



## IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA

### PLANIRANJE BUDŽETA FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Broj: 10-14-5-596-3/17

Sarajevo, juni 2017. godine



**SADRŽAJ:**

PREDGOVOR .....	1
IZVRŠNI REZIME.....	3
<b>1 UVOD.....</b>	<b>7</b>
1.1 CILJ REVIZIJE I REVIZORSKA PITANJA.....	8
1.2 OBIM I OGRANIČENJA REVIZIJE .....	8
1.3 KRITERIJI ZA PROCJENU .....	8
1.4 METODE REVIZIJE I IZVORI INFORMACIJA.....	9
1.5 STRUKTURA IZVJEŠTAJA .....	10
<b>2 OPIS PREDMETA REVIZIJE .....</b>	<b>10</b>
2.1 POJAM, OBILJEŽJA I SADRŽAJ BUDŽETA FBiH .....	10
2.2 NOSIOCI AKTIVNOSTI PLANIRANJA BUDŽETA FBiH.....	11
2.3 PROCES PLANIRANJA BUDŽETA FBiH.....	11
2.3.1 Proces srednjoročnog planiranja Budžeta FBiH	12
2.3.2 Proces godišnjeg planiranja Budžeta FBiH	12
<b>3 NALAZI.....</b>	<b>13</b>
3.1 PLANIRANJE PRIHODA BUDŽETA FBiH.....	13
3.2 PLANIRANJE PRIMITAKA BUDŽETA FBiH.....	16
3.3 PLANIRANJE RASHODA I IZDATAKA BUDŽETA FBiH .....	18
3.3.1 Nedostaci u srednjoročnom planiranju rashoda i izdataka - Budžetske instrukcije broj 1	20
3.3.2 Nadostaci u procesu izrade i donošenja Budžeta FBiH- Budžetske instrukcije broj 2	21
<b>4 ZAKLJUČCI.....</b>	<b>23</b>
4.1 NIJE OSIGURANO REALNO PLANIRANJE BUDŽETSKIH PRIHODA I PRIMITAKA .....	23
4.2 NIJE OSIGURANO EFIKASNO I EFEKTIVNO PLANIRANJE BUDŽETSKIH RASHODA USMJERENO NA SMANJENJE BUDŽETSKE POTROŠNJE .....	23
<b>5 PREPORUKE .....</b>	<b>25</b>
<b>PRILOZI .....</b>	<b>27</b>
<b>REFERENCE.....</b>	<b>35</b>



**KORIŠTENE SKRAĆENICE**

SKRAĆENICE	PUNI NAZIV
BiH	Bosna i Hercegovina
BPMIS	Informacioni sistem za planiranje i upravljanje budžetom
Budžet FBiH	Budžet Federacije Bosne i Hercegovine
DEP	Direkcija za ekonomsko planiranje u BiH
DOB	Dokument okvirnog budžeta
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
FMF	Federalno ministarstvo finansija
FMOIT	Federalno ministarstvo okoliša i turizma
FM pravde	Federalno ministarstvo pravde
FMPU	Federalno ministarstvo prostornog uređenja
FM rada i socijalne politike	Federalno ministarstvo rada i socijalne politike
KPZ	Kazneno-popravni zavod
MMF	Međunarodni monetarni fond
OMA	Odjeljenje za makroekonomsku analizu BiH
Parlament FBiH	Parlament Federacije Bosne i Hercegovine
Ured za reviziju	Ured za reviziju institucija u Federaciji BiH
Vlada FBiH	Vlada Federacije Bosne i Hercegovine
VRI BiH	Vrhovna revizijska institucija Bosne i Hercegovine

