



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

[www.revizija.gov.ba](http://www.revizija.gov.ba)



## РЕВИЗИЈА УЧИНКА

# „ЕФИКАСНОСТ ИНСТИТУЦИЈА БиХ У УСПОСТАВИ ЈЕДНООБРАЗНОГ РАСПОРЕЂИВАЊА ЗАПОСЛЕНОГ УНУТАР ПЛАТНОГ РАЗРЕДА“

---

Сарајево, децембар 2025. године

Насловница: Freepik.com



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

[www.revizija.gov.ba](http://www.revizija.gov.ba)



## **ИЗВЈЕШТАЈ РЕВИЗИЈЕ УЧИНКА**

# **„ЕФИКАСНОСТ ИНСТИТУЦИЈА БИХ У УСПОСТАВИ ЈЕДНООБРАЗНОГ РАСПОРЕЂИВАЊА ЗАПОСЛЕНОГ УНУТАР ПЛАТНОГ РАЗРЕДА“**

Сарајево, децембар 2025. године



## **Ефикасност институција БиХ у успостави једнообразног распоређивања запосленог унутар платног разреда**

Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине провела је ревизију учинка на тему: „Ефикасност институција БиХ у успостави једнообразног распоређивања запосленог унутар платног разреда“. Ревизија је проведена у складу са Законом о ревизији институција БиХ, Међународним стандардима врховних ревизионих институција – ISSAI, INTOSAI смјерницама и методологијом за рад ревизије учинка врховних ревизионих институција у БиХ.

Ревизија је проведена с циљем да се испита да ли су институције БиХ ефикасне у успостави једнообразног распоређивања запосленог унутар платног разреда.

Налази ревизије указују на то да институције БиХ неуједначено примјењују Методологију за распоређивање запосленог унутар платног разреда. Различито тумачење кључних критеријума довело је до неуједначене примјене Методологије приликом распоређивања запосленог унутар платног разреда на основу стручног и научног звања, оцјена рада, интерног премјештаја и запошљавања путем јавног конкурса. Министарство финансија и трезора БиХ није успоставило ефикасан надзор над примјеном Методологије у оквиру њене евалуације, ажурирања и благовременог предлагања измјена прописа, као и системске комуникације са институцијама БиХ у вези с њеном примјеном, што је имало утицај на неуједначену праксу примјене Методологије и правну несигурност у институцијама БиХ.

Препоруке су дате МФТ-у и другим институцијама БиХ из узорка ради правилног и једнообразног поступања приликом примјене Методологије, које би између осталог требало бити засновано на судским пресудама и мишљењима МФТ-а. Поред тога, реализација датих препорука би требала допринијети правичнијем поступању, већем повјерењу запослених у поступање институција БиХ и ефикаснијем раду јавне управе.

Канцеларија за ревизију је, у складу с одредбама Закона о ревизији институција БиХ, доставила Нацрт извјештаја институцијама које су биле обухваћене проведеном ревизијом. Овим институцијама је, у складу са Законом, остављена могућност да дају своје коментаре и примједбе на Нацрт извјештаја. Коментаре и примједбе на Нацрт извјештаја је доставило Министарство финансија и трезора БиХ и Агенција за форензичка испитивања и вјештачења БиХ. Сви достављени коментари су размотрени и, гдје је било основано, резултовали су измјенама у тексту извјештаја.

### **ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР**

Хрвоје Твртковић, с.р.

### **ЗАМЈЕНИК**

#### **ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА**

Неџад Хајтић, с.р.

### **ЗАМЈЕНИЦА**

#### **ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА**

Неда Мочевић, с.р.



Садржај	
1. УВОД.....	10
1.1. Позадина проблема и мотиви за ревизију .....	10
1.2. Циљ, обим и ограничења ревизије.....	11
1.3. Ревизиона питања и критеријуми ревизије.....	13
1.4. Критеријуми ревизије.....	13
1.5. Методе ревизије и извори информација.....	16
1.6. Структура извјештаја.....	17
2. НАПРЕДОВАЊЕ ЗАПОСЛЕНИХ У ИНСТИТУЦИЈАМА БиХ УНУТАР ПЛАТНОГ РАЗРЕДА.....	18
2.1. Основне информације о напредовању запослених у институцијама БиХ унутар платног разреда .....	18
2.2. Статистички подаци о напредовању запослених у институцијама БиХ унутар платног разреда .....	21
3. НАПАЗИ.....	24
3.1. Неуједначена примјена Методологије за напредовање запослених у институцијама БиХ.....	24
3.1.1. Неуједначена примјена Методологије по основу напредовања у виши унутрашњи платни разред након стицања вишег степена стручног или научног звања .....	24
3.1.1.1. Неуједначена примјена Методологије приликом прихватања „увјерења о еквиваленцији“ за напредовање унутар платног разреда .....	25
3.1.1.2. Неуједначена примјена Методологије приликом напредовања запосленог по основу стицања вишег степена научног или стручног звања више пута.....	26
3.1.1.3. Неуједначена примјена Методологије приликом разматрања повезаности стеченог стручног или научног звања с описом послова радног мјеста .....	27
3.1.1.4. Неуједначена примјена Методологије у вези с признавањем стручних или научних звања стечених прије запослења у институцији БиХ.....	27
3.1.2. Неуједначено напредовање у институцијама из узорка по основу оцјена рада .....	28
3.1.3. Неуједначена примјена Методологије приликом распоређивања запослених унутар платних разреда у случајевима интерног или екстерног премјештаја и јавног огласа .....	29
3.2. Неэффексан систем надзора, евалуације и унапређења Методологије за распоређивање запосленог унутар платног разреда.....	31
3.2.1. Конзистентност политика које регулишу плате запослених.....	32
4. ЗАКЉУЧЦИ.....	34
4.1. Неуједначена примјена Методологије .....	34
4.2. Неэффексан систем надзора, евалуације и унапређења Методологије .....	34
5. ПРЕПОРУКЕ .....	36
6. ПРИЛОЗИ.....	38
Прилог 1: Надлежност Одбора државне службе за жалбе БиХ.....	39

Прилог 2: Неуједначености и неправилности у примјени Методологије идентификоване у извјештајима о обављеној финансијској ревизији институција БиХ у периоду 2020 – 2023. година .....	40
Прилог 3: Број напредовања запослених унутар платних разреда у институцијама БиХ у периоду 2020 – 2024. година .....	41
Прилог 4: Процијењени финансијски утицај броја напредовања запослених унутар платних разреда на расходе за плате.....	43
Прилог 5: Подаци о годишњим оцјенама државних службеника за период 2020 – 2023. година.....	44
Прилог 6: Референце .....	45

## Коришћене скраћенице

Скраћенице	Пуни назив
АФИВ	Агенција за форензичка испитивања и вјештачења БиХ
АЛМС	Агенција за лијекове и медицинска средства БиХ
БиХ	Босна и Херцеговина
ДКПТ	Дирекција за координацију полицијских тијела БиХ
ЕУ	Европска унија
ФУК	Финансијско управљање и контрола
ИМ	Институт за метрологију БиХ
АПИК	Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције у БиХ
АПП	Агенција за полицијску подршку БиХ
PARCO	Канцеларија координатора за реформу јавне управе БиХ
МФТ	Министарство финансија и трезора БиХ
РАК	Регулаторна агенција за комуникације БиХ
Комисија за плате	Комисија за плате и накнаде у институцијама БиХ
МО	Министарство одбране БиХ
Приједлог измјена Методологије	Приједлог измјена Методологије о измјенама и допунама Методологије за распоређивање запосленог унутар платног разреда
МИП	Министарство иностраних послова БиХ
Методологија	Методологија за распоређивање запосленог унутар платног разреда
Закон о платама	Закон о платама и накнадама у институцијама БиХ
Измјена Закона о платама из 2022. године	Измјена Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ из 2022. године
ПС БиХ	Парламентарна скупштина БиХ
Канцеларија за ревизију	Канцеларија за ревизију институција БиХ
СМ БиХ	Савјет министара БиХ

## **Извршни резиме:**

Ревизија је проведена с циљем да се испита да ли су институције БиХ ефикасне у успостави једнообразног распоређивања запосленог унутар платног разреда. У наставку су најважнији налази и препоруке ревизије:

### **Неуједначена примјена Методологије за распоређивање запосленог унутар платног разреда у институцијама БиХ**

- Институције БиХ не примјењују Методологију на једнообразан начин приликом одлучивања о напредовању запослених на основу стручног или научног звања, оцјена рада, интерног премјештаја или запошљавања путем јавног конкурса.
- Одређене институције БиХ су омогућиле напредовање на основу увјерења о еквиваленцији звања, иако то није у складу са ставовима МФТ-а и судским пресудама.
- Напредовања су се одобравала више пута на основу истог звања, иако Методологија то не предвиђа.
- Тумачење повезаности звања са радним мјестом није уједначено – критеријуми варирају између различитих институција.
- Нису јасно дефинисани рокови и начин рачунања потребног периода за напредовање на основу оцјена рада.
- Поједине институције су различито поступале према запосленима који су користили породилско одсуство приликом оцјењивања за напредовање.
- Приликом интерних и екстерних премјештаја те запошљавања путем јавног огласа, нису увијек досљедно примјењивани критеријуми за одређивање платног разреда.

### **Неефикасан систем надзора, евалуације и унапређења Методологије за распоређивање запосленог унутар платног разреда**

- МФТ, у складу са Законом о платама, има надлежност над примјеном овог закона и Методологије, али није успоставио ефикасан систем надзора у оквиру евалуације, ажурирања и благовременог предлагања измјена прописа (Методологије).
- Комисија за плате идентификовала је неправилности 2021. и припремила Приједлог измјена, који МФТ није благовремено прослиједио Вијећу министара БиХ, а након истека мандата Комисије није именовано ново тијело за праћење примјене и унапређења Методологије.
- МФТ одговара на упите институција, али не постоји свеобухватна евиденција о упитима и одговорима, што отежава праћење примјене Методологије и правовремено реаговање на неуједначености.
- Нема доступних података о фискалним ефектима помјерања запослених унутар платних разреда, што отежава процјену утицаја на буџет институција БиХ.
- Недостатак јасне и конзистентне политике плата довео је до ситуација у којима коефицијенти нижеранжираних запослених, услјед напредовања, премашују коефицијенте вишеранжираних позиција, што нарушава правичност и мотивацију запослених.

**Препорука Министарству финансија и трезора БиХ:**

- **Анализирати постојећи процес распоређивања запослених унутар платних разреда у институцијама БиХ и предузети све потребне активности у циљу успостављања ефикасног надзора над примјеном Методологије.**

**Препорука институцијама БиХ из узорка:**

- **Обезбиједити правилну и једнообразну примјену Методологије која се, између осталог, заснива на судској пракси и мишљењима МФТ-а, уз унапређење интерне контроле и едукације.**

# 1. УВОД

## 1.1. Позадина проблема и мотиви за ревизију

Јавна управа је основ за функционисање државе, а претпоставка за наведено јесте квалитет и способност службеника који су дио тог система. Да би се одржао квалитет и способност државних службеника, који би могли одговорити све обимнијим задацима који се пред њих постављају, потребно је стимулисати њихов развој и напредовање, водећи при томе рачуна да тај процес буде ефикасан, ефикасан и економичан.<sup>1</sup>

Функционалан и праведан процес распоређивања запослених, заснован на јасно дефинисаним критеријумима и јединственој примјени прописа, представља основу за јачање одговорности и професионалног развоја запослених у институцијама БиХ. Тиме се директно доприноси и јачању интегритета институција, те ефикаснијем испуњавању њихових законских и стратешких циљева.

На основу Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ (Закон о платама)<sup>2</sup> Савјет министара БиХ (СМ БиХ) је донио<sup>3</sup> Методологију за распоређивање запосленог унутар платног разреда (Методологија)<sup>4</sup>. Методологија је донесена на приједлог Комисије за плате и накнаде у институцијама БиХ (у даљем тексту: Комисија за плате)<sup>5</sup> која је детаљније утврдила критеријуме за распоређивање запосленог унутар платног разреда. Међутим, већ у самом почетку примјене Методологије, уочене су разлике у приступу међу институцијама БиХ, што је довело до неуједначености у њеној примјени, а тиме и до нарушавања принципа једнакости и правичности.<sup>6</sup>

Извјештаји финансијске ревизије<sup>7</sup> као и медијски чланци<sup>8</sup>, указују на слабости институција БиХ у примјени Методологије, на шта указују индикатори утврђених проблема и различитих поступања између институција БиХ.

Додатни мотив за рјешавање уочених проблема налази се и у међународним обавезама које БиХ има у процесу европских интеграција. Ефикасно управљање људским ресурсима дио је ширег контекста реформе јавних финансија и директно је повезано с испуњавањем обавеза из 14 кључних приоритета Европске комисије, те са поглављем 32 правне стечевине ЕУ, које се односи на финансијски надзор.<sup>9</sup> У том смислу, успостава функционалног процеса за распоређивање запослених представља важан корак ка јачању одговорности и професионализације јавне управе, а тиме и ка унапређењу транспарентности и сврсисходног трошења јавних средстава. Такав систем доприноси

<sup>1</sup> Улога и организовање функције управљања људским потенцијалима у савременој јавној управи, Грегор Вирант

<sup>2</sup> Закон о платама и накнадама у институцијама БиХ, члан 54, став (1); (Службени гласник БиХ, бр. 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15, 88/15, 16/16, 94/16, 72/17, 25/18, 32/20, 65/20 и 59/22).

<sup>3</sup> СМ БиХ је у 2012. години донио Методологију, али иста није примјењивана до 2020. године. Методологију о измјенама и допунама Методологије СМ БиХ је донио у октобру 2020. године, када је и ступила на снагу.

<sup>4</sup> Методологија за распоређивање запосленог унутар платног разреда (Службени гласник БиХ, бр. 6/12 и 76/20).

<sup>5</sup> Одлука о формирању Комисије за плате и накнаде у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број: 21/09);

<sup>6</sup> Напредовање унутар платних разреда по основу комбиновања календарских година по основу оцјене рада, различито поступање за напредовање по основу потврда/увјерења високошколских установа из земље и иностранства, напредовање по једном основу и да по том основу више запослени не може напредовати.

