјету министара БиХ на разматрање и усвајање.

4.1 Програм рада и извјештај о раду

Агенција је у 2018. години базирала своје активности на основу Програма рада Агенције за 2018. годину. Планирани годишњи резултати Агенције произлазе из Средњорочног плана рада Агенције 2018-2020. година, који је био и основ за израду годишњег програма рада Агенције.

Агенција циљ пословања остварује кроз два програма и то: запошљавање и заштита права државних службеника те стручно усавршавање државних службеника. Између осталог, у Извјештају о раду се наводи да је Агенција у току 2018. године обрадила све запримљене

² Службени гласник БиХ, број 27/08 и 32/12

³ Службени гласник БиХ, број 49/12

⁴ Службени гласник БиХ, број 08/18

захтјеве за добијање сагласности за рад на одређено вријеме. Од укупног броја запримљених захтјева, за 90% захтјева дате су сагласности за рад на одређено вријеме, односно за 92% захтјева за интерне премјештаје је дато позитивно мишљење, што у просјеку износи 91% извршења давања сагласности за рад на одређено вријеме и интерни премјештај.

Канцеларија за ревизију је у Извјештају о финансијској ревизији Агенције за 2017. годину дала осврт на поступање у погледу давања сагласности на интерне премјештаје државних службеника, с посебним акцентом на извршене интерне премјештаје у току пробног рада, који су узроковали ново запошљавање примјеном института резервне листе. Наиме, у Извјештају је указано на непоштивање одредби које се односе на пробни рад државних службеника, члан 29. Закона о државној служби у институцијама БиХ⁵ (у даљем тексту: Закон) као и оцјењивање државних службеника (члан 30. Закона). С тим у вези, указано је на одредбу члана 30. став 7. Закона, која се у пракси не примјењује, што доводи у питање законитост интерних премјештаја.

Министарство правде БиХ је у неколико својих аката (мишљења)⁶ потврдило да је наведена одредба Закона императивна и да се оцјена рада мора узети у обзир приликом интерних премјештаја и унапређења. Тако је Министарство правде БиХ у свом мишљењу

Оцјена рада се обавезно узима у обзир приликом унапређења и интерних премјештаја.

од 13.11.2018. године навело да је примјена одредбе члана 30. став 7. Закона императивна, при томе наводећи да се оцјењивање државних службеника може вршити и у периодима краћим од пола

године, као и то да уколико државни службеник из неког прописаног разлога није оцијењен, тада непостојање оцјене само по себи не спрјечава интерни премјештај, уколико су остали услови испуњени. Према одредбама Правилника о начину оцјењивања рада државних службеника у институцијама Босне и Херцеговине⁷, тачније одредбом члана 4., прописано је: „Не оцјењују се државни службеници који су у једном периоду оцјењивања радили мање од три мјесеца, осим државних службеника који су на пробном раду“.

Такође, у Приручнику о оцјењивању државних службеника и намјештеника, који је сачињен 2011. године кроз пројекат Канцеларије координатора за реформу јавне управе, се наводи: *Оправдано је становиште да се не оцјењује државни службеник који је радио мање од времена које је реално потребно да би се стекли услови да његов рад буде оцијењен. Као реално вријеме сматра се половина времена потребног за оцјену рада. Разлози за одсуствовање с посла могу бити различити: боловање, школовање и слично. Изузимање од оцјењивања не захтијева континуирано одсуствовање с посла, релевантан је укупан збир. Овај изузетак се, међутим, не односи на државне службенике који су на пробном раду, због тога што се период пробног рада не мора поклапати с редовним периодом оцјењивања.*

Одбор држане службе за жалбе БиХ је у рјешењима о одбијању жалби на закључке Агенције о одбијању давања сагласности за интерне премјештаје потврдио примјену члана 30. став 7. Закона. Такође, у пресуди Суда БиХ из 2019. године⁸, у којој је разматран случај примјене оцјене рада приликом интерног огласа, се између осталог наводи: „У конкретном случају радило се о обављеном интерном огласу за попуњавање упражњеног

⁵ Службени гласник БиХ, бр: 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12 и 93/17

⁶ Акти број: 09-02-4-8923/17 од 25.10.2017. године; 09-02-4-4815/18 од 17.05.2018. године и 09-02-4-9536/18 од 13.11.2018. године.