**LISTA TABELA:**

**Tabela br. 1:** Pregled planiranih i ostvarenih prihoda Budžeta FBiH za 2013., 2014. i 2015. godinu;

**Tabela br. 2:** Učešće otplate duga i kamata u planiranom Budžetu FBiH po godinama;

**Tabela br. 3:** Planirani rashodi i izdaci Budžeta FBiH za 2013., 2014., 2015. i 2016. godinu;

**Tabela br. 4:** Planiranje rashoda i izdataka za 2015. godinu kroz DOB;

**LISTA GRAFIKONA:**

**Grafikon br. 1:** Proces srednjoročnog planiranja i izrade Budžeta FBiH;

**Grafikon br. 2:** Pregled planiranih prihoda za 2015. godinu, kroz DOB;

**Grafikon br. 3:** Učešće planiranih poreznih i neporeznih prihoda u ukupnim prihodima Budžeta FBiH u 2015. godini;

**Grafikon br. 4:** Struktura planiranih poreznih prihoda Budžeta FBiH u 2015. godini;

**Grafikon br. 5:** Pregled planiranih prihoda i primitaka Budžeta FBiH u 2013., 2014. i 2015. godini;

**Grafikon br. 6:** Planiranje prihoda i primitaka u Budžetu FBiH za 2013., 2014. i 2015. godinu;

**Grafikon br. 7:** Budžetom odobreni broj zaposlenih u institucijama FBiH.





## Izvještaj revizije učinka „Planiranje Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine“

Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine proveo je reviziju učinka na temu „Planiranje Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine“. Revizija je provedena u skladu sa odredbama Zakona o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, broj 22/06), Okvirom međunarodnih standarda vrhovnih revizijskih institucija – ISSAI okvira u Bosni i Hercegovini („Službeni glasnik BiH“, broj 38/11), Načelima revizije učinka VRI u BiH, Vodičem za reviziju učinka i Vodičem za osiguranje kvaliteta u reviziji učinka VRI u BiH, koje je usvojio Koordinacioni odbor vrhovnih institucija za reviziju u Bosni i Hercegovini.

Cilj revizije je bio ispitati da li su Vlada Federacije Bosne i Hercegovine i Federalno ministarstvo finansija osigurali efikasno i efektivno planiranje Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine. Odgovorno upravljanje Budžetom Federacije Bosne i Hercegovine prepostavka je za stvaranje opće finansijske stabilnosti i dovođenja javne potrošnje u realne okvire. Porezni obveznici, građani i cjelokupna zajednica u Federaciji Bosne i Hercegovine očekuju da se korištenje javnog (njihovog) novca planira sa dužnom pažnjom i koristi za osiguranje ekonomskog razvoja.

Provadena revizija za period od 2013. do 2015. godine pokazala je da su prisutni propusti u procesu planiranja Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine i da Vlada Federacije Bosne i Hercegovine i Federalno ministarstvo finansija nisu u dovoljnoj mjeri poduzimali odgovarajuće aktivnosti u cilju realnog planiranja Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine.

U skladu sa odredbama Zakona o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine dostavio je Nacrt izvještaja revizije učinka subjektima revizije, Vladi Federacije Bosne i Hercegovine i Federalnom ministarstvu finansija, sa ciljem da daju svoje komentare.

Očitovanje na Nacrt izvještaja revizije učinka blagovremeno je dostavilo Federalno ministarstvo finansija, dok se Vlada Federacije Bosne i Hercegovine nije očitovala. S dužnom pažnjom, razmotreno je očitovanje Federalnog ministarstva finansija i argumentovani komentari su uzeti u obzir prilikom sačinjavanja konačnog teksta Izvještaja revizije učinka.

Sarajevo, 08. juni 2017. godine

**ZAMJENIK GENERALNOG REVIZORA**

**Dragan Kolobarić, dipl.oec.**

**GENERALNI REVIZOR**

**Dževad Nekić, dipl.oec.**





## PREDGOVOR

Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu Ured za reviziju), u skladu sa članom 14. Zakona o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine<sup>1</sup> ima pravo izvršiti pregled ili ispitivanje određenog aspekta poslovanja cijele ili dijela institucije, programa ili aktivnosti u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti sa kojima ta institucija koristi svoje resurse i o tome izvještava na način koji određuje predmetni Zakon.

Prema ISSAI<sup>2</sup> standardima revizija učinka se odnosi na reviziju ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti i obuhvata:

- reviziju upravnih aktivnosti u skladu sa zdravim upravnim principima i praksom, te politikom uprave;
- reviziju efikasnosti korištenja ljudskih, finansijskih i drugih resursa, uključujući ispitivanje informacionih sistema, mjera učinka i kontrolnih postupaka, kao i procedura za otklanjanje uočenih nedostataka, koje provodi subjekat koji je predmet revizije;
- reviziju efektivnosti učinaka u odnosu na postignute ciljeve subjekta, kod kojeg se obavlja revizija, te reviziju stvarnog uticaja aktivnosti u odnosu na očekivani.

Cilj revizije učinka je da procijeni, da li korišteni resursi predstavljaju ekonomično korištenje javnih sredstava, da li se korištenjem raspoloživih resursa učinkovito pružaju najbolje usluge, da li su ispunjeni strateški ciljevi, te postoji li uticaj na implementaciju tih ciljeva. Važna uloga revizije učinka je da identificuje postojeće nedostatke i u skladu s tim da daje preporuke. Implementacija datih preporuka treba dovesti do pozitivnih promjena u sistemu kao cjelini, stvaranja nove vrijednosti i unaprjeđenja funkcionisanja sistema ili institucije, što se ogleda u poboljšanju ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti u korištenju resursa.

Revizija učinka ne samo da pruža inicijativu za unapređenje i bolji učinak, ona promoviše i transparentnost i odgovornost rada javnog sektora. Revizija učinka je način da porezni obveznici, investitori, zakonodavna tijela, mediji, kao i cjelokupna javnost budu informisani o rukovođenju i rezultatima rada institucija javnog sektora.