<sup>7</sup> Извјештаји о обављеној финансијској ревизији за 2020, 2021, 2022. и 2023. годину. [www.revizija.gov.ba](http://www.revizija.gov.ba)

<sup>8</sup> [klix.ba/biznis/it-strucnjaci-bez-interesa-za-rad-u-drzavnoj-sluzbi-bih-ne-javljaju-se-na-konkurse](http://klix.ba/biznis/it-strucnjaci-bez-interesa-za-rad-u-drzavnoj-sluzbi-bih-ne-javljaju-se-na-konkurse);

<https://www.fokus.ba/vijesti/bih/u-agenciji-za-statistiku-rasporedjivali-sluzbenike-po-volji-uposljavali-i-kad-nisu-trebali/2351015/>;

<https://www.faktor.ba/vijest/u-institucijama-se-ipak-radi-formirali-su-novu-komisiju-za-place-sluzbenika/50166>;

<https://ti-bih.org/publikacije/proces-integracije-bih-u-eu-14-prioriteta-iz-misljenja-evropske-komisije-4-godine-poslije>;

<https://www.consilium.europa.eu/Chapter-32-Financial-control-EUME>

јачању повјерења у институције БиХ и обезбјеђује једнак третман свих запослених приликом напредовања унутар платних разреда.

Све наведено мотивисало је Канцеларију за ревизију да задржи фокус на овој области, с циљем да кроз своје активности допринесе изградњи ефикасне, транспарентне и одговорне јавне управе у институцијама БиХ.

## **1.2. Циљ, обим и ограничења ревизије**

### **Циљ ревизије**

Циљ ревизије је испитати да ли су институције БиХ ефикасне у успостави једнообразног распоређивања запосленог унутар платног разреда.

Сврха ревизије је да укаже на неуједначену примјену Методологије за распоређивање запослених унутар платних разреда у институцијама БиХ, како би се спријечиле могуће тужбе запослених, обезбиједило праведније поступање и допринијело јачању професионалности и ефикасности јавне управе у цјелини.

### **Обим и ограничења ревизије**

Предмет ревизије биле су активности институција БиХ из узорка на распоређивању запослених унутар платних разреда у периоду од 2020. до 2024. године.

Ревизијом су анализирани досадашње активности и пракса рада институција БиХ у примјени Методологије. Анализирано је како су институције из узорка примјењивале Методологију, како су поступале у случају нејасноћа и на који су начин та питања била ријешена.

Анализирани су захтјеви за мишљења институција БиХ упућени Министарству финансија и трезора БиХ (МФТ) у вези са нејасноћама у примјени Методологије. Такође, предмет анализе била су мишљења МФТ-а на захтјеве институција, као и испитивање да ли су институције поступале у складу с тим мишљењима. Разматрани су приговори запослених на рјешења о распоређивању унутар платних разреда и активности институција по основу тих приговора. Анализирани су и пресуде Суда БиХ у вези са примјеном Методологије и остваривањем права запослених у радним односима.

Прикупљени су подаци о броју напредовања запослених у институцијама из узорка који су се помјерили унутар платних разреда од почетка примјене Методологије до краја 2024. године. Анализирани су и финансијски утицаји напредовања запослених унутар платних разреда на буџет институција БиХ, те подаци о приближавању плата запослених у различитим платним разредима на основу примјене Методологије.

Подаци о годишњим оцјенама државних службеника за период 2020 – 2023. године прикупљени су на основу збирних извјештаја о оцјењивању државних службеника у институцијама БиХ, које нам је доставила Агенција за државну службу БиХ. Збирни извјештај за 2024. годину није био доступан у тренутку провођења ревизије.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> У претходним годинама, ова процедура се у правилу окончава почетком друге половине текуће године.

Ревизија је обухватила и активности МФТ-а у вези са обезбјеђивањем уједначене примјене Методологије у институцијама БиХ од 2020. године до завршетка студије. Испитано је да ли је МФТ предузимао благовремене активности у праћењу примјене Методологије, као и активности на припреми измјена Методологије с циљем успостављања ефикаснијег надзора над овим процесом.

Тим је у склопу предстудијских истраживања обавио разговоре у Одбору државне службе за жалбе БиХ (ОЖ) који је одговоран за разматрање свих коначних одлука, предузетих и пропуштених радњи институција БиХ, а које се односе на статус државних службеника. Више о овоме се може видјети у Прилогу 1 – Надлежност Одбора државне службе за жалбе БиХ.

Ревизија се није бавила испитивањем начина испуњавања критеријума за распоређивање запослених унутар платних разреда, као што су процес оцјењивања запослених, залагање на радном мјесту, стицање стручних и научних звања и њихов утицај на ефекте радног мјеста.

Детаљна анализа проведена је на узорку институција БиХ који је одабран на основу анализе извјештаја финансијске ревизије Канцеларије за ревизију за период 2020 – 2023. година. У оквиру те анализе обухваћени су извјештаји о обављеној финансијској ревизији за 74 институције БиХ, а код 13 институција идентификоване су неуједначености и неправилности у примјени Методологије. Више о неуједначеностима и неправилностима у примјени Методологије које су идентификоване у извјештајима о обављеној финансијској ревизији институција БиХ у периоду 2020 – 2023. година се може видјети у Прилогу 2 – Неуједначености и неправилности у примјени Методологије идентификоване у извјештајима о обављеној финансијској ревизији институција БиХ у периоду 2020 – 2023. година. Од укупно 13 институција БиХ код којих су уочене неуједначености и неправилности у узорак смо изабрали шест институција БиХ<sup>11</sup> водећи рачуна да буду обухваћени сви идентификовани облици неуједначене и неправилне примјене Методологије. Такође, у узорак су уврштене и четири институције БиХ<sup>12</sup> за које смо имали сазнања да постоје судске пресуде које се односе на примјену Методологије у тим институцијама. У узорак је укључен и МФТ као институција надлежна за надзор над примјеном Методологије и као институција која примјењује Методологију.

На основу тих критеријума, у наредној табели приказане су институције БиХ одабране за узорак студије.

---

<sup>11</sup> АЛМС, ДКПТ, ИМ, МО, МИП, РАК

<sup>12</sup> АФИБ, АПИК, АПП, PARCO

**Табела 1: Институције изабране у узорак ревизије**

Ред. бр.	Назив институције БиХ
1.	Агенција за форензичка испитивања и вјештачења БиХ (АФИВ)
2.	Агенција за лијекове и медицинска средства БиХ (АЛМС)
3.	Дирекција за координацију полицијских тијела у БиХ (ДКПТ)
4.	Министарство финансија и трезора БиХ (МФТ)
5.	Министарство одбране БиХ (МО)
6.	Министарство иностраних послова БиХ (МИП)
7.	Институт за метрологију БиХ (ИМ)
8.	Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције у БиХ (АПИК)
9.	Агенција за полицијску подршку БиХ (АПП)
10.	Канцеларија координатора за реформу јавне управе БиХ (PARCO)
11.	Регулаторна агенција за комуникације БиХ (РАК)

Извор: Канцеларија за ревизију

Нису забиљежена значајна ограничења током провођења ове ревизије. Ипак, доступност информација од стране ревидираних институција у погледу процјене финансијског утицаја распоређивања запослених унутар платних разреда је била ограничена на документацију коју су институције биле у могућности обезбиједити. Ове податке нису нам доставиле двије институције из узорка (МО и МИП), међутим, исто није утицало на поузданост и тачност овог извјештаја.

### **1.3. Ревизиона питања и критеријуми ревизије**

Након што је утврђен циљ ревизије, дефинисано је опште ревизионо питање које гласи:

#### **Да ли су институције БиХ ефикасне у успостави једнообразног распоређивања запосленог унутар платног разреда?**

За што боље разумијевање и анализу проблема, те да би се олакшало прикупљање потребних података, дефинисана су два ревизиона потпитања:

1. Да ли институције БиХ уједначено примјењују Методологију за распоређивање запосленог унутар платног разреда?
2. Да ли је успостављен ефикасан систем надзора, евалуације и унапређења Методологије за распоређивање запосленог унутар платног разреда?

### **1.4. Критеријуми ревизије**

Критеријуми ревизије представљају мјерила за процјену ефикасности у предмету ревизије и одговарају ревизионим питањима. Ови критеријуми су засновани на важећим законским и подзаконским актима, као и судској пракси која уређује ову област, међународним конвенцијама те релевантним теоријским поставкама, прије свега на Адамсовој теорији правичности (Equity Theory). Извори критеријума коришћени у овој

ревизији су засновани на: Закону о платама и накнадама у институцијама БиХ<sup>13</sup>, Закону о финансирању институција БиХ<sup>14</sup>, Закону о раду у институцијама БиХ<sup>15</sup>, Закону о државној служби у институцијама БиХ<sup>16</sup>, Закону о управном поступку<sup>17</sup>, Методологији за распоређивање запосленог унутар платног разреда<sup>18</sup>, Правилнику о годишњем извјештавању о систему финансијског управљања и контроле<sup>19</sup>, Одлуци о формирању Комисије за плате и накнаде у институцијама БиХ<sup>20</sup> и Упитнику о самопроцјени система финансијског управљања и контроле<sup>21</sup>, Међународној организацији рада<sup>22</sup>, Конвенцији бр. 100 о једнаким накнадама за рад једнаке вриједности<sup>23</sup>, Конвенцији бр. 111 о дискриминацији у запошљавању и занимању<sup>24</sup>, Препоруци бр. 105 Међународне организације рада о развоју људских ресурса<sup>25</sup> и Адамсовој теорији правичности (Equity Theory)<sup>26</sup>. Поред претходно наведеног, критеријуми су успостављени и на основу пресуда Суда БиХ и утврђених судских пракси везаних за примјену Методологије.

### Критеријуми за прво ревизионо потпитање:

Институције БиХ уједначено примјењују Методологију. У случају захтјева запосленог за напредовање унутар платног разреда по основу потврде о еквиваленцији раније стеченог стручног или научног звања, институције БиХ не прихватају те захтјеве у складу с мишљењем МФТ-а и утврђеном судском праксом, који су утврђени као критеријуми за одлучивање у оваквим случајевима.<sup>27</sup> Институције БиХ одобравају напредовање по основу стеченог вишег степена стручног или научног звања које се као основ за напредовање може користити само једном.<sup>28</sup> Институције БиХ разматрају повезаност стеченог вишег степена стручног или научног звања са описом послова радног мјеста на основу стручне и садржајне повезаности звања са пословима које запослени обавља,

<sup>13</sup> Закон о платама и накнадама у институцијама БиХ, члан 54, став (1); (Службени гласник БиХ, бр. 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15, 88/15, 16/16, 94/16, 72/17, 25/18, 32/20, 65/20, 59/22 и 20/25).

<sup>14</sup> Закон о финансирању институција БиХ (Службени гласник БиХ, бр. 61/04, 49/09, 42/12, 87/12, 32/13 и 38/22) члан 33а до 33д., Закон о платама и накнадама у институцијама БиХ члан 53.

<sup>15</sup> Закон о раду у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, бр. 26/2004, 7/2005, 48/2005, 50/2008 – др. закон, 60/2010, 32/2013 93/2017, 59/2022 и 88/23)

<sup>16</sup> Закон о државној служби у институцијама БиХ (Сл. 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, 93/17 и 18/24)

<sup>17</sup> Закон о управном поступку БиХ (Службени гласник БиХ бр. 29/02)

<sup>18</sup> Методологија за распоређивање запосленог унутар платног разреда (Службени гласник БиХ, бр. 6/12 и 76/20)

<sup>19</sup> Правилник о годишњем извјештавању о систему финансијског управљања и контроле, СГ 22/22

<sup>20</sup> Одлука о формирању Комисије за плате и накнаде у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број: 21/09 и 59/19)

<sup>21</sup> Упитник о самопроцјени система финансијског управљања и контроле (у складу с чланом 3. став (2) Правилника о годишњем извјештавању о систему финансијског управљања и контроле Централна хармонизацијска јединица Министарства финансија и трезора Босне и Херцеговине)

<sup>22</sup> <https://www.ilo.org> (About the ILO in Bosnia and Herzegovina | International Labour Organization)

<sup>23</sup> Convention C100 – Equal Remuneration Convention, 1951 (No.100); Ratification of ILO conventions: Ratifications for Bosnia and Herzegovina

<sup>24</sup> Convention C111 – Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No.111)

<sup>25</sup> Recommendation R195-Human Resources Development Recommendation, 2004 (No.195)

<sup>26</sup> Adams, J.S. (1963). Toward an understanding of inequity. *Journal of Abnormal and Social Psychology*

<sup>27</sup> Закон о платама и накнадама у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ бр. 50/2008, 35/2009, 75/2009, 80/2010 – одлука УС, 32/2012, 42/2012, 50/2012, 32/2013, 87/2013, 75/2015, 88/2015, 16/2016, 94/2016, 72/2017, 25/2018, 32/2020, 65/2020 и 59/2022), Пресуда Суда БиХ, број С1 3 П 044952 23 П од 12. 4. 2024. године, Пресуда Суда БиХ, број С1 3 П 046129 23 од 29. 11. 2024. године, Пресуда Суда БиХ, број: С1 3 П 043157 24 Гж од 4. 7. 2024. године, Обавјештење МФТ од 9. 2. 2022. године, број: 08-02-2-9004-2/2.