⁷ Службени гласник БиХ, број 59/11

⁸ Пресуда Суда БиХ број: БиХ С1 3 У 031218 19 У од 19.04.2019. године

радног мјеста, на које су се могли пријавити сви кандидати унутар институције који су испуњавали потребне услове за објављено радно мјесто, дакле, у конкретном случају није се радило о интерном премјештају државног службеника нити о унапређењу у вишу категорију из члана 7. став 2. Закона, односно виши унутрашњи платни разред, да би се исто заснивало на позитивној оцјени рада“.

Пробни рад према члану 29. Закона траје годину дана од дана постављења државног службеника. Пробни рад се састоји од периода увођења у посао и периода обављања

Оцјена пробног рада се додјељује државном службенику на крају пробног рада који траје годину дана.

дужности, а оцјена пробног рада се даје на крају периода, тј. након истека године дана. У складу с тим, оцјена пробног рада представља изузетак од редовног оцјењивања државних службеника. Све наведено упућује на то да

лица на пробном раду не могу оцјену свога рада добити прије истека године дана, када се у случају задовољавајуће оцјене врши потврђивање државног службеника.

4.1.1 Интерни и екстерни премјештаји и унапређења у институцијама БиХ

Процесом ревизије констатовано је да је и у 2018. години у 20 случајева кориштен институт резервне листе из члана 29. Закона (у 2017. години је било 18 случајева), а након помјерања државног службеника у току пробног рада и то: по основу интерног премјештаја (16 случајева)⁹, краћег одсуства из државне службе (један случај), екстерног премјештаја (два случаја) и унапређења (један случај). Према наведеном, због помјерања лица у току пробног рада примљено је додатних 20 државних службеника на неодређено вријеме. Сва помјерања државних службеника су извршена од стране институција уз сагласност Агенције или је Агенција вршила помјерање на приједлог институција (екстерни премјештаји). Важно је напоменути да је већи број активирања резервних листи извршен у првој половини године прије сачињавања извјештаја о финансијској ревизији институција БиХ за 2017. годину. Интерни премјештаји извршени у првом дијелу године имају исте или сличне недостатке као и интерни премјештаји који су извршени у 2017. години, а за исте је Агенција давала сагласности институцијама БиХ.

Агенција је у 2018. години, поступајући по препорукама ревизије, у другом дијелу 2018. године почела одбијати да даје сагласност на интерне премјештаје лица која су на пробном раду. Наиме, Агенција је првобитно примјењивала одредбе Правилника о условима и начину обављања интерних конкурса, интерних и екстерних премјештаја државних службеника у институцијама Босне и Херцеговине¹⁰ (у даљем тексту: Правилник), тачније члан 21. Правилника, као основ за одбијање давања сагласности за интерне премјештаје, тражећи од институција образложење потребе за интерним премјештајем. Агенција је у даљим поступцима, нарочито после Информације коју је упутила институцијама 29.8.2018. године, углавном одбијала дати сагласност на интерне премјештаје, позивајући се на одредбу члана 30. став 7. Закона, који регулише коришћење оцјене рада државног службеника приликом интерног премјештаја. Према наведеном, Агенција је у 2018. години одбила дати сагласност на 10 интерних премјештаја.

⁹ Од укупно 16 случајева интерних премјештаја у једном случају (Министарство правде БиХ) лице с резервне листе је постављено почев од 01.01.2018. године, а процедура одобравања је извршена крајем 2017. године, док је у једном случају (Министарство иностраних послова БиХ) поступак одобравања завршен крајем 2018. године, а лице с резервне листе ступило на дужност 08.01.2019. године.

¹⁰ Службени гласник БиХ, бр: 62/10, 30/14 и 38/17

Према расположивим подацима, на закључке Агенције о одбијању давања сагласности на интерне премјештаје институције су у пет случајева улагале жалбе Одбору државне службе за жалбе. У једном случају Агенција је уважила жалбу на властити Закључак, док је остале четири прослиједила Одбору државне службе за жалбе на разматрање. Одбор је прву жалбу уважио, а у наредна три случаја је жалбе одбио¹¹.