Institucije javnog sektora imaju odgovornost da unaprijede učinkovitost u izvršavanju svojih funkcija. U tom smislu, sve više pažnje treba posvetiti osiguranju kvalitetnijih usluga uz istovremeno i permanentno iznalaženje mogućnosti za uštedama. Tako, u uslovima ograničenih resursa i kada je evidentan jaz između raspoloživih sredstava i potreba, a posebno u uslovima reformskih procesa u mnogim segmentima javnog sektora, revizija učinka dobija poseban značaj.

<sup>1</sup> "Službene novine Federacije BiH", broj: 22/06;

<sup>2</sup> ISSAI standardi 100 i 300 - Odluka o preuzimanju Okvira međunarodnih standarda vrhovnih revizijskih institucija – ISSAI okvir u Bosni i Hercegovini („Službeni glasnik BiH“, broj: 38/11);





## IZVRŠNI REZIME

Ured za reviziju institucija u FBiH proveo je reviziju učinka s ciljem da ispita da li su Vlada FBiH i Federalno ministarstvo finansija osigurali efikasno i efektivno planiranje Budžeta FBiH. Odgovarajuće planiranje Budžeta FBiH treba da rezultira realnijim planiranjem prihoda i primitaka, te realnijim planiranjem rashoda i izdataka Budžeta FBiH, usmjerenim na smanjenje budžetske potrošnje i smanjenje zaduživanja FBiH.

Odgovorno i realno planiranje Budžeta FBiH, treba da rezultira pozitivnim učincima za dobrobit građana i cjelokupne zajednice u FBiH. U cilju osiguranja odgovornog planiranja i korištenja budžetskih sredstava, Vlada FBiH je, u svojim programima rada<sup>3</sup>, utvrdila prioritetne ciljeve fiskalne konsolidacije zasnovane na blagom fiskalnom deficitu i jačanju fiskalnog upravljanja.

Provjeta revizija za period od 2013. do 2015. godine pokazala je da su prisutni propusti u procesu planiranja Budžeta FBiH i da nadležni za planiranje Budžeta FBiH nisu u dovoljnoj mjeri preduzimali odgovarajuće aktivnosti u cilju realnijeg planiranja Budžeta FBiH.

U posmatranim godinama, plan prihoda Budžeta FBiH je imao negativan trend, dok je plan rashoda i izdataka rastao. Ovakav način planiranja rezultirao je povećnjem zaduživanja FBiH, kako bi se nadomjestili nedostajući prihodi, pokrili rastući budžetski izdaci i osigurala budžetska ravnoteža. Posljedice prekomjernog zaduživanja dovele su do situacije da se svake godine u Budžetu FBiH povećavaju obaveze za otplatu dugova. Tako su, primjera radi, u Budžetu FBiH za 2015. godinu planirane godišnje obaveze po osnovu dugova dosegle 968 miliona KM.

Propusti su utvrđeni i kod planiranja transfera, koji takođe, nisu imali trend smanjenja u posmatranim godinama revizije. Važno je istaći da su budžetski korisnici planirali transfere za koje nisu imali zakonski osnov. Kao primjer navodi se i Vlada FBiH, kao budžetski korisnik, koja je budžetskim zahtjevima za period 2013.-2015. godine planirala sredstva u iznosu od cca. 12 miliona KM tekućih transfera, za koje nije bilo zakonskog osnova. Iako je Vlada FBiH iskazala opredijeljenje da će smanjiti i racionalizirati administraciju u javnom sektoru, Budžetom FBiH je u posmatranom periodu planirano povećanje broja zaposlenih.

Revizija je utvrdila da postupak izrade Budžeta FBiH nije u potpunosti transparentan, u dijelu koji se odnosi na pravovremeno upoznavanje budžetskih korisnika sa gornjim granicama budžetskih rashoda u trogodišnjem planiranju Budžeta FBiH. Takođe, Federalno ministarstvo finansija nije pružilo mogućnost svim budžetskim korisnicima da, putem konsultacija, obrazlože svoje budžetske zahtjeve prilikom izrade godišnjih budžeta.

Slijedom navedenog, može se konstatovati da Vlada FBiH i Federalno ministarstvo finansija nisu osigurali efikasno i efektivno planiranje Budžeta FBiH. Nerealno planiranje Budžeta FBiH u prethodnim godinama dovelo je do značajnog povećanja zaduživanja FBiH. Ured za reviziju cjeni, da je ključni faktor za postizanje stabilnosti i održivosti Budžeta FBiH njegovo realno planiranje, zasnovano na povećanju naplate budžetskih prihoda i smanjenju budžetskih rashoda, a u cilju postepenog smanjenja duga FBiH .

Na osnovu provedene revizije, doneseni su sljedeći zaključci:

- **Vlada FBiH i Federalno ministarstvo finansija, nisu osigurali realno planiranje prihoda Budžeta FBiH i unapređenje njihove naplate.** Revizija cjeni da je planiranje budžetskih

<sup>3</sup> Program rada Vlade FBiH za mandatni period 2011.-2014. i 2015.-2018.godine;



prihoda temelj za odgovarajuće planiranje Budžeta FBiH, kako bi se budžetski rashodi i izdaci planirali u skladu sa realno ostvarivim prihodima.