<sup>28</sup> Методологија за распоређивање запосленог унутар платног разреда (Службени гласник БиХ, бр. 6/12 и 76/20), члан (6). Закон о платама и накнадама у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ бр. 50/2008, 35/2009, 75/2009, 80/2010 – одлука УС, 32/2012, 42/2012, 50/2012, 32/2013, 87/2013, 75/2015, 88/2015, 16/2016, 94/2016, 72/2017, 25/2018, 32/2020, 65/2020 и 59/2022); Обавјештење МФТ од 14. 3. 2022. године, број: 08-02-2-1449-2/22. Обавјештење МФТ од 30. 5. 2024. године, број: 08-02-2-3858-2/24

тако да иста звања и слични описи послова резултују једнообразним поступањем у погледу напредовања.<sup>29</sup>

Запослени у институцијама БиХ напредују у виши унутрашњи разред на основу оцјена рада за календарске године које долазе једна иза друге, а не различитом комбинацијом календарских година како би се испунили услови за напредовање. Основ за напредовање у платним разредима у свим институцијама БиХ се уједначено примјењује у складу с одредбама Методологије, без произвољних тумачења или одступања.<sup>30</sup>

Напредовање запослених на више радно мјесто и распоређивање новозапослених у одговарајући платни разред се врши у складу с одредбама Методологије и важећих законских прописа, на начин који обезбјеђује досљедност и једнак третман запослених у институцијама БиХ.<sup>31</sup>

Институције БиХ у случају нејасноћа у примјени Методологије редовно прате објављена мишљења МФТ-а о примјени Методологије и придржавају се истих.<sup>32</sup> Институције БиХ за исте услове омогућавају запосленим једнака права распоређивања унутар платног разреда.<sup>33</sup>

### **Критеријуми за друго ревизионо потпитање:**

У циљу успоставе контролних активности МФТ је обезбиједио праћење примјене Методологије и предузимање евентуалних корективних мјера у случају нејасноћа у њеној примјени. МФТ прати и анализира примјену Методологије те по потреби доставља СМ БиХ приједлог измјена Методологије.<sup>34</sup>

МФТ је обезбиједио комуникацију са институцијама БиХ како би им пружио помоћ у уједначеној примјени Методологије.<sup>35</sup> МФТ води евиденције о захтјевима/упитима институција БиХ у вези са примјеном Методологије.<sup>36</sup> МФТ редовно прати и анализира захтјеве и упите институција БиХ у вези с примјеном Методологије, те на основу проведене анализе пружа смјернице и мишљења с циљем досљедне и правичне

<sup>29</sup> Методологија за распоређивање запосленог унутар платног разреда (Службени гласник БиХ, бр. 6/12 и 76/20), члан (6). Закон о платама и накнадама у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ бр. 50/2008, 35/2009, 75/2009, 80/2010 – одлука УС, 32/2012, 42/2012, 50/2012, 32/2013, 87/2013, 75/2015, 88/2015, 16/2016, 94/2016, 72/2017, 25/2018, 32/2020, 65/2020 и 59/2022);

<sup>30</sup> Методологија за распоређивање запосленог унутар платног разреда (Службени гласник БиХ, бр. 6/12 и 76/20), члан (6). Закон о платама и накнадама у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ бр. 50/2008, 35/2009, 75/2009, 80/2010 – одлука УС, 32/2012, 42/2012, 50/2012, 32/2013, 87/2013, 75/2015, 88/2015, 16/2016, 94/2016, 72/2017, 25/2018, 32/2020, 65/2020 и 59/2022);

<sup>31</sup> Закон о државној служби у институцијама БиХ (Сл. 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, 93/17 и 18/24)

<sup>32</sup> Закон о платама и накнадама у институцијама БиХ; Одлука о формирању Комисије за плате и накнаде у институцијама БиХ (Сл. гл. 59/19); Методологија за распоређивање запосленог унутар платног разреда, тумачења МФТ БиХ у вези с примјеном Методологије, судске пресуде везане за примјену Методологије.

<sup>33</sup> Методологија за распоређивање запосленог унутар платног разреда.

<sup>34</sup> Закон о платама и накнадама у институцијама БиХ; Одлука о формирању Комисије за плате и накнаде у институцијама БиХ, Закон о финансирању институција БиХ (Службени гласник БиХ, бр. 61/2004, 27/2008 – одлука УС, 49/2009, 42/2012, 87/2012, 32/2013 и 38/2022)

<sup>35</sup> Закон о финансирању институција БиХ (Службени гласник БиХ, бр. 61/04, 49/09, 42/12, 87/12, 32/13 и 38/22) члан 33а до 33д., Закон о платама и накнадама у институцијама БиХ члан 53.

<sup>36</sup> Правилник о годишњем извјештавању о систему финансијског управљања и контроле, СГ 22/22

Упитник о самопроцјени система финансијског управљања и контроле (у складу с чланом 3. став (2) Правилника о годишњем извјештавању о систему финансијског управљања и контроле Централна хармонизацијска јединица Министарства финансија и трезора Босне и Херцеговине); Одлука о формирању Комисије за плате и накнаде у институцијама БиХ (Сл. гл. 59/19);

примјене овог процеса, како би сви запослени остварили једнака права.<sup>37</sup> МФТ благовремено објављује мишљења у вези с примјеном Методологије на својој веб-страници како би иста била доступна свим институцијама БиХ. СМ БиХ и МФТ су успоставили конзистентне политике плата које обезбјеђују однос плата наспрам одговорности запослених.<sup>38</sup>

## 1.5. Методе ревизије и извори информација

Како би анализирали активности институција БиХ у области распоређивања запослених унутар платног разреда, ревизорски тим се претходно упознао са садржајем релевантних законских и подзаконских аката који уређују ову област. Посебна пажња била је усмјерена на Закон о платама, Закон о раду у институцијама БиХ, Закон о управи, Закон о управном поступку, као и на Методологију. У аналитичком приступу узете су у обзир и релевантне теоријске основе, прије свега Адамсова теорија правичности (Equity Theory), која је послужила као теоријски оквир за разумијевање концепта правичности у распоређивању запослених. Додатно, у обзир су узете и међународне конвенције које се односе на радна права и правичне услове рада, с циљем обезбјеђења да распоређивање запослених буде у складу с принципима правичности и једнаког третмана. Такође су анализирани и интерни акти субјеката ревизије, као и други документи који су били непосредно повезани с циљем и предметом ревизије.

Ревизорски тим је користио комбинацију квалитативних и квантитативних метода прикупљања података. Кључне методе укључивале су испитивање представника институција из узорка путем интервјуа, као и анализу доступне писане документације. Ове методе омогућиле су потпун увид у постојеће праксе и биле основ за давање одговора на постављена ревизиона питања.

Подаци су прикупљени анализом садржаја документације о распоређивању запослених у институцијама из узорка. Прикупљене информације су међусобно упоређиване и анализиране у односу на успостављене критеријуме, на основу чега су формулисани закључци. Посебан фокус био је стављен на активности институција везане за приговоре запослених на рјешења о распоређивању, укључујући анализу пресуда Суда БиХ и утврђене судске праксе у примјени релевантне методологије.

Дио информација је прикупљен и путем електронске комуникације са запосленима у институцијама из узорка, с којима је ревизорски тим претходно успоставио директан контакт.

У циљу сагледавања упоредних међународних искустава, коришћени су и подаци доступни на интернет-страницама, укључујући вијести, стручне чланке, законске и стратешке документе институција других земаља, као и друге публикације и студије које су могле допринијети разумијевању ове области. Такође су коришћени и налази из извјештаја Одјељења за финансијску ревизију Канцеларије за ревизију.

<sup>37</sup> Правилник о годишњем извјештавању о систему финансијског управљања и контроле, СГ 22/22

Упитник о самопројени система финансијског управљања и контроле (у складу с чланом 3. став (2) Правилника о годишњем извјештавању о систему финансијског управљања и контроле Централна хармонизацијска јединица Министарства финансија и трезора Босне и Херцеговине)

<sup>38</sup> Adams, J.S. (1963). Toward an understanding of inequity. *Journal of Abnormal and Social Psychology*, Convention C111 – Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No.111); Convention C100 – Equal Remuneration Convention, 1951 (No.100); Ratification of ILO conventions: Ratifications for Bosnia and Herzegovina; Convention C111 – Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No.111); Recommendation R195-Human Resources Development Recommendation, 2004 (No.195)

## **1.6. Структура извјештаја**

У поглављу 1. представљени су мотиви због којих је Канцеларија за ревизију провела ревизију учинка ефикасност институција БиХ у успостави једнообразног распоређивања запосленог унутар платног разреда. У овом поглављу су представљена и ревизиона питања, циљ, обим и ограничења ревизије, критеријуми те извори и методе ревизије.

Кроз поглавље 2. дају се подаци и информације неопходне за разумијевање система плата и успоставе и примјене Методологије у институцијама БиХ.

У поглављу 3. представљени су налази ревизије, а који се односе на неефикасност институција БиХ у успостави једнообразног распоређивања запосленог унутар платног разреда.

Поглавље 4. садржи закључке ревизије који дају одговоре на ревизиона питања и односе се на ефикасност институција БиХ у успостави једнообразног распоређивања запосленог унутар платног разреда.

У поглављу 5. дате су препоруке чијом имплементацијом би се јасније уредила и унаприједила ова област те обезбиједиле претпоставке за ефикаснију успоставу једнообразног распоређивања запосленог унутар платног разреда.

## 2. НАПРЕДОВАЊЕ ЗАПОСЛЕНИХ У ИНСТИТУЦИЈАМА БиХ УНУТАР ПЛАТНОГ РАЗРЕДА

У овом поглављу ћемо приказати основне информације и статистичке податке битне за разумијевање напредовања запослених у институцијама БиХ унутар платног разреда.

### 2.1. Основне информације о напредовању запослених у институцијама БиХ унутар платног разреда

Закон о платама уређује плате и накнаде запослених, именованих и изабраних лица у институцијама БиХ<sup>39</sup>. Приликом одређивања износа плата и других накнада запосленима у институцијама БиХ поштују се сљедећи принципи утврђени Законом о платама<sup>40</sup>:

- a) Иста плата за исти или сличан посао – подразумејева да запослени у институцијама БиХ који обављају исте или сличне послове примају исту основну плату<sup>41</sup> односно радна мјеста<sup>42</sup> из различитих институција БиХ на којима се обављају слични послови сврставају се у исти платни разред<sup>43</sup>.
- b) Награђивање према резултатима рада – подразумејева да руководиоци институција БиХ, на бази објективних критеријума мјерења учинка који се утврђују подзаконским актима, могу за запослене на одређеним позицијама одобрити напредовање унутар платних разреда, као и новчану награду у складу са законом.
- c) Транспарентност – подразумејева да припадајућа основна плата за свако поједино радно мјесто мора бити објављена у „Службеном гласнику БиХ“, подразумејева тенденцију реформе политике плата у јавном сектору да основна плата и награде обухватају што је могуће већи проценат укупних примања запослених, подразумејева да се приликом расписивања јавног огласа за попуњавање радних мјеста обавезно објављује и податак о припадајућој основној нето плати за оглашена радна мјеста, те да се одређује и максималан износ накнада које запослени у институцијама БиХ могу примити у току једне фискалне године.
- d) Фискална одговорност – подразумејева да ће СМ БиХ приликом утврђивања основице за обрачун плате запосленом у институцији БиХ водити рачуна о фискалној одрживости, а с циљем стварања услова за несметано функционисање институција БиХ.

Запослени у институцијама БиХ могу напредовати унутар платног разреда додијељеног радном мјесту, на основу критеријума утврђених Законом о платама, који укључују<sup>44</sup>:

<sup>39</sup> Изузев плата и накнада судија, тужилаца и одређених категорија стручног особља у правосудним институцијама које се уређују посебним законом. члан 1. Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ;

<sup>40</sup> Члан 2. Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ;

<sup>41</sup> **Основна плата** запослених у институцијама БиХ утврђује се множењем основице за обрачун плате и припадајућег коефицијента. **Коефицијент** је број додијељен свакој позицији разврстаној у платне разреде.

<sup>42</sup> **Радно мјесто** је позиција утврђена актом о унутрашњој организацији у институцијама БиХ, односно законом;

<sup>43</sup> **Платни разред** је класификациони елемент који се утврђује за свако радно мјесто у институцијама БиХ према критеријумима, и то према: врсти послова, сложености послова радног мјеста, врсти и степену школске спреме, радном искуству, општим и посебним знањима и вјештинама утврђеним правилником, а према опису послова и задатака, одговорности радног мјеста у односу на укупно функционисање институције као и на бази објективних критеријума мјерења вриједности посла.

<sup>44</sup> Члан 54. став (6) Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ;

- a) позитивно оцијењен рад
- b) дужину позитивно оцијењеног стажа на истом радном мјесту
- c) залагање
- d) стицање стручних и научних звања из области која потпада под основну дјелатност институције БиХ.

Оцјењивање запослених у институцијама БиХ за њихов рад, што представља један од критеријума за напредовање запослених унутар платног разреда, уређено је Законом о државној служби у институцијама БиХ<sup>45</sup> и Законом о раду у институцијама БиХ<sup>46</sup>, те подзаконским актима.<sup>47</sup>

Ради обезбјеђења примјене и провођења Закона о платама, СМ БиХ је почетком 2009. године формирао Комисију за плате<sup>48</sup> чији је задатак између осталог био и утврђивање критеријума за напредовање запослених унутар платног разреда, а на основу критеријума утврђених Законом о платама. Комисија за плате је, у складу са Законом о платама, независно интерресорно радно тијело које има седам чланова, а које именује СМ БиХ<sup>49</sup>.

Комисија за плате је израдила Методологију<sup>50</sup>, коју је СМ БиХ усвојио 2011. године. Овим документом утврђен је начин и поступак распоређивања запосленог у институцијама БиХ у унутрашњи платни разред, те детаљно разрађени критеријуми за напредовање запослених.

У складу са измјенама Закона о платама<sup>51</sup>, напредовање запослених у институцијама БиХ унутар платног разреда није примјењивано у периоду од 2009. године па све до октобра 2020. године, када је СМ БиХ усвојио измјене и допуне Методологије<sup>52</sup>. Приједлог измјена и допуна Методологије је израдила Комисија за плате коју је формирао СМ БиХ 2019. године<sup>53</sup>. Ова новформирана Комисија за плате је између осталог задужена и за праћење примјене Методологије у институцијама БиХ и предузимање евентуалних корективних мјера у случају нејасноћа у примјени. Након усвајања измјена и допуна Методологије, институције БиХ су почеле с њеном примјеном односно с примјеном напредовања запослених унутар конкретног платног разреда.

<sup>45</sup> Закон о државној служби у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број: 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12, 93/17 и 18/24);

<sup>46</sup> Закон о раду у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број: 26/04, 7/05, 48/05, 60/10, 32/13, 93/17, 59/22 и 88/23);

<sup>47</sup> Прикупљени су подаци Агенције за државну службу о збирним годишњим оцјенама државних службеника за период 2020–2024. године који показују да је 86% запослених оцијењено оцјеном "нарочито успјешан", док је 14% добило оцјену "успјешан". Ови подаци указују на високе оцјене већине запослених, што је резултовало убрзаним напредовањем кроз унутрашње платне разреде. Иако ови подаци нису коришћени као основ за утврђивање ревизионог налаза, представљени су ради бољег разумијевања динамике напредовања кроз унутрашње платне разреде. Подаци о овоме се могу видјети у Прилогу 5 – Подаци о годишњим оцјенама државних службеника за период 2020 – 2023. година. Релевантни и упоредиви подаци о оцјенама за остале категорије запослених нису доступни.