У датим околностима, тј. у поступању Агенције и Одбора државне службе за жалбе у погледу примјене члана 30. став 7. Закона, Агенција је у два наврата одобрила интерни премјештај у току пробног рада, што је узроковало активирање резервне листе. Наиме, у једном од случајева, Агенција је одобрила премјештај у Агенцији за полицијску подршку БиХ, која је уз захтјев за давање сагласности за интерни премјештај Агенцији доставила и оцјену рада лица које је на пробном раду, и то за период од три мјесеца од момента постављења, иако се оцјена рада државном службенику даје на крају периода пробног рада. Нисмо се увјерили да је Агенција на било који начин доводила у питање достављену оцјену рада државног службеника приликом давања сагласности на интерни премјештај. Други случај се односи на интерни премјештај у Министарству цивилних послова БиХ, на који је Агенција дала сагласност прије свега из хуманих разлога.

Интерни премјештај државног службеника врши руководилац институције уз сагласност Агенције.

Агенција је у 2018. години одобрила и 11 екстерних премјештаја унутар институција БиХ. Чланом 32. став 2. Закона је прописано да екстерни премјештај државног службеника на слично радно мјесто у другој институцији, у складу с потребама рада, на приједлог, односно уз сагласност руководиоца институција, врши Агенција. Правилником је

Агенција врши екстерни премјештај државних службеника на приједлог институција.

регулисано да ће Агенција одбити предложени екстерни премјештај уколико јој се не доставе сви релевантни подаци потребни за одлучивање, као и у случају ако по одредбама Правилника не постоји основ за обављање екстерног премјештаја. Од укупно извршеног броја екстерних премјештаја у

2018. години, Агенција је извршила два екстерна премјештаја државних службеника који су били на пробном раду. Наиме, у Дирекцији за европске интеграције БиХ у фебруару 2018. године извршен је пријем по јавном огласу три државна службеника. Наведени државни службеници су у току пробног рада интерно премјештени (уз сагласност Агенције), чиме је активирана резервна листа и у мају 2018. године у Дирекцију примљена додатна три државна службеника. Након тога, у септембру 2018. године, на основу достављеног приједлога (споразума Дирекције и Министарства иностраних послова), Агенција је извршила екстерни премјештај из Дирекције у Министарство иностраних послова, два од три државна службеника претходно примљена с резервне листе, што је узроковало пријем додатна два државна службеника с резервне листе успјешних кандидата у Дирекцију. Агенција је извршила наведене екстерне премјештаје и поред чињенице да су државни службеници били на пробном раду, те да су постављени у државну службу примјеном института резервне листе, а након интерних премјештаја (првобитно постављених државних службеника по јавном огласу) који су од надлежних институција у правном смислу проблематизовани. На презентован начин у Дирекцију за европске интеграције је, осим три државна службеника која су била предметом јавног огласа, примљено и додатних пет државних службеника уз примјену института резервне листе током периода пробног рада.

¹¹ Рјешења Одбора државне службе за жалбе од 17.10.2019. године, број: 01-2-07-2-135/3-18, 01-3-07-2-136/3-18 и 01-1-07-2-137/3-18

У погледу унапређења државних службеника у току пробног рада, Канцеларија за ревизију се у Извјештају о обављеној финансијској ревизији Агенције за 2017. годину посебно осврнула на ово питање. Наиме, током ревизије није нам презентован правни основ за увођење пробног рада постављеним државним службеницима наконведеног интерног огласа. Такође се нисмо увјерили да је Агенција по наведеном питању тражила мишљење од надлежног Министарства правде БиХ ради преиспитивања свог става. Према томе, можемо потврдити да на веб страници Агенције и даље постоји инструкција свим буџетским корисницима према којој је пробни рад након интерног огласа обавезан и траје годину дана, као и након јавног огласа. Примјеном наведеног става Агенције, у једном случају (у Министарству за људска права и избјеглице БиХ) извршено је унапређење државног службеника на пробном раду, а потом и активирање резервне листе тј. пријем додатног државног службеника на неодређено вријеме.