- **Postojeći način finansiranja Budžeta FBiH nije održiv, jer se kontinuirano planira povećanje zaduživanja FBiH, uz neizvjesnu mogućnost otplate dugova.** Revizija je konstatovala da Vlada FBiH i FMF nisu preduzeli korake na smanjenju planiranja zaduživanja, nego su iz godine u godinu, planirali da nedostajuće prihode pokriju zaduživanjem. Novim zaduživanjima se dodatno usložnjava evidentno teška situacija u Budžetu FBiH.
- **Vlada FBiH i Federalno ministarstvo finansija nisu ispoštovali svoje postavljene prioritetne ciljeve u pogledu restriktivne budžetske potrošnje nego su, u posmatranim godinama, planirali povećanje budžetskih rashoda i izdataka.** Mišljenje revizije je da postojeća politika restriktivne potrošnje nije dala dovoljno rezultata, kako bi se smanjili budžetski rashodi na nivo realno prihvatljivih, a uzimajući u obzir prihode Budžeta FBiH i planirane izdatke za otplatu ranije uzetih kredita.
- **Prilikom izrade Dokumenta okvirnog budžeta FBiH, budžetskim korisnicima nisu adekvatno određene gornje granice budžetskih rashoda, zbog nedovoljnog korištenja informacija o učinku.** Navedeni način određivanja gornjih granica rashoda, bez prethodno definisanih kriterija učinka, ne potiče efikasnost budžetskih korisnika i ekonomičnost korištenja budžetskih sredstava.
- **Postojeći proces planiranja Budžeta FBiH nije u potpunosti transparentan.** Budžetskim korisnicima je onemogućeno da imaju pravovremeni uvid u budžetska ograničenja i obave konsultacije sa Federalnim ministarstvom finansija u fazi pripreme Dokumenta okvirnog budžeta FBiH. Takođe, postupak izrade godišnjeg Budžeta FBiH nije u potpunosti transparentan, zbog činjenice da subjektima koji nisu pozvani na konsultacije ne ostavlja mogućnost da obrazlože svoje potrebe, odnosno budžetske zahtjeve.

Ured za reviziju daje sljedeće preporuke:

#### **Preporuke za Vladi FBiH i Federalno ministarstvo finansija**

- **Izvršiti detaljnu analizu dosadašnjeg načina planiranja Budžeta FBiH i preuzeti konkretne mjere usmjerene na efikasno i efektivno planiranje prihoda i rashoda Budžeta FBiH.** Ured za reviziju cijeni da su Vlada FBiH i Federalno ministarstvo finansija, u okviru svojih nadležnosti, dužni iznaći rješenje i sačiniti program mjera koje su potrebne za unapređenje planiranja i upravljanja Budžetom FBiH.
- **Iskoristiti sve raspoložive instrumente u cilju veće naplate budžetskih prihoda, kako bi se realnije planirao Budžet FBiH.** U cilju realizacije ove preporuke potrebno je, za svaku pojedinačnu vrstu prihoda koji se ubiru u Budžet FBiH, izvršiti detaljnu procjenu mogućnosti realnijeg planiranja i veće naplate prihoda, uz prethodnu analizu efektivnosti postojeće zakonske regulative, koja reguliše predmetnu oblast. Na osnovu provedene analize izraditi dinamički plan unapređenja naplate svih pojedinačnih prihoda, koji se ubiru u Budžet FBiH, sa jasno definisanim mjerama za poboljšanje naplate prihoda, aktivnostima i nosiocima utvrđenih aktivnosti.
- **Izvršiti sveobuhvatnu analizu dosadašnje politike zaduživanja i u što kraćem vremenskom periodu, preuzeti konkretne mjere na smanjenju duga FBiH.** Neophodno je odgovornije



pristupiti zaduživanju FBiH i planiranje Budžeta FBiH prilagoditi vlastitim realno ostvarivim prihodima, a ne planiranju rasta zaduživanja.

- **Preispitati efekte provođenja dosadašnje politike restriktivne budžetske potrošnje i razmotriti uvođenje učinkovitijih mjera kojima bi se smanjili rashodi Budžeta FBiH.** Ured za reviziju cijeni da bi se trebale utvrditi efektivnije mjere, koje bi dovele do neophodnog smanjenja budžetske potrošnje.
- **Preduzeti aktivnosti da se planiranje tekućih transfera vrši na osnovu prethodno donesenih strateških i akcionih planova i da se transferi za koje ne postoji zakonski osnov prestanu planirati Budžetom FBiH.** Imajući u vidu stanje likvidnosti Budžeta FBiH i uvažavanje ograničenja ukupne javne potrošnje, transfere je potrebno planirati u skladu sa zakonom i sa prethodno donesenim planovima i mjerljivim kriterijima za raspodjelu sredstava.