<sup>48</sup> Одлука о формирању Комисије за плате и накнаде у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број: 21/09);

<sup>49</sup> Шест чланова радног тијела чине стручњаци из институција БиХ, с тим да једног члана у састав радне групе именује синдикат, а један члан је независни експерт који није запослен у институцијама БиХ.

<sup>50</sup> Методологија за распоређивање запосленог унутар платног разреда (Службени гласник БиХ, број: 6/12);

<sup>51</sup> Члан 3. Закона о измјенама и допунама Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број: 75/09); Члан 5. Закона о измјенама и допунама Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број: 50/12); Члан 1. Закона о измјени Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број: 94/16); Члан 2. Закона о измјенама Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број: 65/20);

<sup>52</sup> Методологија о измјенама и допунама Методологије за распоређивање запосленог унутар платног разреда (Службени гласник БиХ, број: 76/20);

<sup>53</sup> Одлука о формирању Комисије за плате и накнаде у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број: 59/19);

Измјенама Закона о платама из 2022. године<sup>54</sup>, коефицијенти за обрачун плата запослених повећани су за 0,2 за одређена радна мјеста у институцијама БиХ. Повећање се односи на сва радна мјеста до нивоа шефа одсјека.

У складу са Методологијом, напредовање запослених у институцијама БиХ врши се кроз распоређивање запослених у виши унутрашњи платни разред утврђен за конкретан платни разред. Рјешење о распоређивању запосленог у унутрашњи платни разред доноси руководилац институције БиХ. Запослени у институцијама БиХ могу против рјешења поднијети приговор руководиоцу институције БиХ, као и покренути спор пред Судом БиХ.

Према Методологији, запослени напредује у виши унутрашњи платни разред у сљедећим случајевима:

- a) када у посљедње двије оцијењене календарске године добија у континуитету оцјену „нарочито успјешан“ за рад на радном мјесту на које је тренутно распоређен, или за рад на радним мјестима истог ранга у односу на тренутно радно мјесто;
- b) када у посљедње четири оцијењене календарске године добија у континуитету најмање оцјену „успјешан“ за рад на радном мјесту на које је тренутно распоређен, или за рад на радним мјестима истог ранга у односу на тренутно радно мјесто;
- c) када је враћен или када се враћа на радно мјесто након периода од минимално четири године проведене на јавној, савјетничкој или сличној функцији на нивоу институција БиХ, под условом да је његов рад за наведени период позитивно оцијењен. Напредовање се врши у односу на платни разред у којем је запослени био прије именована на неку од наведених функција;
- d) након стицања једног вишег степена стручних или научних звања из области која потпада под основну дјелатност институције БиХ уколико испуњава сљедеће услове:
  - да је стечено звање у директној вези с описом послова радног мјеста на које је запослени распоређен
  - да стечено звање доприноси већој учинковитости, унапређењу и развоју процеса рада на радном мјесту
  - да је провео годину дана у радном односу у институцији БиХ и
  - да у претходном периоду оцјењивања није добио оцјену „не задовољава“.

Методологијом је даље утврђено да по једном основу запослени у институцији БиХ напредује у један виши унутрашњи платни разред и по том основу више не може напредовати.

У случају интерног или екстерног премјештаја запосленог у институцији БиХ с једног радног мјеста на друго радно мјесто истог ранга, према Методологији исти се распоређује у унутрашњи платни разред у којем је био прије премјештаја. Запослени који се распоређује на више радно мјесто, а тиме и у виши платни разред, у складу са законски утврђеним правилима, распоређује се у унутрашњи платни разред с непосредно вишим коефицијентом. Запослени који први пут ступа у радноправни статус у институцији БиХ

<sup>54</sup> Закон о измјенама Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број 59/22);

распоређује се у нулти платни разред.<sup>55</sup> Све детаљне информације о критеријумима за напредовање запослених у институцијама БиХ у виши унутрашњи платни разред дефинисане су у Методологији<sup>56</sup>.

Надзор над примјеном Закона о платама врши МФТ<sup>57</sup>. Пошто је Методологија подзаконски акт који произилази из Закона о платама, МФТ такође врши надзор над примјеном Методологије. Према наводима саговорника из МФТ-а, надзор над примјеном Методологије се врши путем давања мишљења институцијама БиХ о примјени Методологије.

## **2.2. Статистички подаци о напредовању запослених у институцијама БиХ унутар платног разреда**

У периоду од почетка примјене Методологије, тј. од октобра 2020. године до краја 2024. године, број напредовања запослених у институцијама БиХ унутар платних разреда је износио око 15.819 напредовања, од чега се 7.771 напредовање односи на државне службенике<sup>58</sup>, а 8.048 на запосленике у институцијама БиХ<sup>59</sup>. Просјечан број запослених у институцијама БиХ у периоду 2020 – 2024. година је био око 21.750 запослених<sup>60</sup>. Детаљни подаци о броју напредовања запослених у институцијама БиХ се могу видјети у Прилогу 3: Број напредовања запослених унутар платних разреда у институцијама БиХ у периоду 2020 – 2024. година.

У наредној табели приказан је распоред укупног броја напредовања запослених у институцијама БиХ и просјечног броја запослених у институцијама БиХ по годинама, за период 2020 – 2024. година.

---

<sup>55</sup> Члан 8. Методологије за распоређивање запосленог унутар платног разреда (Службени гласник БиХ, број: 6/12, 76/20);

<sup>56</sup> Методологија за распоређивање запосленог унутар платног разреда (Службени гласник БиХ, број: 6/12, 76/20);

<sup>57</sup> Члан 53. Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ;

<sup>58</sup> За потребе ове студије под појмом државни службеници подразумевамо запослене у институцијама БиХ који имају статус државних службеника као и запослене који немају статус државних службеника, али по Закону о платама спадају у исте платне разреде као и државни службеници (од Б1 до Б8).

<sup>59</sup> Презентовани подаци се односе на укупан број институција БиХ, изузев Канцеларије за ревизију институција БиХ (74 институције БиХ). Презентовани подаци о укупном броју напредовања запослених у институцијама БиХ су утврђени на основу података МФТ-а за појединачне институције БиХ, осим за МО БиХ за које су подаци о броју напредовања унутар платног разреда утврђени на основу података МО БиХ достављених Канцеларији за ревизију за потребе обављања финансијске ревизије.

<sup>60</sup> Просјечан број запослених у институцијама БиХ у периоду 2020 – 2024. година израчунат на основу података из Извјештаја о извршењу буџета институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2020, 2021, 2022, 2023. и 2024. годину (Образац 4 – Посебни подаци о платама и броју запослених).

**Табела 2: Број напредовања запослених унутар платних разреда у институцијама БиХ и просјечан број запослених у институцијама БиХ по годинама**

Година	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.	2020 – 2024.
Број напредовања унутар платног разреда	858	5.623	3.035	1.909	4.394	<b>15.819</b>
Просјечан број запослених у институцијама БиХ	22.257	22.276	21.728	21.226	21.261	<b>21.750</b>

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података МФТ-а о броју напредовања унутар платних разреда у институцијама БиХ и на основу података из Извјештаја о извршењу буџета институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2020, 2021, 2022, 2023. и 2024. годину (Образац 4 – Посебни подаци о платама и броју запослених).

У сљедеће двије табеле приказана је структура броја напредовања државних службеника и запосленика у институцијама БиХ према радном мјесту односно платном разреду у који је сврстано конкретно радно мјесто.

**Табела 3: Број напредовања државних службеника у институцијама БиХ по радном мјесту/платном разреду у периоду 2020 – 2024. година**

Радно мјесто/Платни разред (Б8-Б1)	Број напредовања унутар платних разреда у периоду 2020 – 2024.
Директор управне организације, директор сталног тијела СМ БиХ, помоћник директора УИО БиХ/Б8	31
Секретар министарства, замјеник руководиоца управне организације, секретар с посебним задатком, секретар у Предсједништву БиХ/Б7	29
Помоћник министра, руководећи државни службеници (секретар парламентарне комисије, помоћник секретара дома, помоћник секретара Заједничке службе, руководиоца сектора)/Б6	278
Помоћник руководиоца управне организације, секретар управне орг., шеф основне орг. јединице Предсједништва БиХ, шеф одјељења у УИО БиХ/Б5	449
Шеф одсјека, шеф групе у УИО БиХ/Б4	1.298
Стручни савјетник/Б3	2.743
Виши стручни сарадник/Б2	1.810
Стручни сарадник/Б1	1.133
<b>Укупно</b>	<b>7.771</b>

Извор: Канцеларија за ревизију, на основу података МФТ и МО.

**Табела 4: Број напредовања запосленика у институцијама БиХ по радном мјесту/платном разреду у периоду 2020 – 2024. година**

Радно мјесто/Платни разред (Ц6-Ц1)	Број напредовања унутар платних разреда у периоду 2020 – 2024.
Самостални референт ВШС/Ц6	1.021
Референт-специјалист ССС, ВКВ/Ц5	2.916
Виши референт ССС/Ц4	3.032
Референт ССС/Ц3	172
КВ/Ц2	382
НСС/Ц1	525
<b>Укупно</b>	<b>8.048</b>

Извор: Канцеларија за ревизију, на основу података МФТ и МО.

Од 11 институција БиХ из узорка, девет институција<sup>61</sup> је доставило податке о процијењеном финансијском утицају броја напредовања запослених на расходе за плате у периоду 2020 – 2024. година, у нето и бруто<sup>62</sup> финансијском износу. Достављени подаци о процијењеном бруто финансијском износу напредовања унутар платних разреда у девет институција из узорка су сумирани и приказани у табели у наставку. У табели је приказано и извршење буџета за бруто плате и накнаде у периоду 2020 – 2024. година за девет институција из узорка.

**Табела 5: Процијењени бруто финансијски износ напредовања запослених унутар платног разреда и бруто плате и накнаде у девет институција из узорка у периоду 2020 – 2024. (у хиљадама КМ)**

Година	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.	2020 – 2024.
<b>Процијењени бруто финансијски износ за напредовање унутар платног разреда</b>	68	290	255	242	309	<b>1.163</b>
<b>Бруто плате и накнаде</b>	38.500	38.800	42.700	53.900	55.900	<b>230.000</b>

Извор: Канцеларија за ревизију, на основу података институција БиХ из узорка и на основу података из Извјештаја о обављеној финансијској ревизији институција из узорка за 2020, 2021, 2022, 2023. и 2024. годину (Табела – Преглед расхода буџета).

Као што је приказано у табели, повећање расхода за плате за период 2020 – 2024. година по основу напредовања запослених унутар платних разреда у девет институција БиХ из узорка је износило око 1,1 милион КМ у бруто износу (око 700 хиљада КМ у нето износу). Број напредовања унутар платних разреда у ових девет институција БиХ у периоду 2020 – 2024. година је био око 2.131. Детаљни подаци о овоме се могу видјети у Прилогу 4 – Процијењени финансијски утицај броја напредовања запослених унутар платних разреда на расходе за плате.

<sup>61</sup> Податке о процијењеном нето и бруто финансијском износу напредовања унутар платног разреда су доставили: АФИБ, АЛМС, АПИК, АПП, ДКПТ, ИМ, МФТ, ПАК и PARCO. МО и МИП нису Канцеларији за ревизију доставили ове податке.

<sup>62</sup> Нето финансијски износ увећан за просјечну стопу пореза и доприноса.

### 3. НАЛАЗИ

Налази ревизије приказују одступања од критеријума које је ревизија користила приликом процјене да ли су институције БиХ ефикасне у успостави једнообразног распоређивања запосленог унутар платног разреда. Анализом 11 институција из узорка утврђено је да институције БиХ неуједначено примјењују Методологију, што доводи до различитог остваривања права из радних односа по основу плата запослених, као и до покретања управних спорова. МФТ, као надлежна институција за надзор над примјеном Методологије, није обезбиједио ефикасно праћење њеног провођења нити успоставио одговарајуће контролне активности и корективне мјере у случају нејасноћа у примјени. У наставку текста су приказани налази до којих се дошло у току ревизије.

#### 3.1. Неуједначена примјена Методологије за напредовање запослених у институцијама БиХ

Анализом примјене Методологије у институцијама БиХ из узорка утврђена је неуједначеност у њеној примјени. Таква пракса доводи до правне несигурности, неуједначеног остваривања права запослених и нарушавања принципа правичности у систему плата.

Неуједначеност је идентификована кроз примјере, који су даље разрађени у поднасловима овог поглавља, а односе се на:

- неуједначено поступање приликом напредовања у виши унутрашњи платни разред након стицања вишег степена стручног или научног звања,
- неуједначено поступање приликом напредовања по основу оцјене рада,
- неуједначено поступање при интерним/екстерним премјештајима и јавним огласима,
- као и друге облике неуједначене примјене Методологије.

*Институције БиХ неуједначено примјењују Методологију за распоређивање запосленог унутар платног разреда, што доводи до правне несигурности, неједнаког остваривања права из радних односа и нарушавања принципа правичности.*

##### 3.1.1. Неуједначена примјена Методологије по основу напредовања у виши унутрашњи платни разред након стицања вишег степена стручног или научног звања

Анализом процеса напредовања запослених унутар платних разреда по основу стицања вишег степена стручног или научног звања утврђено је да институције БиХ из узорка неуједначено примјењују Методологију. Таква неуједначена примјена доводи до правне несигурности, неједнаког остваривања права запослених и нарушавања принципа правичности у систему плата. У наредној табели је приказана примјена Методологије у 11 институција БиХ из узорка у којима је утврђена неједнообразна примјена по основу напредовања у виши унутрашњи платни разред након стицања вишег степена стручног или научног звања.