У 2018. години су уочена два случаја у којима лица на пробном раду добијају одсуство из државне службе које је трајало краћи период (два мјесеца) због именовања на позицију савјетника министра (Министарство иностраних послова). По именовању, у једном случају активирана је резервна листа одмах по преузимању нове функције, а у другом случају по повратку лица у државну службу и распоређивања на позицију која не одговара позицији првобитног постављења.

ПРЕПОРУКА 1

Агенција је дужна досљедно примјењивати постојећи регулаторни оквир везан за запошљавање државних службеника, при чему се приликом разматрања захтјева институција о промјени радно-правног статуса државних службеника мора руководити и разложима које институције презентују, као и посљедицама које такве промјене узрокују. Наведено је посебно важно ради спречавања нетранспарентног запошљавања.

4.1.2 Подзаконски акти и њихова релевантност

Министарство правде БиХ је у својим мишљењима¹² потенцирало одредбу члана 32. став 1. Закона, којом је јасно дефинисано да руководица институције врши интерне премјештаје, као и надлежности Агенције. Наиме, у свом мишљењу од 28.9.2018. године Министарство правде БиХ је навело: *Министарство правде БиХ примјећује да чланом 32. став 1. Закона о државној служби у институцијама БиХ није предвиђена претходна сагласност Агенције на рјешење о интерном премјештају.... те сугеришемо да се преиспита увођење овог института подзаконским актом. У сваком случају цијенимо да је давање мишљења ипак сврсисходније, с обзиром на искључиву одговорност институције, тачније руководиоца институције за интерне премјештаје својих државних службеника и других запослених.*

Нисмо се увјерили да је Агенција предузимала активности по претходно наведеном основу те се и даље проводе активности у складу са постојећим Правилником којим је прописано давање сагласности на интерне премјештаје. У датим околностима, узимајући у обзир надлежности Агенције за предузете активности у погледу интерних премјештаја, осим руководиоца институције у одређеном смислу Агенција давањем сагласности преузима и одређени степен одговорности. Правилником о условима и начину обављања

¹² Акти Министарства правде БиХ, број: 09-02-4-8522/18 од 28.9.2018. године; 09-02-4-9536/18 од 13.11.2018. године и 09-02-4-2128/19 од 7.3.2019. године

интерних конкурса, интерних и екстерних премјештаја државних службеника у институцијама Босне и Херцеговине нити Правилником о начину оцјењивања рада државних службеника у институцијама Босне и Херцеговине или другим прописом није прописан начин примјене одредбе члана 30. став 7. Закона која прописује узимање у обзир оцјене рада приликом интерних премјештаја и унапређења.

ПРЕПОРУКА 2

Потребно је да Агенција предузме потребне мјере из своје надлежности у циљу преиспитивања постојећих подзаконских аката и према томе потребних измјена и допуна истих. То се прије свега односи на Правилник о условима и начину обављања интерних конкурса, интерних и екстерних премјештаја државних службеника у институцијама Босне и Херцеговине на који је у одређеном смислу указало и Министарство правде БиХ.

5. ФИНАНСИЈСКИ ИЗВЈЕШТАЈИ

Агенција је сачинила Годишњи финансијски извјештај за 2018. годину и доставила га надлежним органима и институцијама у складу са важећим прописима и у утврђеном року. Анализом биљешки уз финансијске извјештаје може се констатовати да је Агенција, поштујући Правилник о финансијском извјештавању, сачинила детаљну забиљешку билансних позиција уз биланс стања, као и образложење извршења годишњег плана.

5.1 Преглед расхода и издатака из буџета

У прегледу расхода и издатака по економским категоријама, у периоду од 01.01. до 31.12.2018. године, укупно остварени расходи исказани су у износу од 1.126.046 КМ, што је у односу на планиране расходе буџетом за 2018. годину мање за 140.235 КМ.

Значајни расходи из буџета односе се на: бруто плате (642.663 КМ), уговорене и друге услуге (242.281 КМ), издатке за текуће одржавање (67.324 КМ) и накнаде трошкова запослених и скупштинских представника (61.734 КМ).