#### *Preporuke za Federalno ministarstvo finansija*

- **Uspostaviti jasne kriterije za planiranje raspodjele sredstava budžetskim korisnicima, kako bi se planiralo smanjenje budžetske potrošnje i postigla veća efektivnost i efikasnost institucija.** U procesu pripreme Budžeta FBiH potrebno je više koristiti informacije o učincima budžetskih korisnika i taj aspekt koristiti kao osnovni kriterij za donošenje odluka o raspodjeli Budžeta FBiH.
- **Obavljati konsultacije sa budžetskim korisnicima, u toku procesa izrade Dokumenta okvirnog budžeta FBiH, kako bi se osigurala transparentnost u izradi i donošenju ovog dokumenta.** Bilo bi korisno da se konsultacije sa budžetskim korisnicima obavljaju u fazi pripreme i izrade Dokumenta okvirnog budžeta FBiH, odnosno prije postavljanja gornjih granica rashoda.
- **Obavljati konsultacije sa svim budžetskim korisnicima, u toku procesa izrade Budžeta FBiH, radi usaglašavanja zahtjeva budžetskih korisnika.** Konsultacije u ovoj fazi doprinijele bi većoj transparentnosti i svrshodnosti izrade Budžeta FBiH, kao i osiguranju poštivanja prioritetnih ciljeva, kako Vlade FBiH, tako i budžetskih korisnika.





## 1 UVOD

Budžet FBiH je akt<sup>4</sup> kojim se utvrđuje plan finansijskih aktivnosti budžetskih korisnika, koji obuhvata projekciju iznosa prihoda i primitaka i utvrđenog iznosa rashoda i izdataka FBiH. Kao takav, Budžet FBiH predstavlja važno sredstvo kojim Vlada FBiH određuje i provodi svoje strateške prioritete i ciljeve. Imajući u vidu da je provedba ciljeva politike uvijek ograničena budžetskim sredstvima, neophodno je osigurati da Budžet FBiH bude odraz ciljeva ekonomске i fiskalne politike. U skladu s tim, definišu se prioriteti određenih politika, kako bi se osigurala veća efikasnost u alokaciji raspoloživih resursa.

Budžet FBiH donosi Parlament FBiH na Prijedlog Vlade FBiH. U skladu sa nadležnostima predlaganja Budžeta FBiH, Vlada FBiH donosi odluke o prioritetima, koji će se realizovati sredstvima iz Budžeta FBiH. Programima rada<sup>5</sup> Vlada FBiH se obavezala da će smanjivati budžetsku potrošnju svih nivoa vlasti u FBiH, kako bi se budžetska sredstva u većoj mjeri koristila za razvojne ciljeve i fiskalne stimulanse u vidu javnih ulaganja.

Zadovoljenje potreba građana FBiH zahtijeva povećanje efikasnosti i efektivnosti institucija FBiH. Navedeno se može postići jedino odgovornim i realnim planiranjem Budžeta FBiH, koji treba da proizvede pozitivne učinke za dobrobit cjelokupne zajednice. Efikasno i efektivno upravljanje procesom planiranja Budžeta FBiH, preduslov je za zadovoljavanje potreba građana.

Unapređenje budžetskog procesa, kako bi on postao učinkovit instrument politike, definisano je kao jedan od prioritetnih ciljeva Strategije reforme javne uprave još 2006. godine. U cilju jačanja i razvoja javnih finansija Vlada FBiH je iskazala namjeru da svoje aktivnosti usmjeri na efikasno upravljanje javnim prihodima i javnim rashodima Budžeta FBiH, kroz povećanje budžetske discipline, jačanje fiskalne odgovornosti, poboljšanje naplate javnih prihoda i nastavak restriktivne politike budžetske potrošnje.

U periodu teške ekonomске situacije, koja je u prethodnim godinama rezultirala velikim zaduživanjem FBiH od posebne je važnosti da se planiranju Budžeta FBiH pristupa u skladu sa principima jedinstva, tačnosti, uravnoteženosti i zakonitosti Budžeta FBiH, načela jedne godine, načela univerzalnosti, učinkovitosti, ekonomičnosti, transparentnosti i participativnosti<sup>6</sup>. Izvještaji finansijske revizije Ureda za reviziju institucija u FBiH, kao i brojni medijski članci i druge analize nevladinog sektora, ukazuju kako navedeni principi nisu uvijek zastupljeni u procesu planiranja i donošenja Budžeta FBiH. Jedna od posljedica neodgovarajućeg planiranja Budžeta FBiH je da su se sredstva za određene troškove morala obezbjeđivati putem preraspodjеле (u 2013. godini cca 37 miliona KM i u 2014. godini cca 24 miliona KM) i iz sredstava Tekuće rezerve Vlade FBiH (u 2013. godini cca 6 miliona KM i u 2014. godini cca 10 miliona)<sup>7</sup>.