**Табела 6: Напредовање у виши унутрашњи платни разред након стицања вишег степена стручног или научног звања**

Р. бр.	Назив институције БиХ из узорка	Активности институција БиХ из узорка			
		Прихвата "увјерење о еквиваленцији" за напредовање унутар платног разреда	Одобрава напредовање више пута по основу стеченог вишег степена стручног или научног звања	Разматра да ли је стечени виши степен стручног или научног звања у директној вези са темом научног рада	Одобрава напредовање по основу вишег степена стручног или научног звања које је стечено прије запослења у институцији БиХ
1.	<b>АФИБ</b>	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ
2.	<b>АЛМС</b>	НЕ	НЕ	НЕ	ДА
3.	<b>АПИК</b>	НЕ	НЕ	ДА	ДА
4.	<b>АПП</b>	НЕ	НЕ	НЕ	ДА
5.	<b>ДКПТ</b>	НЕ	ДА	НЕ	ДА
6.	<b>МФТ</b>	НЕ	НЕ	ДА	ДА
7.	<b>МО</b>	ДА	НЕ	НЕ	ДА
8.	<b>МИП</b>	ДА	НЕ	НЕ	ДА
9.	<b>ИМ</b>	ДА	ДА	НЕ	ДА
10.	<b>PARCO</b>	НЕ	НЕ	НЕ	ДА
11.	<b>РАК</b>	НЕ	НЕ	НЕ	ДА

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података институција из узорка

На основу проведене анализе утврђено је да постоји низ неуједначености у примјени Методологије. Елаборацију примјера ових неуједначености презентујемо у наредна четири поглавља.

### **3.1.1.1. Неуједначена примјена Методологије приликом прихватања „увјерења о еквиваленцији“ за напредовање унутар платног разреда**

Анализом је утврђено непризнавање мишљења МФТ од стране појединих институција из узорка у вези са коришћењем увјерења о еквиваленцији као основа за напредовање, што је довело до правне несигурности и неуједначене примјене Методологије. Ово указује на потребу за додатним појашњењима и усклађивањем примјене Методологије.

Ревизијом је утврђено да су три од 11 институција БиХ<sup>63</sup> из узорка прихватале "увјерење о еквиваленцији" као основу за напредовање у виши унутрашњи платни разред, што није у складу с мишљењем МФТ-а о примјени Методологије<sup>64</sup> нити са другостепеним пресудама Суда БиХ. Пресуде Суда БиХ потврђују да запослени увјерењем о еквиваленцији стечене академске титуле није остварио виши степен стручног и научног звања, нити је добио додатно образовање у односу на раније стечену диплому.

Различита примјена Методологије по овом основу довела је до тога да су запослени у институцијама из узорка које нису признавале увјерење о еквиваленцији као основу за напредовање покренули тужбе<sup>65</sup>, које су резултовале судским пресудама у којима је

<sup>63</sup> МО, МИП и ИМ

<sup>64</sup> Мишљење МФТ број: 08-02-2-9004-2/21 од 9. 2. 2022. године;

<sup>65</sup> АПП, PARCO и АФИБ

потврђено да еквиваленција не може бити основ за напредовање.<sup>66</sup> Ово указује на правне проблеме у примјени Методологије, као и на незадовољство запослених који сматрају да им признавање увјерења о еквиваленцији није омогућило напредовање унутар институције.

### **3.1.1.2. Неуједначена примјена Методологије приликом напредовања запосленог по основу стицања вишег степена научног или стручног звања више пута**

Анализом је утврђено одобравање напредовања запослених по основу стеченог вишег степена стручног или научног звања више пута.

Три од 11 институција БиХ из узорка су одобравале напредовање запослених по основу стеченог вишег степена стручног или научног звања више пута. Према мишљењу МФТ-а о примјени Методологије<sup>67</sup>, запослени може напредовати само једном у виши унутрашњи платни разред по основу стицања вишег стручног или научног звања из области која се односи на основну дјелатност институције. Након што запослени оствари напредовање по овом основу, није могуће додатно напредовање на основу истог звања, без обзира на промјену радног мјеста.<sup>68</sup>

Пракса у три институције БиХ из узорка које омогућавају напредовање по истом основу више пута супротна је мишљењу МФТ-а о примјени Методологије. Овакво поступање директно доприноси увећању трошкова буџета, без системске контроле или одговорности.

Међутим, према мишљењу МФТ-а о примјени Методологије претходно остварено напредовање преноси се приликом преласка на више радно мјесто,<sup>69</sup> осим у случајевима када то радно мјесто већ има виши коефицијент у платном разреду. У том случају, додатно повећање плате на основу ранијег звања се не примјењује, јер би то представљало двоструко признавање истог основа.

---

<sup>66</sup> Пресуда Суда БиХ, број С1 3 П 044952 24 Гж од 3. 7. 2024. године „... према закључку другостепеног савјета тужиоци еквиваленцијом стечених академских титула нису остварили виши степен стручних и научних звања у смислу члана 6 став 6 Методологије...“

Пресуда Суда БиХ, број С1 3 П 044952 23 П од 12. 4. 2024. године „...тужиоци нису остварили додатно образовање, у оквиру којег су стекли већи степен знања и звања, а посебно не у односу на онај степен који се тражи за обављање послова на које су тужиоци распоређени...“

Пресуда Суда БиХ, број С1 3 П 046129 23 од 29. 11. 2024. године „...по оцјени суда, тужилац означен еквиваленцијом стечене академске титуле није остварио виши степен стручног и научног звања, тако да наведено Увјерење не може бити основом његова захтјева за напредовање, јер неспорно није добио додатно образовање у односу на раније стечено образовање и остварену диплому...“

Пресуда Суда БиХ, број: С1 3 П 043157 22 П од 11. 12. 2023. године (првостепена пресуда против АФИБ-а пресуђено у корист запосленог „...како из означеног Увјерења о еквиваленцији произилази да раније стечено звање тужиоца одговара академској титули и звању магистра електротехнике, које се стиче завршетком другог циклуса студија, то по оцјени суда академска титула и звање магистра електротехнике представља виши степен јер је виши у односу на степен звања прописан за радно мјесто на које је тужилац распоређен у смислу одредби члана 6. став 5. и 6. Методологије...“

Пресуда Суда БиХ, број: С1 3 П 043157 24 Гж од 4. 7. 2024. године (АФИБ-другостепена пресуда Суда БиХ пресуђено у корист АФИБ) „...тужилац није добио додатно образовање у односу на раније стечену диплому тако и у односу на услове који су прописани за радно мјесто на коме је запослени код тужене...“

<sup>67</sup> Мишљење МФТ број: 08-02-2-1449-2/22 од 14. 3. 2022. године;

<sup>68</sup> Члан (8) Методологије: „По једном основу запослени напредује у један виши унутрашњи платни разред и по том основу више не може напредовати.“

<sup>69</sup> Члан 8., став 2. Методологије: „Запослени који се распоређује на више радно мјесто, а тиме и у виши платни разред у складу са законским утврђеним правилима распоређује се у унутрашњи платни разред с непосредно вишим коефицијентом“.

### **3.1.1.3. Неуједначена примјена Методологије приликом разматрања повезаности стеченог стручног или научног звања с описом послова радног мјеста**

Ревизијом је утврђено да институције из узорка примјењују различите приступе у примјени дијела Методологије који се односи на оцјену повезаности стеченог стручног или научног звања с описом послова радног мјеста. Оваква неуједначена примјена доводи до несклада у примјени Методологије и потенцијално нарушава принцип правичности при одлучивању о напредовању запослених. Двије институције из узорка<sup>70</sup> разматрају повезаност стеченог звања с описом послова радног мјеста полазећи од теме научног рада, док друге институције из узорка примјењују различите приступе у примјени повезаности стеченог звања с радним задацима.

Ови проблеми указују на несклад у примјени Методологије, што може утицати на ефикасност и досљедност у распоређивању запослених унутар платних разреда. У примјерима који су дати уз Методологију не спомиње се тема научног рада, већ се наводе примјери да институције БиХ требају разматрати везу између описа послова радног мјеста и стеченог вишег нивоа научног или стручног звања.<sup>71</sup>

### **3.1.1.4. Неуједначена примјена Методологије у вези с признавањем стручних или научних звања стечених прије запослења у институцији БиХ**

Анализом је утврђено да институције обухваћене узорком не примјењују Методологију на уједначен начин у погледу признавања стручних и научних звања стечених прије запослења, што доводи до несклада у примјени правила.

Постоје нејасноће у погледу тога да ли се виша стручна или научна звања стечена прије запослења могу узети у обзир за напредовање унутар платних разреда. Ова нејасноћа довела је до различите примјене у пракси, укључујући и случај једне од 11 институција из узорка, која не одобрава напредовање запослених на основу звања стечених прије њиховог запослења у институцији БиХ.<sup>72</sup> Према наводима саговорника из ове институције, услов за напредовање је стицање вишег стручног или научног звања током радног ангажмана у самој институцији, а не прије његовог започињања. Такав приступ може ограничити професионални развој запослених који већ посједују виша звања, а истовремено додатно потврђује потребу за прецизнијим дефинисањем услова за напредовање у Методологији.

Према наводима саговорника из МФТ-а о примјени Методологије, у вези с овим питањем није било упита институција БиХ, те иако се ово питање не третира изричито у Методологији, неодобравање напредовања запослених на основу звања стечених прије запослења у институцијама БиХ представља њену неправилну примјену.<sup>73</sup>

<sup>70</sup> АПИК и МФТ. У АПИК-у је претходни руководилац ове институције одбио захтјеве запослених за напредовање, уз образложење да тема њихових научних радова није у директној вези с описом послова радног мјеста. Међутим, након промјене руководства, исти ти захтјеви су одобрени.

<sup>71</sup> Примјери уз Методологију о распоређивању запосленог унутар платног разреда (Службени гласник БиХ, број: 6/12, 76/20)

<sup>72</sup> АФИБ

<sup>73</sup> Забјелешка са састанка одржаног у МФТ-у 18. 3. 2025. године.

### 3.1.2. Неуједначено напредовање у институцијама из узорка по основу оцјена рада

Анализом процеса напредовања унутар платних разреда на основу оцјена рада, утврђено је да међу институцијама обухваћеним узорком постоји разлика у примјени Методологије, што је резултовало неуједначеним поступањем и неједнообразним напредовањем запослених по овом основу.

Различита примјена критеријума за напредовање у виши унутрашњи платни разред довела је до тога да је седам институција из узорка<sup>74</sup> одобравало напредовање запосленима који су остварили двије узастопне оцјене „нарочито успјешан“ или четири узастопне оцјене „успјешан“, под условом да су радили на истом или сличном радном мјесту истог ранга као и тренутно радно мјесто.

С друге стране, четири институције из узорка<sup>75</sup> другачије су примјењивале Методологију, на начин да запослени који је у првој години оцијењен као „успјешан“ може напредовати тек након четири године узастопног остваривања те оцјене, или након три године с оцјеном „нарочито успјешан“. Ово указује на постојање два различита приступа која су у међусобној супротности, чиме се директно утиче на једнакост у остваривању права запослених.

Од укупно 11 анализираних институција, двије<sup>76</sup> су у одређеном периоду примјењивале оба приступа распоређивања запослених по основу оцјена. Према наводима саговорника из тих институција, због нејасно дефинисаних одредби Методологије, привремено је коришћена тзв. комбинација оцјена.<sup>77</sup>

Узимајући у обзир да се као прва година од које се рачуна испуњеност услова за напредовање запосленог у виши унутрашњи платни разред по основу оцјена рада, узима 2016. година, институције из узорка су различито тумачиле континуитет у оцјењивању, и потребни број година за испуњење услова за напредовање по Методологији.<sup>78</sup> Ово је довело до нејасноћа у примјени Методологије међу институцијама БиХ које су примјењивале различите приступе.<sup>79</sup> Према мишљењу саговорника из МФТ-а о примјени

<sup>74</sup> АФИБ, АЛМС, АПП, ДКПТ, МИП, ИМ, РАК

<sup>75</sup> АПИК, МФТ, МО, PARCO

<sup>76</sup> АЛМС, ДКПТ

<sup>77</sup> АЛМС је на почетку примјене Методологије доносио рјешења на основу „комбинације оцјена“. На основу накнадних консултација са надлежном Комисијом за плате, утврђено је да се с оцјеном „успјешан“, која се добије за један полугодишњи период оцјењивања, прекида континуитет оцјене „нарочито успјешан“ па је из тог разлога извршена измјена претходно одређеног платног разреда и коефицијента додијељеног запосленом. У једном случају запослена се жалила на измјену првобитног рјешења те јој је АЛМС жалбу усвојио из разлога што запослена није пристала на измјену рјешења. По члану 254. став (1) Закона о управном поступку БиХ, правоснажно рјешење којим је странка стекла неко право, може бити укинута или измијењено ради његовог усклађивања са законом само ако странка, која је на основу тог рјешења стекла право на то, пристане и ако се тиме не вријеђа право трећег лица.

ДКПТ је различито поступао тако што је одређеним запосленим омогућавао напредовање у виши унутрашњи разред по основу комбинације оцјена рада за различите календарске године, а не основу оцјена рада које су добијане годину за годином тј. у континуитету. Наиме, ДКПТ је формирао другостепену комисију која је по изјављеном приговору двије запосленице на примјену Методологије поништила првобитно рјешење ДКПТ-а и запосленицама утврдио напредовање у други унутрашњи платни разред. У случају приговора трећег запосленика по истом основу, другостепена комисија (различитог састава у односу на претходну) је одбила приговор и потврдила првобитно рјешење ДКПТ-а.

<sup>78</sup> Методологија се примјењује од 1. 9. 2020. године, а као прва година од које се рачуна испуњеност услова за напредовање запосленог у виши унутрашњи платни разред по основу оцјена рада узима се 2016. година.

<sup>79</sup> Према Методологији члан 6 став (1) запослени напредује у виши унутрашњи платни разред у следећим случајевима: а) када у последње двије оцијењене календарске године, добија у континуитету оцјену "нарочито успјешан", за рад на радном мјесту на које је тренутно распоређен, или за рад на радним мјестима истог ранга у односу на тренутно радно мјесто. б) када у последње четири оцијењене календарске године, добија у континуитету најмање оцјену "успјешан", за рад на

Методологије, уколико је прва оцјена рада запосленог у 2016. години била „успјешан“ потребно је остварити континуитет још три године с оцјеном рада „успјешан“ или „нарочито успјешан“ да би били испуњени услови за напредовање по Методологији. Комисија за плате је израдила приједлог измјена и допуна Методологије којима би се додатно прецизирали услови за напредовање на основу оцјена рада, међутим, приједлог измјена и допуна није усвојен.<sup>80</sup>

У случају једне институције из узорка, утврђена је пракса у којој је институција одобравала напредовање на основу комбинације оцјена из календарских година које не слиједе хронолошки једна за другом.<sup>81</sup> Према мишљењу МФТ-а о примјени Методологије, оцјене треба да буду континуиране како би запослени остварио право на напредовање. Оваква одступања доводе до неправилности у поступку и неправедног третмана запослених.