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

5.1.1 Издаци по основу уговора о дјелу

Издаци по основу уговора о дјелу у 2018. години реализовани су у нето износу од 43.050 КМ. Агенција је током читаве године ангажовала четири спољна сарадника, од чега су три ангажована за обављање послова систематизованих радних мјеста. Тачније, Агенција је и у 2018. години продужавајући раније закључене уговоре наставила користити услуге два спољна сарадника за обављање послова обуке и једног сарадника за обављање послова шефа одсјека за кадровске, опште и финансијске послове. За њихов рад исплаћивана је мјесечна накнада од по 800 КМ, односно за шефа одсјека 1.750 КМ. Поред тога, за услуге превођења закона и других нормативних акта на енглески језик у 2018. години Агенција је исплатила накнаду ангажованом спољном сараднику у укупном износу од 2.850 КМ. Процесом ревизије утврђено је да је ангажовање по основу уговора о дјелу, за обављање послова дефинисаних Правилником о унутрашњој организацији Агенције, константно присутно и поред датих препорука ревизије у ранијем периоду.

ПРЕПОРУКА 3

Потребно је да Агенција прекине праксу ангажовања спољних сарадника за обављање послова који су дефинисани правилником о систематизацији те уговоре о дјелу планира и закључује само за обављање послова привременог карактера.

5.2 Преглед прихода и примитака

У прегледу прихода, примитака и финансирања по економским категоријама у периоду од 01.01. до 31.12.2018. године, укупно остварени приходи и примици исказани су у износу од 17.114 КМ. Евидентирани приход на позицији примљених текућих трансфера из иностранства остварен је на основу пројекта „Користи и утицај француског језика“, чији је носилац активности Међународна организација франкофоније (OIF).

5.3 Биланс стања

У билансу стања на 31.12.2018. године исказана су укупна средства у износу од 41.081 КМ. Укупне обавезе с изворима средстава исказане су у износу од 164.232 КМ.

Значајне ставке биланса стања односе се на обавезе према запосленима (61.198 КМ), неотписану вриједност сталних средстава (41.081 КМ) и обавезе према добављачима (30.859 КМ).

Агенција је извршила попис сталних средстава, потраживања и обавеза те ситног инвентара и материјала на 31.12.2018. године. Пописом нису констатоване неправилности.

Биланс стања приказан је у Табели II у прилогу Извјештаја.

5.4 Преглед динамике запошљавања

Законом о буџету Агенцији су за 2018. годину одобрена средства на основу пројекције од 24 запослена, као и у претходној години. С обзиром на то да је на 31.12.2017. године у Агенцији било запослено 21 лице, извршен је, поведеном јавном огласу, пријем једног државног службеника на неодређено вријеме, тако да је на крају године Агенција запошљавала 22 лица. Такође, Агенција је по усвајању новог Правилника о унутрашњој организацији у октобру провела интерни оглас, по ком је извршено унапређење пет лица.

Анализирајући динамику запошљавања у Агенцији, може се констатовати да је извршено запошљавање једног лица, иако је кроз године Агенција исказивала потребу за запошљавањем више особа те је због тога и континуирано ангажовала спољне сараднике путем уговора о дјелу на систематизованим радним мјестима. Тачније, у складу с обавјештењем Савјета министара БиХ, Агенција је у јуну обновила захтјеве из 2017. године за прибављање сагласности за попуњавање три упражњена радна мјеста. С обзиром на то да Савјет министара БиХ није разматрао поднесени захтјев, Агенција је у децембру извршила пријем државног службеника на неодређено вријеме расписивањем јавног огласа без прибављене сагласности Савјета министара БиХ. Наиме, директор Агенције је 24.8.2018. године донио Закључак¹³ о покретању поступка за попуњавање

¹³ Број: 01-34-2-861-2/18 од 24.8.2018. године

само једног радног мјеста – стручни сарадник за централизовану обуку и поред чињенице да се и за обављање послова шефа Одсјека за кадровске, опште и финансијске послове већ дужи низ година ангажује спољни сарадник. У образложењу Закључка наводи се да не постоји законска препрека за јавно оглашавање упражњеног радног мјеста, а које представља крајњу нужду због изразито смањеног броја запослених. Наиме, Агенција опет није поступала на једнак начин када је у питању попуњавање радних мјеста за која је тражена сагласност Савјета министара БиХ, иако се тврдило да су наведена радна мјеста неопходна за ефикасно функционисање институције и да је то разлог за дугогодишње ангажовање спољних сарадника за обављање ових послова.