Kao indikacija problema u planiranju Budžeta FBiH navodi se i podatak da su u 2013. godini budžetski rashodi i izdaci bili veći od ostvarenih prihoda i primitaka, te je iskazan deficit Budžeta FBiH u iznosu od 65 miliona KM. Iako je u 2014. i 2015. godini, iskazan suficit Budžeta FBiH, prema mišljenju finansijske revizije Ureda za reviziju institucija u FBiH, finansijski rezultat nije bio realno prikazan, zbog nevidljivanja svih nastalih obaveza.

<sup>4</sup>Budžet je akt kojim se utvrđuje plan finansijskih aktivnosti budžetskih korisnika, koji obuhvata projekciju iznosa prihoda i primitaka i utvrđenog iznosa rashoda i izdataka Federacije Bosne i Hercegovine, kantona, gradova i općina za razdoblje od jedne fiskalne godine. Budžetom je također utvrđena gornja granica ukupnog duga Fedearcije Bosne i Hercegovine, kantona, gradova i općina, uključujući i postojeći dug i projekciju novog duga za datu fiskalnu godinu. Budžet donosi zakonodavno tijelo Federacije, kantona, gradska vijeća i općinska vijeća – Izvor: Zakon o Budžetima FBiH, „Službene novine FBiH“ broj 102/13

<sup>5</sup> Program rada Vlade FBiH za mandatni period za 2011-2014. i 2015.-2018. godinu

<sup>6</sup> Zakon o budžetima FBiH, „Službene novine FBiH“, broj 102/13

<sup>7</sup> Ured za reviziju institucija u FBiH: Izvještaj o izvršenju Budžeta FBiH za 2013.i 2014.godinu



Uzimajući u obzir navedeno, Ured za reviziju institucija u FBiH se opredijelio da provede reviziju učinka na temu „Planiranje Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine“, jer smatra da je potrebno da se planiranju Budžeta FBiH pristupi sa dužnom pažnjom.

### **1.1 Cilj revizije i revizorska pitanja**

Cilj revizije je ispitati da li su Vlada FBiH i Federalno ministarstvo finansija osigurali efikasno i efektivno planiranje Budžeta FBiH. Odgovarajuće planiranje Budžeta FBiH treba da rezultira realnijim planiranjem prihoda i primitaka i odgovornijim planiranjem rashoda i izdataka, usmjerenim na smanjenje budžetske potrošnje i postepenom smanjenju zaduživanja FBiH. Svrha revizije je unapređenje procesa planiranja Budžeta FBiH, koji će omogućiti da se plan prihoda i primitaka, te rashoda i izdataka donosi na osnovu odgovarajućih fiskalnih politika.

Shodno navedenom, definisano je glavno revizorsko pitanje:

**Da li su Vlada FBiH i Federalno ministarstvo finansija osigurali efikasno i efektivno planiranje Budžeta FBiH?**

U okviru glavnog pitanja, za bolje razumijevanje i analizu problema, definisana su dva revizorska potpitanja:

1. Da li je osigurano realno planiranje budžetskih prihoda i primitaka u cilju postepenog smanjenja zaduživanja FBiH?
2. Da li je osigurano efikasno i efektivno planiranje budžetskih rashoda i izdataka koje je usmjereno na smanjenje budžetske potrošnje?

### **1.2 Obim i ograničenja revizije**

Predmet revizije su aktivnosti Vlade FBiH i Federalnog ministarstva finansija (u daljem tekstu: FMF) na osiguranju efikasnog i efektivnog planiranja Budžeta FBiH. Revizija je obuhvatila period od 2013. do 2015. godine, a za potrebe uporednih analiza, korišteni su podaci iz Budžeta FBiH za 2016. godinu. Korišteni su podaci o prvom usvojenom Budžetu FBiH za posmatrane godine. Takođe, analizirana su i tri usvojena Dokumenta okvirnog budžeta (DOB-a).

U okviru obima revizije, sagledane su i analizirane dostupne informacije o trogodišnjem i godišnjem planiranju Budžeta FBiH. Analizirano je planiranje prihoda i primitaka Budžeta FBiH, rashoda i izdataka Budžeta FBiH i planiranje zaduživanja FBiH.

Za potrebe provođenja revizije analizirane su aktivnosti vezane za planiranje Budžeta FBiH, koje preuzima Vlada FBiH i FMF, u pogledu efikasnog i efektivnog planiranja Budžeta FBiH. Radi ilustracije procesa planiranja Budžeta FBiH od strane budžetskih korisnika, korišten je uzorak od četiri federalne institucije: Federalno ministarstvo pravde, Federalno ministarstvo rada i socijalne politike, Federalno ministarstvo prostornog uređenja i Federalno ministarstvo okoliša i turizma. Odabir uzorka<sup>8</sup> izvršen je na osnovu slijedećih kriterija: najveći iznos odobrenog budžeta za 2015. godinu; najveća odstupanja odobrenog budžeta u odnosu na budžetski zahtjev subjekta i odstupanja u izvršenju budžeta u odnosu na planirana sredstva.