Такође, једна институција из узорка<sup>82</sup> је за запослене које су користиле породилско одсуство и у том периоду нису биле оцијењене, комбиновала оцјене из периода прије и након одсуства. Ово је довело до неједнаког третмана запослених жена у институцијама БиХ које користе законом загарантовано право на породилско одсуство. Међутим, Измјенама закона о државној служби у институцијама БиХ уведена је одредба да се за потребе оцјењивања у обзир узимају резултати рада прије одласка на одсуство с посла, чиме је овај проблем отклоњен.<sup>83</sup>

Пракса која омогућава напредовање засновано на комбинацији оцјена из неповезаних година, или на основу оцјена прије и након породилског одсуства, није усклађена са захтјевима за континуитет оцјена, како у случају „нарочито успјешног“ оцјењивања у посљедње двије године, тако и у случају „успјешних“ оцјена у четири године.

### **3.1.3. Неуједначена примјена Методологије приликом распоређивања запослених унутар платних разреда у случајевима интерног или екстерног премјештаја и јавног огласа**

Анализом је утврђено да у институцијама из узорка постоји разлика у примјени Методологије приликом распоређивања запослених у унутрашњи платни разред у случајевима интерног или екстерног премјештаја, као и у случајевима запошљавања путем јавног огласа. Ово доводи до неуједначеног поступања и повећава ризик од нарушавања принципа једнакости и транспарентности.

---

радном мјесту на које је тренутно распоређен, или за рад на радним мјестима истог ранга у односу на тренутно радно мјесто, док члан 5. (измјена и допуна 76/20) прописује: (1) Приликом прве примјене ове Методологије, као прва година од које се рачуна испуњеност услова за напредовање запосленог у виши унутрашњи платни разред по основу оцјене рада, узима се 2016. година. (2) Институција је дужна да приликом утврђивања испуњености услова за напредовање запосленог у виши унутрашњи платни разред у складу с одредбом става (1) овог члана оцијењене године узима календарски како долазе, једну иза друге, почев од 2016. године, а не различитом комбинацијом календарских година како би се испунили услови за напредовање у виши унутрашњи платни разред, утврђени одредбама члана 6. став (1) ове методологије.

<sup>80</sup> Забиљешка са састанка одржаног у МФТ-у 18. 3. 2025. године.

<sup>81</sup> РАК је за једну запослену донио рјешење о распоређивању у виши унутрашњи платни разред на основу комбинације оцјена из различитих календарских година (Рјешење од 8. 6. 2021. године, број: 03-02-2-89-112/20)

<sup>82</sup> PARCO је за двије запослене донио рјешење о распоређивању у виши унутрашњи платни разред на основу комбинације оцјена из различитих календарских година (Рјешење од 24. 1. 2024. године, број: 03-02-2-89-112/20 и Рјешење од 30. 1. 2025. године, број: 03-02-2-89-134/20)

<sup>83</sup> У Закону о измјенама и допунама Закона о државној служби у институцијама БиХ у члану 30. иза става 5. Закона о државној служби у институцијама БиХ додаје се нови став 6. који гласи: „У случају да државни службеник због боловања, породилског или родитељског одсуства није радио више од шест мјесеци те због тога не може бити оцијењен, у обзир ће се узети његови резултати рада које је остварио у периоду за претходну годину прије његовог одласка на оправдано одсуство с посла.“ (Службени гласник БиХ, број 18/24).

Методологија не прописује јасно поступање у оваквим случајевима, нити прави јасну разлику између интерног и екстерног премјештаја, с једне стране, и запошљавања путем јавног огласа, с друге стране.<sup>84</sup> Тиме се отвара простор за неуједначену праксу и субјективну интерпретацију правила, што је довело до различитог поступања у институцијама из узорка.

Наиме, у једној институцији БиХ из узорка<sup>85</sup> утврђено је да је запослени примљен путем јавног огласа на радно мјесто на којем му је додијељен нулти платни разред.<sup>86</sup> Затим је закључком ове институције извршена исправка првобитно додијељеног коефицијента за обрачун плате те је запосленом додијељен коефицијент из вишег унутрашњег платног разреда.<sup>87</sup>

Такође, у једној институцији из узорка<sup>88</sup> запослени из ове институције је наконведеног комплетног поступка јавног огласа постављен на друго радно мјесто истог ранга, те је распоређен у унутрашњи платни разред у којем је био прије премјештаја.<sup>89</sup> Запослени је на претходном радном мјесту на основу оцјена рада напредовао те је разврстан у трећи унутрашњи платни разред. Методологија прописује да се у случају интерног или екстерног премјештаја запосленог у институцији БиХ с једног радног мјеста на друго радно мјесто истог ранга запослени распоређује у унутрашњи платни разред у којем је био прије премјештаја, међутим, Методологијом није прописано поступање институција БиХ у случају постављења путем јавног огласа.<sup>90</sup> У овом случају запослени је остварио већу припадајућу основну нето плату од износа плате која је наведена у јавном огласу расписаном за ово радно мјесто. Ово за посљедицу може имати нарушавање принципа једнакости и транспарентности, што може резултовати судским споровима, финансијским издацима и репутационим посљедицама за институције БиХ.

---

<sup>84</sup> Попуњавање упражњених радних мјеста, премјештај, запошљавање, оцјена рада, запошљавање је дефинисано Законом о државној служби у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број 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, 93/17 и 18/24) и подзаконским актима Агенције за државну службу БиХ те Законом о раду у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, бр. 26/2004, 7/2005, 48/2005, 50/2008 – др. закон, 60/2010, 32/2013 93/2017, 59/2022 и 88/23) за запосленике.

<sup>85</sup> ДКПТ

<sup>86</sup> (2,73)

<sup>87</sup> У ДКПТ је један државни службеник путем јавног огласа постављен на радно мјесто стручног савјетника који је, Рјешењем број: 20-07-16-3-22-3/22 од 18. 1 2022. године, распоређен у нулти платни разред (2.73). Закључком број: 20-07-16-3-22-7/22 од 21. 1. 2022. године извршена је исправка првобитно додијељеног рјешења којим је државном службенику додијељен коефицијент из другог унутрашњег платног разреда (2,90). Према наводима саговорника из ДКПТ-а државни службеник је с једног радног мјеста из друге институције БиХ путем јавног огласа распоређен у ДКПТ на више радно мјесто у нулти платни разред. Накнадно је извршена исправка првобитног рјешења и додијељен му је коефицијент из другог унутрашњег платног разреда.

<sup>88</sup> МФТ

<sup>89</sup> На радно мјесто интерног ревизора-стручног савјетника наконведеног комплетног поступка јавног конкурса постављена је државна службеница која је била запослена у МФТ-у на радном мјесту стручног савјетника за Документ оквирног буџета институција БиХ, која је на овом радном мјесту на основу оцјена рада разврстана у трећи унутрашњи платни разред с припадајућим коефицијентом 3,20. Запослена је распоређена у исти унутрашњи платни разред у којем је била прије премјештаја.

<sup>90</sup> Према Методологији чланом 8. став (1) је прописано да у случају интерног или екстерног премјештаја запосленог у институцији БиХ с једног радног мјеста на друго радно мјесто истог ранга, исти се распоређује у унутрашњи платни разред у којем је био прије премјештаја. Члан 8 став (2) Методологије прописује да запослени који се распоређује на више радно мјесто, а тиме и у виши платни разред у складу са законски утврђеним правилима распоређује се у унутрашњи платни разред с непосредно вишим коефицијентом. Члан 8 став (3) Методологије дефинише да запослени који први пут ступа у радноправни статус у институцији БиХ распоређује се у нулти платни разред. Према наводима саговорника из МФТ-а, према Методологији запослени који први пут ступа у радноправни статус институција БиХ распоређује се у нулти платни разред, док се запослени који је већ запослен у институцијама БиХ распоређује у унутрашњи платни разред у којем је већ био или унутрашњи платни разред с непосредно вишим коефицијентом у зависности да ли се распоређује с једног радног мјеста на друго радно мјесто истог ранга или се распоређује на више радно мјесто.

### 3.2. Неefикасан систем надзора, евалуације и унапређења Методологије за распоређивање запосленог унутар платног разреда

У складу са Законом о платама<sup>91</sup> МФТ има надлежност за надзор над примјеном овог закона, што укључује и надзор над примјеном Методологије. Међутим, МФТ није

*МФТ није успоставио ефикасан систем надзора над примјеном Методологије у оквиру њене евалуације, ажурирања и благовременог предлагања измјена прописа, као и системске комуникације са институцијама БиХ у вези с њеном примјеном.*

успоставио ефикасан систем надзора над примјеном Методологије у оквиру њене евалуације, ажурирања и благовременог предлагања измјена прописа, као и системске комуникације са институцијама БиХ у вези с њеном примјеном.

Потребе за измјеном Методологије су утврђене још прије четири године, међутим, ни до данас нису усвојене. Наиме, Комисија за плате, као интересорно тијело надлежно за израду и

праћење провођења Методологије, је још 2021. године идентификовала одређене неправилности и недоречености у важећим одредбама Методологије.<sup>92</sup> С циљем отклањања уочених недостатака, Комисија за плате је припремила Приједлог измјена Методологије о измјенама и допунама Методологије (приједлог измјена Методологије).<sup>93</sup> МФТ није проследио наведени приједлог измјена Методологије СМ БиХ на разматрање и усвајање. Мандат Комисије истекао је у августу 2021. године, а није обновљен нити је именовано ново тијело које би наставило с овим надлежностима. МФТ је доставио Приједлог измјена Методологије СМ БиХ тек 2023. године,<sup>94</sup> да би га накнадно повукао из процедуре без образложења.<sup>95</sup> На приговоре о повлачењу приједлога измјена Методологије који је послала чланица Комисије за плате, МФТ до закључења ревизије није доставио образложење за своју одлуку.<sup>96</sup>

МФТ је одговарао на упите институција о примјени Методологије, али није успостављена свеобухватна евиденција достављених упита институција БиХ и датих одговора МФТ. У доступној документацији евидентирано је осам примјера одговора МФТ посланих институцијама БиХ у облику обавјештења о правилној примјени Методологије.<sup>97</sup> Међутим,

<sup>91</sup> члан 53

<sup>92</sup> Комисија за плате је, током примјене Методологије уочила одређене неправилности и недоречености у одредбама Методологије, те у циљу отклањања истих сачинила Приједлог методологије о измјенама и допунама Методологије.

<sup>93</sup> Приједлог измјена Методологије Комисија за плате је доставила МФТ-у 23. 7. 2021. године, број: 22/21

<sup>94</sup> Приједлог измјена Методологије Савјету министара БиХ МФТ је доставио 24. 3. 2023. године, број: 03-02-2-622-1/23

<sup>95</sup> Приједлог измјена Методологије МФТ повукао из процедуре разматрања на 46. ванредној сједници СМ БиХ одржаној 17. 12. 2024. године. Приједлог измјена Методологије је прије повлачења из процедуре био на дневном реду сједница СМ БиХ, али није разматран – повучен са дневног реда на сједницама одржаним 19. 4. 2023. године (10. сједница СМ БиХ), 25. 7. 2023. године (19. сједница СМ БиХ), 19. 9. 2023. године (24. сједница СМ БиХ).

Приједлог измјена Методологије је био предмет расправе 7. 12. 2023. године на 31. сједници СМ БиХ на којој је одлучено да је потребно извршити корекције на достављеном приједлогу. МФТ је СМ БиХ 4. 11. 2024. године број: 03-50-3-8621-2/24, доставио обавјештење да корекција Приједлога методологије коју је на Одбору за економију предложио МП БиХ и МЛГПИ БиХ није прихватљива Комисији за плате, као ни МФТ БиХ. МФТ БиХ и Комисија за плате су мишљења да би предложене корекције које се односе на признавање правосудног испита као основа за напредовање у виши унутрашњи платни разред имале за последицу да и запослени других струка или занимања захтијевају признавање положених испита за стицање нових знања или вјештина као вишег степена научног звања. Како наводе, то би отворило бројна питања и у коначници имало за последицу губитак суштине и основног смисла напредовања по овом основу. Такође, у обавјештењу се наводи да на приједлог основног текста Методологије и њене и измјене као и на Приједлог измјена Методологије није прибављано мишљење МП БиХ.

<sup>96</sup> Приговори упућени 27. 12. 2024. године и 11. 3. 2025. године (према наводима саговорника из МФТ-а други приговор је МФТ за примио тек 29. 4. 2025. године).

<sup>97</sup> Обавјештење МФТ од 30. 5. 2024. године (број: 08-02-2-3858-2/24), Обавјештење МФТ од 13. 5. 2024. (број: 08-02-2-3488-2/24), Обавјештење МФТ од 14. 4. 2022. (број: 08-02-2-2600-2/22), Обавјештење МФТ од 9. 9. 2021. (број: 08/04-2-6988-

не постоји евиденција о свим упитима институција БиХ о нејасноћама у примјени Методологије нити институционална меморија о датим мишљењима, што отежава праћење примјене Методологије и умањује могућност правовременог реаговања на уочене неуједначености у институцијама БиХ. МФТ не располаже подацима о финансијском утицају помјерања запослених унутар платних разреда, што додатно отежава оцјену ефеката примјене Методологије на буџет институција БиХ.