С обзиром на то да је у међувремену усвојен нови Правилник о унутрашњој организацији Агенције, којим је промијењен назив радног мјеста, измијењен је Закључак директора и расписан је јавни оглас за попуњавање радног мјеста стручни сарадник за организацију хоризонталних обука. По проведеном јавном огласу, од 01.12.2018. године извршено је постављење лица које је до тада обављало послове у Агенцији по основу уговора о раду на одређено вријеме, а раније је било ангажовано путем уговора о волонтерском раду.

Према расположивим подацима, може се констатовати да је Агенција попуњавање упражњеног радног мјеста шефа Одсјека за кадровске, опште и финансијске послове извршила у фебруару 2019. године, а по проведеном интерном огласу. Тачније, у децембру 2018. године Агенција је екстерним премјештајем, уз сагласност државног службеника из Министарства финансија и трезора БиХ, извршила попуњавање радног мјеста стручног сарадника за комисије за избор и тестирање. Према издатом рјешењу, наведено лице је почело с радом у Агенцији од 01.01.2019. године, а у фебруару је по основу интерног огласа унапријеђено на позицију шефа Одсјека за финансијске послове.

ПРЕПОРУКА 4

Узимајући у обзир надлежности Агенције и њен значај у процесу запошљавања у институцијама БиХ, потребно је с посебном пажњом проводити активности приликом попуњавања упражњених радних мјеста, како би се избјегле мањкавости поступка кроз примјену постојећег регулаторног оквира на најадекватнији начин. Наиме, Агенција, као највиши ауторитет у процесу запошљавања у институцијама БиХ, има посебну одговорност при запошљавању, јер даје примјер осталим институцијама које се руководе поступањем саме Агенције.

6. ЈАВНЕ НАБАВКЕ

Агенција је донијела План јавних набавки за 2018. годину како је прописано Законом о јавним набавкама¹⁴. У току године су биле двије измјене и допуне Плана набавки. За сваки поступак јавне набавке, одлуком директора, формирана је комисија која проводи поступке јавних набавки.

Према презентованим подацима¹⁵, Агенција је у 2018. години избор најповољнијег добављача за набавку роба и услуга извршила на основу проведена два отворена поступка, два конкурентска захтјева за достављање понуда и 22 директна споразума.

¹⁴ Службени гласник БиХ, број 39/14

¹⁵ Извјештај о укупном броју поступака и укупној вриједности додијељених уговора по врсти и предмету набавке за период 01.01.-31.12.2018. године из система е-набавки.

Укупна вриједност закључених уговора износи 95.775 КМ. Процесом ревизије, на основу увида у поједине поступке јавних набавки, нису уочене неправилности.

7. КОМЕНТАРИ

Агенција је у остављеном року доставила коментаре на Нацрт извјештаја о финансијској ревизији за 2018. годину. У коментарима је Агенција дала свој осврт на дате налазе ревизора, и то: на оцјену нереализоване препоруке за ангажовање спољних сарадника по основу уговора о дјелу на систематизованим радним мјестима, интерне и екстерне премјештаје у институцијама БиХ и на налазе изнесене под тачком 4.1.2 Подзаконски акти и њихова релевантност. У достављеним коментарима Агенција је навела које активности, из своје надлежности, већ предузима по датим препорукама. С обзиром на то да достављени коментари не садрже нове чињенице и доказе који би могли утицати на промјену датих налаза и препорука, текст Извјештаја је сачињен без корекција у односу на Нацрт извјештаја о финансијској ревизији за 2018. годину. У циљу детаљнијег објашњења, дат је одговор на достављене коментаре на Нацрт извјештаја о финансијској ревизији, који је достављен руководству Агенције уз коначан Извјештај о ревизији за 2018. годину.