### **1.3 Kriteriji za procjenu**

Revizijski kriteriji predstavljaju mjerila koja se koriste da bi se izvršila procjena predmeta revizije. Formulisani su u skladu sa zahtjevima ISSAI 300.27<sup>9</sup>, odnose se na revizijska pitanja i povezani su sa principima efikasnosti i efektivnosti. Za potrebe provođenja ove revizije, kao kriterij korišteni su važeći propisi i uputstva za pripremu i izradu Budžeta FBiH, relevantni ciljevi reforme javne uprave u oblasti

<sup>8</sup> Prilog br. 1

<sup>9</sup>ISSAI 300.27: ISSAI-Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija - Kriteriji revizije



strateškog upravljanja i javnih finansija u FBiH, a koji imaju za cilj jačanje koordinacije fiskalne politike u FBiH, veću fiskalnu odgovornost i finansijsku disciplinu.

Takođe, kriteriji revizije postavljeni su u odnosu na ulogu i odgovornost nadležnih institucija u pripremanju i donošenju odluka o Budžetu FBiH.

Kao glavni kriterij navodi se opredijeljenost<sup>10</sup> Vlade FBiH i FMF da u cilju dugoročne fiskalne održivosti i stabilnosti osiguraju uravnoteženje budžetskih prihoda i rashoda sa postepenim smanjenjem zaduživanja FBiH. Budžet FBiH je odraz ciljeva, politika i prioriteta Vlade FBiH, što je u skladu sa predviđenim makroekonomskim pokazateljima, socijalnim stanjem i fiskalnim okvirom. Reformom budžetiranja uvedeni su procesi i analitički instrumenti koji omogućavaju i podržavaju srednjoročno planiranje Budžeta FBiH, jačaju vezu između planova i politike Vlade FBiH i raspodjele sredstava.

Kriteriji revizije strukturirani su kako slijedi:

- Vlada FBiH i FMF koriste raspoložive instrumente i mogućnosti usmjerene na realno planiranje prihoda i unapređenje mogućnosti za veću naplatu prihoda.
- Porezna politika je značajan instrument koji Vlada FBiH koristi kao osnovu za planiranje prihoda, koji osiguravaju pokriće budžetskih rashoda i izdataka.
- Planiranje rashoda usmjereno je na održavanje stabilnog fiskalnog sistema i usklađeno je sa restriktivnom politikom budžetske potrošnje.
- Planiranje transfera u Budžetu FBiH vrši se u zakonskim okvirima, u skladu sa usvojenim strateškim i akcionim planovima i mjerljivim kriterijima za raspodjelu sredstava.
- Budžetske instrukcije koje služe kao osnova za planiranje Budžeta FBiH su sveobuhvatne, precizne i daju dovoljno ulaznih parametara u cilju realnog planiranja Budžeta FBiH.
- Prilikom definisanja gornjih granica rashoda, budžetski korisnici imaju mogućnost da obrazlože plan rashoda. FMF donosi konačnu odluku na osnovu odgovarajuće analize budžetskih zahtjeva, uzimajući u obzir informacije o učinku programa i institucija.
- Oblast upravljanja dugom je jasno definisana, preduzimaju se odgovarajuće aktivnosti usmjerene na smanjenje javnog duga, te za otplate duga i kamata nisu potrebna nova kreditna zaduženja.
- Realno planiran Budžet FBiH proizvodi očekivane učinke.

#### **1.4 Metode revizije i izvori informacija**

Primarni izvori za prikupljanje podataka bili su službena dokumentacija, zakonska regulativa, informacije i podaci prikupljeni od subjekata, koji su bili obuhvaćeni revizijom. Pored toga, revizija je prikupljala i analizirala i druge relevantne informacije i podatke vezane za predmetnu reviziju, koji su prikupljeni iz različitih izvora. Posebna pažnja prilikom analiziranja informacija i podataka posvećena je Smjernicama ekonomske i fiskalne politike, dokumentima okvirnog budžeta, programima rada Vlade FBiH i budžetskim instrukcijama FMF.

Za potrebe provođenja revizije, obavljeni su intervjuji u Generalnom sekretarijatu Vlade FBiH, dok su u FMF obavljeni intervjuji sa naletnjima u Sektoru za poreznu politiku i javne prihode, Sektoru za budžet i javne rashode i Sektoru za upravljanje dugom. Intervjuji su obavljeni i sa predstavnicima budžetskih korisnika iz odabranog uzorka, koje su korištene za potrebe ilustracije (detaljnije pojašnjenje u Prilogu br.2).