Представници МФТ-а истичу да није успостављен инспекцијски надзор над прописима који обезбјеђују фискалну дисциплину. У циљу успостављања инспекцијског надзора над провођењем Закона о финансирању институција БиХ, као и над примјеном прописа о платама и накнадама, МФТ је више пута Парламентарној скупштини БиХ достављао Приједлог закона о измјенама и допунама Закона о финансирању институција БиХ.<sup>98</sup> Међутим, овај приједлог није усвојен.<sup>99</sup>

Предложеним законом, МФТ је иницирао формирање инспекцијског надзора као механизма за унапређење надзора над трошењем јавних средстава. Ова иницијатива је усклађена с препорукама Европске комисије путем Извјештаја о БиХ. Сличне препоруке биле су истакнуте, кроз различите стратешке документе и програме Европске уније, укључујући и IPA II програм.<sup>100</sup>

### **3.2.1. Конзистентност политика које регулишу плате запослених**

Надлежне институције, СМ БиХ и МФТ, нису дефинисале јасне и конзистентне циљеве политике плата. Наиме, Политиком плата и накнада у институцијама БиХ за период 2011 – 2014. година (Политика плата 2011 – 2014) дефинисани су основни принципи и критеријуми Политике плата 2011 – 2014, утврђени одредбама Закона о платама, уз истовремено уважавање економског стања и трендова у земљи и окружењу. Један од принципа Политике плата 2011 – 2014. је био задржати законски успостављене релативне односе између највише и најниже плате у систему плата као и односе између руководних позиција и осталих запослених. Међутим, у наредним политикама плата овај принцип је изостављен.<sup>101</sup>

У вези с тим, уочено је да су дијелом због примјене Методологије, а дијелом због измјене Закона о платама у одређеним случајевима настале ситуације у којима коефицијент нижеранжираних запослених, који су више пута напредовали, премашује почетни коефицијент вишеранжираних. Оваква ситуација може да дестимулише запослене на прелазак на више и одговорније позиције. Истовремено, овакви примјери указују на

1/21), Обавјештење МФТ од 14. 3. 2022. (број: 08-02-2-1449-2/22), Обавјештење МФТ од 10. 3. 2021. (број: 08-02-2-1805-2/21), Обавјештење МФТ од 8. 1. 2021. (број: 08-02-2-7912-6/20), Обавјештење МФТ од 9. 2. 2022. (број: 08-02-2-9004-2/21).

<sup>98</sup> Приједлог закона о измјенама и допунама Закона о финансирању институција БиХ упућен на разматрање Парламентарној скупштини БиХ 14. 5. 2014. године, број: 05-50-1-140/14 и 17. 9. 2018. године, број: 05-02-1-364-10/18.

<sup>99</sup> Приједлог закона о измјенама и допунама Закона о финансирању институција БиХ упућеног на разматрање Парламентарној скупштини БиХ 14. 5. 2014. године, број: 05-50-1-140/14 је одбијен на 68. сједници Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ, одржаној 12. 6. 2014. године. Приједлог закона о измјенама и допунама Закона о финансирању институција БиХ упућен на разматрање Парламентарној скупштини БиХ 17. 9. 2018. године, број: 05-02-1-364-10/18. није добио ентитетску већину у другом читању (5. сједница Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ од 26. 2. 2020. године) и упућен је колегијуму Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ ради усаглашавања. Колегијум није постигао сагласност (Извјештај о настојању за постизање сагласности и Приједлог закона о измјенама и допунама Закона о финансирању институција БиХ од 27. 2. 2020. године, број: 01,02-02-1-1885/18).

<sup>100</sup> Преглед извјештаја Европске комисије о Босни и Херцеговини (2014–2024) доступан на: <https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjesce-o-bosni-i-hercegovini.pdf>;

Унапређење јавне унутрашње финансијске контроле у БиХ [https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2016-12/ipa\\_2015-037888.01-bih-improving\\_public\\_internal\\_financial\\_control.pdf](https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2016-12/ipa_2015-037888.01-bih-improving_public_internal_financial_control.pdf); програм. ipa\_2015-037888.01-bih improving\_public\_internal\_financial\_control.pdf

<sup>101</sup> Саговорници из МФТ-а нису имали конкретан одговор зашто је у наредним политикама плата овај принцип изостављен.

потребу за успостављањем конзистентне политике плата која би обезбиједила пропорционалност између нивоа одговорности и висине накнаде. Према мишљењу МФТ-а, успостављени релативни односи између највише и најниже плате у систему плата се посматрају у односу на нулте платне разреде, а не на унутрашње платне разреде који се примјењују као резултат појединачног напредовања запослених у институцијама БиХ.

## **4. ЗАКЉУЧЦИ**

Канцеларија за ревизију је провела студију ревизије учинка под називом „Ефикасност институција БиХ у успостави једнообразног распоређивања запосленог унутар платног разреда.“ Процес примјене Методологије није био ефикасан ни досљедан, што је довело до правне несигурности, неуједначеног остваривања права запослених и нарушавања принципа правичности у систему плата. Неуједначена примјена Методологије довела је до неједнообразног распоређивања запосленог унутар платног разреда. Ово је довело до нарушавања принципа правичности, једнакости и транспарентности. МФТ није обезбиједио адекватан систем надзора, ажурирања и координације примјене Методологије, чиме су институцијама БиХ омогућена различита тумачења и понашања у пракси те тиме додатно продубљени изазови у управљању људским ресурсима и јавним средствима.

### **4.1. Неуједначена примјена Методологије**

Ревизијом учинка утврђено је да институције БиХ неуједначено примјењују Методологију, што доводи до значајних разлика у пракси, нарушава правну сигурност и компромитује принципе правичности, једнакости и транспарентности. Посебно се издвајају проблеми у вези с признавањем стручних и научних звања, тумачењем критеријума за напредовање по основу оцјена рада, те различитим приступима код запошљавања путем јавних огласа. Такође, проблем представља неуједначено признавање права запослених приликом напредовања унутар платних разреда као и проналазак начина обезбјеђења уједначене примјене Методологије с циљем обезбјеђења правичности и једнакости напредовања за све запослене у институцијама БиХ.

Стање у којем запослени с истим или сличним квалификацијама, радним задацима и одговорностима остварују различите плате и могућности напредовања, услијед неуједначене примјене Методологије, нарушава осјећај правичности међу запосленима.

Неуједначена пракса додатно је појачана непрецизним одредбама Методологије и одсуством централног тумачења, што може изазвати институционалну демотивацију и повећан број судских спорова.

Посљедице оваквог система не одражавају се само на институционални ниво, већ имају и шири друштвени значај. Ситуација у којој неуједначена примјена платних коефицијената подрива основне принципе јавне службе отежава организацију и развој кадрова.

### **4.2. Нефикасан систем надзора, евалуације и унапређења Методологије**

МФТ није успоставио ефикасан систем надзора над примјеном Методологије који би обухватао њену евалуацију, ажурирање, благовремено предлагање измјена прописа као и системску комуникацију с институцијама БиХ, што би допринијело једнообразном распоређивању запослених унутар платног разреда. Недостатак таквог надзора је имао утицај на неуједначену праксу примјене Методологије и правну несигурност у институцијама БиХ. МФТ има значајан простор за унапређење свога дјеловања у оквирима постојећих овлашћења чија би потпуна примјена у пракси омогућила већу уједначеност у поступању институција БиХ приликом примјене Методологије.

Приједлог измјена Методологије, израђен још 2021. године, није био благовремено упућен у даљу процедуру, а касније је повучен из поступка усвајања без образложења. Рад Комисије за плате, као надлежног тијела, прекинут је истеком мандата без институционалног наставка, што је додатно повећало неизвјесност у овој области.

Непостојање свеобухватне евиденције институционалних упита и одговора, као и изостанак података о буџетским ефектима помјерања запослених унутар платних разреда, отежава праћење примјене Методологије и доношење одговарајућих одлука на унапређењу датог процеса. Одсуство интегрисаног приступа умањује правну сигурност и отежава ефикасно управљање ресурсима у институцијама БиХ.

## 5. ПРЕПОРУКЕ

Канцеларија за ревизију, на основу прикупљених налаза и закључака до којих је дошла током провођења ревизије, даје препоруке Министарству финансија и трезора БиХ и институцијама БиХ из узорка које примјењују Методологију.

У циљу отклањања утврђених недостатака и обезбјеђивања досљедне, правичне и ефикасне примјене Методологије за распоређивање запослених унутар платних разреда, Канцеларија за ревизију препоручује сљедеће:

### ***Препорука Министарству финансија и трезора БиХ:***

- ***Анализирати постојећи процес распоређивања запослених унутар платних разреда у институцијама БиХ и предузети све потребне активности у циљу успостављања ефикасног надзора над примјеном Методологије.***

С циљем успостављања ефикаснијег надзора над примјеном Методологије, у оквиру постојећих овлашћења, потребно је да МФТ јасно дефинише активности које се проводе у оквиру надзора из члана 53. Закона о платама, укључујући прецизно одређивање одговорности и временских оквира за њихово провођење. Сматрамо да би надзор требало унаприједити кроз евалуацију засновану на системској анализи поступања институција БиХ у пракси, правовременом идентификовању и отклањању одступања, те континуираном информисању и упозоравању институција БиХ на неправилности. Поред тога, неопходно је обезбиједити и благовремено покретање активности на предлагању измјена прописа, као и унапређење комуникације с институцијама БиХ с циљем уједначене и транспарентне примјене Методологије.

Осим наведеног, МФТ треба успоставити систем праћења и евидентирања примјене Методологије и, у оквиру постојећих надлежности, доприносити њеној уједначеној примјени у свим институцијама БиХ. Неопходно је редовно пратити и ажурирати Методологију, те након истека мандата Комисије за плате обезбиједити наставак њеног усклађивања и примјене.

Такође, важно је унаприједити комуникацију с институцијама кроз пружање смјерница и тумачења, уз вођење евиденције свих упита и одговора. Посебна пажња треба бити усмјерена на уједначавање права запослених по основу напредовања унутар платних разреда, с циљем усаглашавања с правилима и тумачењима која регулишу ову област. С тим у вези, потребно је да МФТ, у оквиру својих овлашћења, иницира преиспитивање поступања институција БиХ у погледу досадашњих и будућих напредовања запослених унутар платних разреда, руководећи се садржајима судских пресуда и властитим мишљењима која се односе на правилно тумачење одредби Методологије.

### ***Препорука институцијама БиХ из узорка:***

- ***Обезбиједити правилну и једнообразну примјену Методологије која се, између осталог, заснива на судској пракси и мишљењима МФТ-а, уз унапређење интерне контроле и едукације.***

Ова препорука подразумијева сљедеће конкретне мјере које се односе на утврђене неједнообразности у примјени Методологије:

Институције БиХ требају ускладити праксу с мишљењима и инструкцијама МФТ-а те релевантним судским пресудама, посебно у вези с признавањем звања и еквиваленције диплома. Напредовање по основу стечених звања треба се вршити у складу с Методологијом, уз поштовање ограничења да се може остварити само једном по истом основу.

Звања треба процјењивати у оквиру конкретних радних задатака, а у случају нејасноћа, институције БиХ су дужне затражити мишљење МФТ-а. Потребно је уједначити праксу у вези са звањима стеченим прије запослења и обезбиједити досљедну примјену правила напредовања запослених по основу оцјењивања рада. Такође, Методологију треба примјењивати досљедно и код интерних и екстерних премјештаја и јавних огласа, уз јасно документоване критеријуме за додјелу платног разреда.

Тим ревизије учинка:

Вођа тима, виши ревизор за послове контроле квалитета, методологије и планирање ревизије учинка

***Јасна Ћесир, с.р.***

Руководилац Одјељења за контролу квалитета, методологију и планирање ревизије учинка

***Радивоје Јеремић, с.р.***

Члан тима, самостални ревизор за ревизију учинка

***Даворка Лучић, с.р.***

Број: 07-16-1-1397/25

## **6. ПРИЛОЗИ**

Прилог 1: Надлежност Одбора државне службе за жалбе БиХ

Прилог 2: Неуједначености и неправилности у примјени Методологије идентификоване у извјештајима о обављеној финансијској ревизији институција БиХ у периоду 2020 – 2023. година

Прилог 3: Број напредовања запослених унутар платних разреда у институцијама БиХ у периоду 2020 – 2024. година

Прилог 4: Процијењени финансијски утицај броја напредовања запослених унутар платних разреда на расходе за плате

Прилог 5: Подаци о годишњим оцјенама државних службеника за период 2020 – 2023. година

Прилог 6: Референце

## Прилог 1: Надлежност Одбора државне службе за жалбе БиХ

Тим је у склопу предстудијских истраживања обавио разговоре у Одбору државне службе за жалбе БиХ (ОЖ) који је одговоран за разматрање свих коначних одлука, предузетих и пропуштених радњи институција БиХ, а које се односе на статус државних службеника.

Према наводима саговорника из ОЖ-а, ОЖ није надлежан да расправља о жалби државног службеника када је повријеђено право из радног односа које је прописано посебним законом.<sup>102</sup> Став ОЖ-а потврдио је и Суд БиХ својим пресудама.<sup>103</sup> Према наводима саговорника из ОЖ-а у случајевима рјешавања права запослених у институцијама БиХ из радноправног односа, првостепени орган је био дужан омогућити запосленом право на приговор унутар институције у којој је запослен, а након донесене одлуке по приговору упутити запосленог на право покретања спора тужбом пред Судом БиХ – парнично одјељење.

---

<sup>102</sup> Законом о државној служби БиХ уређен је статус државних службеника, а права из радног односа уређена су посебним законима, па је Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ прописан начин обрачуна висине плате и накнада запосленог, а судска заштита је обезбијеђена у редовном парничном поступку у смислу одредбе члана 83. Закона о раду у институцијама БиХ.

<sup>103</sup> Пресуда Суда БиХ, број С1 З У 039969 21 У од 25.5. 2021. године;  
Пресуда Суда БиХ, број С1 З У 039967 21 У од 13. 9. 2022. године.