**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**

Лутвија Шрндић, ревизор, с.р.

Ивона Беус, 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 2018. годину

Табела II – Биланс стања на 31.12.2018. године

Изјава о одговорностима руководства

Преглед расхода буџета за 2018. годину

Агенција за државну службу БиХ

Табела I

Опис	Одобрени буџет	Усклађива- ња буџета	Укупни буџет (2+3)	Извршење буџета	Проценат 5/4*100
1	2	3	4	5	6
1. Текући издаци	1,234,000	0	1,234,000	1,094,886	89
Бруто плате и накнаде	729,000		729,000	642,663	88
Накнаде трошкова запослених	71,000		71,000	61,734	87
Путни трошкови	9,000	5,000	14,000	12,494	89
Издаци телефонских и пошт. услуга	39,000		39,000	28,810	74
Издаци за енергију и ком. услуге	0		0	0	
Набавка материјала	16,000	-5,000	11,000	9,464	86
Издаци за услуге превоза и горива	0		0	0	
Унајмљивање имовине и опреме	31,000		31,000	30,116	97
Издаци за текуће одржавање	73,000		73,000	67,324	92
Издаци за осигурање	0		0	0	
Уговорене и друге посебне услуге	266,000		266,000	242,281	91
2. Капитални издаци	13,000	0	13,000	12,763	98
Набавка земљишта			0		
Набавка грађевина			0		
Набавка опреме	13,000		13,000	12,763	98
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	0	19,281	19,281	18,397	95
0707050-"Користи и утицај француског језика"	0	11,541	11,541	11,541	100
0707060-"Користи и утицај француског језика -2018. година"	0	7,740	7,740	6,856	89
6. Програми посебне намјене	0	0	0	0	
			0		
7. Укупно (1+2+3+4+5+6)	1,247,000	19,281	1,266,281	1,126,046	89

Руководство је Преглед расхода буџета по економским категоријама одобрило 27.02.2019. године.

Директор:
Невен Акшамиджа

Биланс стања на 31.12.2018. године

Агенција за државну службу БиХ

Табела II

Опис	31.12.2018.	31.12.2017.	Проценат 2/3*100
1	2	3	4
1. Готовина, крат. потраживања, разграничења и залихе	0	2,811	0
Новчана средства	0	2,811	0
Краткорочна потраживања	0	0	
Краткорочни пласмани	0	0	
Интерни финансијски односи	0	0	
Залихе	0	0	
Краткорочна разграничења	0	0	
2. Стална средства	41,081	49,294	83
Стална средства	301,190	409,069	74
Исправка вриједности	260,109	359,775	72
Неотписана вриједност сталних средстава	41,081	49,294	83
Дугорочни пласмани			
Дугорочна разграничења			
УКУПНО АКТИВА (1+2)	41,081	52,105	79
3. Краткорочне обавезе и разграничења	123,151	94,538	130
Краткорочне текуће обавезе	61,953	34,880	178
Краткорочни кредити и зајмови			
Обавезе према запосленима	61,198	59,658	103
Интерни финансијски односи			
Краткорочна разграничења			
4. Дугорочне обавезе и разграничења	0	0	
Дугорочни кредити и зајмови			
Остале дугорочне обавезе			
Дугорочна разграничења			
5. Извори средстава	41,081	49,294	83
Извори средстава	41,081	49,294	83
Остали извори средстава			
Нераспоређени вишак прихода/расхода			
УКУПНО ПАСИВА (3+4+5)	164,232	143,832	114

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.

Руководство је Биланс стања одобрило 27.02.2019. године.

Директор:
Невен Акшамиджа

Изјава о одговорностима 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 2018. годину буду израђени у складу са Законом о финансирању институција БиХ (Службени гласник БиХ бр: 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 и 32/13), Правилником о финансијском извјештавању институција БиХ (Службени гласник БиХ број: 25/15 и 91/17) и Правилником о рачуноводству с 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 2018. годину (Службени гласник БиХ број 8/18) 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 и усклађеност са законима и другим прописима;
- 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, 16.04.2019. године

Директор:

Невен Акшамија