## Прилог 2: Неуједначености и неправилности у примјени Методологије идентификоване у извјештајима о обављеној финансијској ревизији институција БиХ у периоду 2020 – 2023. година

Табела 1: Неуједначености и неправилности у примјени Методологије идентификоване у извјештајима о обављеној финансијској ревизији институција БиХ у периоду 2020 – 2023. година<sup>104</sup>

Година	Неправилности у вези с напредовањем запосленог по основу оцјене рада	Неправилности у вези с напредовањем запосленог по основу стицања вишег степена стручних или научних звања (прихватање увјерења о еквиваленцији)	Неправилности у вези с одредбом Методологије да по једном основу запослени напредује и по том основу више не може напредовати
2020.	АЗЛП	КС, МИП	-
2021.	АЛМС, АС, ДКПТ, КВ	МИП	МО
2022.	АЛМС, АПП, СДП	-	МО
2023.	-	ИС, СПС	АС, ИМ

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података из појединачних извјештаја о обављеној финансијској ревизији институција БиХ у периоду 2020 – 2023. година

<sup>104</sup> АЛМС – Агенција за лијекове и медицинска средства БиХ  
 АПП – Агенција за поштански саобраћај БиХ  
 АС – Агенција за статистику  
 АЗЛП – Агенција за заштиту личних података БиХ  
 ДКПТ – Дирекција за координацију полицијских тијела БиХ  
 ИМ – Институт за метрологију БиХ  
 ИС – Институт за стандардизацију БиХ  
 КС – Конкурентносни савјет БиХ  
 МО – Министарство одбране БиХ  
 МИП – Министарство иностраних послова БиХ  
 СПС – Служба за послове са странцима  
 КВ – Канцеларија за ветеринарство БиХ  
 СДП – Савјет за државну помоћ БиХ

### Прилог 3: Број напредовања запослених унутар платних разреда у институцијама БиХ у периоду 2020 – 2024. година

Табела 2: Број напредовања запослених унутар платних разреда у институцијама БиХ у периоду 2020 – 2024.

Р.б р.	Назив институције	Бр. напредовања унутар платних разреда	Р. бр.	Назив институције	Бр. напредовања унутар платних разреда
1.	Агенција за антидопинг контролу	18	38.	Институт за метрологију	112
2.	Агенција за државну службу	51	39.	Институт за нестала лица	59
3.	Агенција за форензичка испитивања и вјештачења	55	40.	Институт за стандардизацију	94
4.	Агенција за идентификациона документа, евиденцију и размјену података	345	41.	Комисија за концесије	11
5.	Агенција за јавне набавке	45	42.	Комисија за очување националних споменика	46
6.	Агенција за лијекове и медицинска средства	189	43.	Конкурентски савјет	50
7.	Агенција за надзор над тржиштем	54	44.	Меморијални центар Сребреница - Поточари	55
8.	Агенција за осигурање у БиХ	18	45.	Министарство цивилних послова БиХ	280
9.	Агенција за полицијску подршку	56	46.	Министарство финансија и трезора БиХ	282
10.	Агенција за поштански саобраћај	20	47.	Министарство комуникација и транспорта БиХ	147
11.	Агенција за предшколско, основно и средње образовање	39	48.	Министарство одбране БиХ	1307
12.	Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције	84	49.	Министарство правде БиХ	385
13.	Агенција за унапређење иностраних инвестиција	46	50.	Министарство безбједности БиХ	368
14.	Агенција за рад и запошљавање	61	51.	Министарство спољне трговине и економских односа БиХ	328
15.	Агенција за развој високог образовања и обезбеђивање квалитета	31	52.	Министарство иностраних послова БиХ	102
16.	Агенција за безбједност хране	61	53.	Министарство за људска права и избјеглице	175
17.	Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова	70	54.	Обавјештајно-безбједносна агенција	991
18.	Агенција за статистику	223	55.	Одбор државне службе за жалбе	8
19.	Агенција за заштиту личних података	42	56.	Парламентарна скупштина БиХ	363
20.	Архив БиХ	41	57.	Правобранилаштво БиХ	35
21.	Центар за информирање и признавање докумената из области високог образовања	22	58.	Предсједништво БиХ	134
22.	Центар за уклањање мина	314	59.	Регулаторна агенција за комуникације	105
23.	Централна хармонизацијска јединица МФТ	23	60.	Служба за послове са странцима	437
24.	Централна изборна комисија	114	61.	Служба за заједничке послове институција	820
25.	Дирекција за цивилно ваздухопловство	89	62.	Суд БиХ	247
26.	Дирекција за економско планирање	43	63.	Тужилаштво БиХ	130
27.	Дирекција за европске интеграције	236	64.	Управа БиХ за заштиту здравља биља	51
28.	Дирекција за координацију полицијских тијела	220	65.	Управа за индиректно опорезивање БиХ	4267
29.	Државна агенција за истраге и заштиту	510	66.	Канцеларија координатора за реформу јавне управе	60
30.	Државна регулаторна агенција за нуклеарну и радијациону безбједност	36	67.	Канцеларија за хармонизацију и координацију система плаћања у пољопривреди, исхрани и руралном развоју	19
31.	Фонд за повратак	16	68.	Канцеларија за разматрање жалби	30
32.	Генерални секретаријат СМ БиХ	66	69.	Канцеларија за ветеринарство	122
33.	Гранична полиција	483	70.	Уред за законодавство	27

34.	Институција омбудсмена за људска права	61	71.	Уставни суд БиХ	0
35.	Институција омбудсмена за заштиту потрошача	14	72.	Савјет за државну помоћ	12
36.	Институт за акредитовање	45	73.	Високи судски и тужилачки савјет	45
37.	Институт за интелектуално власништво	87	74.	Завод за извршење кривичних санкција, притвора и других мјера	187

Извор: Канцеларија за ревизију, на основу података МФТ и МО.

## Прилог 4: Процијењени финансијски утицај броја напредовања запослених на расходе за плате

Табела 3: Процијењени финансијски утицај броја напредовања запослених на расходе за плате у периоду 2020 – 2024. година у девет институција из узорка

<b>Агенција за форензичка испитивања и вјештачења БиХ:</b>						
Година	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.	2020-2024.
Нето износ (КМ)	6,120.00	8,161.44	6,960.00	4,488.00	5,856.00	31,585.44
Бруто износ (КМ)	9,792.00	13,058.30	11,136.00	7,180.80	9,369.60	50,536.70
<b>Агенција за лијекове и медицинска средства БиХ:</b>						
Година	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.	2020-2024.
Нето износ (КМ)	0.00	32,023.45	13,747.77	18,122.08	15,780.00	79,673.30
Бруто износ (КМ)	0.00	54,109.93	23,275.53	31,713.63	26,911.20	136,010.29
<b>Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције БиХ:</b>						
Година	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.	2020-2024.
Нето износ (КМ)	5,248.87	20,708.76	27,219.24	1,812.60	21,987.48	76,976.95
Бруто износ (КМ)	8,350.37	33,948.84	44,621.82	2,971.56	36,045.12	125,937.71
<b>Агенција за полицијску подршку БиХ:</b>						
Година	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.	2020-2024.
Нето износ (КМ)	2,644.84	4,224.00	1,284.00	5,463.90	8,898.60	22,515.34
Бруто износ (КМ)	4,198.16	6,697.68	2,038.10	8,672.86	14,083.91	35,690.71
<b>Дирекција за координацију полицијских тијела БиХ:</b>						
Година	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.	2020-2024.
Нето износ (КМ)	21,893.82	13,933.92	33,753.00	7,336.00	44,835.00	121,751.74
Бруто износ (КМ)	38,314.00	24,384.00	59,068.00	12,838.00	78,461.00	213,065.00
<b>Институт за метрологију БиХ:</b>						
Година	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.	2020-2024.
Нето износ (КМ)	4,717.94	2,296.45	2,554.18	767.43	2,635.97	12,971.97
Бруто износ (КМ)	7,258.38	3,533.00	3,929.51	1,178.58	4,055.34	19,954.81
<b>Министарство финансија и трезора БиХ:</b>						
Година	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.	2020-2024.
Нето износ (КМ)	0.00	76,915.13	49,847.23	13,256.70	55,080.00	195,099.06
Бруто износ (КМ)	0.00	128,448.26	83,244.88	22,138.69	91,983.60	325,815.43
<b>Регулаторна агенција за комуникације БиХ:</b>						
Година	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.	2020-2024.
Нето износ (КМ)	0.00	6,050.78	12,335.77	101,816.25	23,298.00	143,500.80
Бруто износ (КМ)	0.00	9,051.33	18,256.36	150,174.63	36,851.13	214,333.45
<b>Канцеларија координатора за реформу јавне управе:</b>						
Година	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.	2020-2024.
Нето износ (КМ)	0.00	10,103.65	5,479.95	3,017.40	6,336.00	24,937.00
Бруто износ (КМ)	0.00	17,176.00	9,316.00	5,130.00	10,996.00	42,618.00
<b>Укупно девет институција из узорка:</b>						
Година	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.	2020-2024.
Нето износ (КМ)	40,625.47	174,417.58	153,181.14	156,080.36	184,707.05	709,011.60
Бруто износ (КМ)	67,912.91	290,407.34	254,886.20	241,998.75	308,756.90	1,163,962.10

Извор: Канцеларија за ревизију, на основу податка институција из узорка.

## Прилог 5: Подаци о годишњим оцјенама државних службеника за период 2020 – 2023. година.

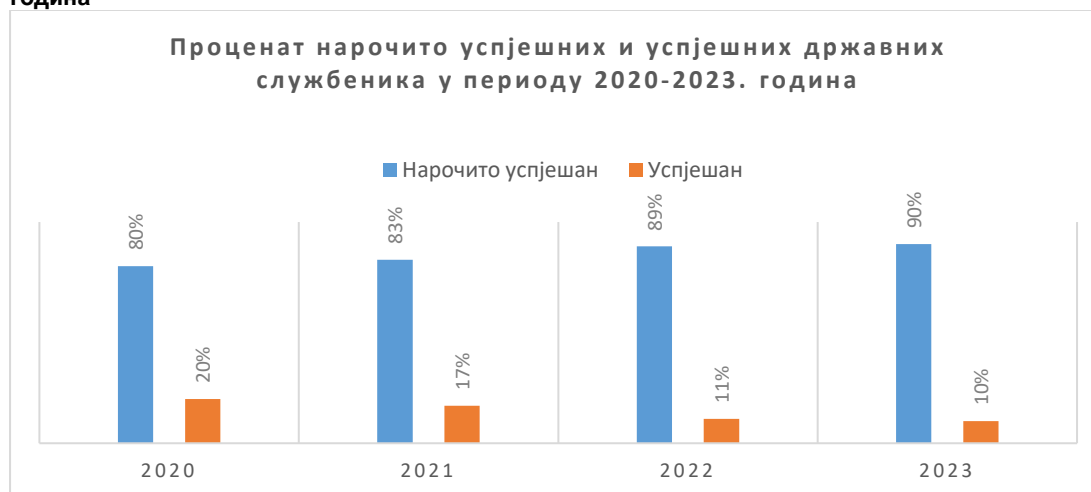
У наредној табели и графику су приказани подаци о годишњим оцјенама државних службеника за период 2020 – 2023. година.

Табела 4: Процент нарочито успјесних и успјесних државних службеника у периоду 2020 – 2023. година

Ред. бр.	Година	Оцијењено	Нарочито успјесан	Успјесан	% Нарочито успјесних	% Успјесних
1.	2020	1645	1324	310	80	19
2.	2021	2291	1895	378	83	16
3.	2022	2336	2069	260	89	11
4.	2023	2233	2004	215	90	10
	<b>УКУПНО</b>	<b>8505</b>	<b>7292</b>	<b>1163</b>	<b>86</b>	<b>14</b>

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података Агенције за државну службу БиХ

График 1: Процент нарочито успјесних и успјесних државних службеника у периоду 2020 – 2023. година



Извор: Канцеларија за ревизију на основу података Агенције за државну службу БиХ

Од укупно оцијењених 8.505 државних службеника 86% је оцијењено оцјеном „нарочито успјесан“, док је 14% оцијењено оцјеном „успјесан“ у периоду 2020 – 2023. година. Наведено указује на то да је велики број запослених у институцијама БиХ напредовао по унутрашњим платним разредима по основу оцјене „нарочито успјесан“.<sup>105</sup>

<sup>105</sup> Релевантни и упоредиви подаци о оцјенама за остале категорије запослених нису доступни.

## Прилог 6: Референце

1. Закон о платама и накнадама у институцијама Босне и Херцеговине, „Службени гласник БиХ“, бр. 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15, 88/15, 16/16, 94/16, 72/17, 25/18, 32/20, 65/20, 59/22 и 20/25.
2. Закон о раду у институцијама Босне и Херцеговине, „Службени гласник БиХ“, бр. 26/04, 7/05, 48/05, 50/08, 60/10, 32/13, 93/17, 59/22 и 88/23.
3. Закон о финансирању институција Босне и Херцеговине, „Службени гласник БиХ“, бр. 61/04, 49/09, 42/12, 87/12, 32/13 и 38/22.
4. Закон о управном поступку Босне и Херцеговине, „Службени гласник БиХ“, бр. 29/02.
5. Закон о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине, „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, 93/17 и 18/24.
6. Методологија за распоређивање запосленог унутар платног разреда, „Службени гласник БиХ“, бр. 6/12 и 76/20.
7. Правилник о годишњем извјештавању о систему финансијског управљања и контроле, „Службени гласник БиХ“, бр. 22/22.
8. Одлука о формирању Комисије за плате и накнаде у институцијама БиХ, „Службени гласник БиХ“, бр. 59/19.
9. Пресуде Суда БиХ:
  - С1 З П 044952 23 П од 12. 4. 2024.
  - С1 З П 046129 23 од 29. 11. 2024.
  - С1 З П 043157 24 Гж од 4. 7. 2024.
  - С1 З П 043157 22 П од 11. 12. 2023.
10. Обавјештења Министарства финансија и трезора БиХ:
  - Број: 08-02-2-9004-2/2 од 9. 2. 2022.
  - Број: 08-02-2-1449-2/22 од 14. 3. 2022.
  - Број: 08-02-2-3858-2/24 од 30. 5. 2024.
11. Међународна организација рада (ILO):
  - Конвенција бр. 100 – Equal Remuneration Convention, 1951
  - Конвенција бр. 111 – Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958
  - Препорука бр. 195 – Human Resources Development Recommendation, 2004
  - <https://www.ilo.org>
12. Европска комисија – 14 кључних приоритета за БиХ:
  - <https://ti-bih.org/publikacije/proces-integracije-bih-u-eu-14-prioriteta-iz-misljenja-evropske-komisije-4-godine-poslije>
13. Adams, J.S. (1963). Toward an understanding of inequity. Journal of Abnormal and Social Psychology,
14. Извјештаји о финансијској ревизији институција БиХ за 2020 – 2023. годину:
  - [www.revizija.gov.ba](http://www.revizija.gov.ba)
15. Медијски извори:
  - [klix.ba](http://klix.ba)
  - [fokus.ba](http://fokus.ba)
  - [faktor.ba](http://faktor.ba)