<sup>10</sup> Izvor:DOB 2014.-2016.godine



## 1.5 Struktura izvještaja

Izvještaj je strukturiran na slijedeći način:

- Prvo poglavlje odnosi se na uvod, cilj revizije, revizorska pitanja, obim revizije, kriterije, metode i izvore informacija;
- U drugom poglavlju opisan je predmet revizije, zakonska regulativa, nadležnost institucija u provođenju aktivnosti planiranja Budžeta FBiH, te proces planiranja Budžeta FBiH;
- U trećem poglavlju predstavljeni su nalazi revizije;
- Četvrto poglavlje sadrži zaključke provedene revizije;
- U petom poglavlju date su preporuke čijom implementacijom bi se moglo osigurati efikasnije i efektivnije planiranje Budžeta FBiH;
- Prilozi sadrže dodatne analize i statističke pokazatelje.

## 2 OPIS PREDMETA REVIZIJE

### 2.1 Pojam, obilježja i sadržaj Budžeta FBiH

Zakonom o budžetima u FBiH<sup>11</sup>, Budžet<sup>12</sup> je definisan kao pravni akt kojim se planiraju prihodi i primici, te rashodi i izdaci FBiH i predstavlja sredstvo ekonomskog upravljanja. Navedenim zakonom propisano je da Budžet FBiH mora biti uravnotežen tako da ukupni prihodi i primici pokrivaju ukupne rashode i izdatke. Sredstva Budžeta FBiH se koriste za finansiranje poslova, funkcija i programa organa FBiH, te za ostvarenje prava korisnika sredstava Budžeta FBiH utvrđenih zakonima i drugim propisima donesenim na osnovu Zakona<sup>13</sup>.

Budžet kao djelotvoran instrument finansijskog upravljanja zasniva se na dobroj i pouzdanoj procjeni prihoda. Kako bi Vlada FBiH ostvarila ciljeve ekonomske i fiskalne politike, budžetski sistem treba da stvari jaku vezu između vladinih politika i raspodjele sredstava putem Budžeta FBiH.

Zakonom o budžetima FBiH propisan je sadržaj Budžeta FBiH i finansijskih planova budžetskih korisnika. Shodno odredbama Zakona, Budžet FBiH se sastoji od općeg dijela, posebnog dijela i kapitalnog budžeta<sup>14</sup>.

- **Opći dio Budžeta FBiH** čini Račun prihoda i rashoda, Račun kapitalnih primitaka i izdataka i Račun finansiranja.
- **Posebni dio Budžeta FBiH** sastoji se od Plana rashoda i izdataka budžetskih korisnika, iskazanih po vrstama, raspoređenih u tekuće izdatke i kapitalne investicije.
- **Kapitalni Budžet FBiH** čine izdvajanja za kapitalne investicije po godinama i izvorima finansiranja.

**Račun prihoda i rashoda Budžeta FBiH** sastoji se od prihoda (porezni i neporezni prihodi) i rashoda (plaće i naknade troškova zaposlenih, doprinosi poslodavaca i drugi doprinosi, izdaci za materijal, sitan inventar i usluge, tekući transferi i drugi tekući rashodi, kapitalni transferi i izdaci za kamate). **Račun kapitalnih primitaka i izdataka** obuhvata primitke od nefinansijske imovine i izdatke za nefinansijsku imovinu. **U Računu finansiranja** se iskazuju primici od finansijske imovine, primljeni krediti i zajmovi, te izdaci za finansijsku imovinu i otplatu kredita i zajmova.

<sup>11</sup> Zakon o budžetima u FBiH, „Službene novine FBiH“, broj 102/13

<sup>12</sup> Budžet je akt kojim se utvrđuje plan finansijskih aktivnosti budžetskih korisnika, koji obuhvata projekciju iznosa prihoda i primitaka i utvrđenog iznosa rashoda i izdataka FBiH „Službene novine FBiH“, broj 102/13

<sup>13</sup> Član 5. Zakona o budžetima u FBiH, „Službene novine FBiH“, broj 102/13

<sup>14</sup> Član 4. Zakona o budžetima FBiH, „Službene novine FBiH“, broj 102/13



U cilju što preciznijeg planiranja potrebnih sredstava za provođenje planiranih aktivnosti korisnika Budžeta FBiH, odredbama Zakona je utvrđen i sadržaj Finansijskog plana budžetskih korisnika. Zakonom su određeni i sastavni elementi prijedloga Finansijskog plana budžetskog korisnika, što podrazumjeva da Plan treba da sadrži programe utvrđene aktima planiranja. Uvođenje programa treba biti zasnovano na procjeni rezultata i treba imati zakonski osnov za finansiranje utvrđenih programa.

## 2.2 Nosioci aktivnosti planiranja Budžeta FBiH

**Vlada FBiH** predstavlja ključno tijelo za donošenje centralnih odluka, koje se odnose na pripremu i izradu Budžeta FBiH. Vlada FBiH, na prijedlog FMF, odobrava glavne budžetske parametre i fiskalne ciljeve, uspostavlja prioritete potrošnje, donosi odluke o glavnim političkim pitanjima, razmatra, utvrđuje i daje saglasnost na Nacrt budžeta FBiH i dostavlja ga Parlamentu FBiH na usvajanje, koji mora biti razmatran i usvojen od strane oba doma Parlamenta FBiH.

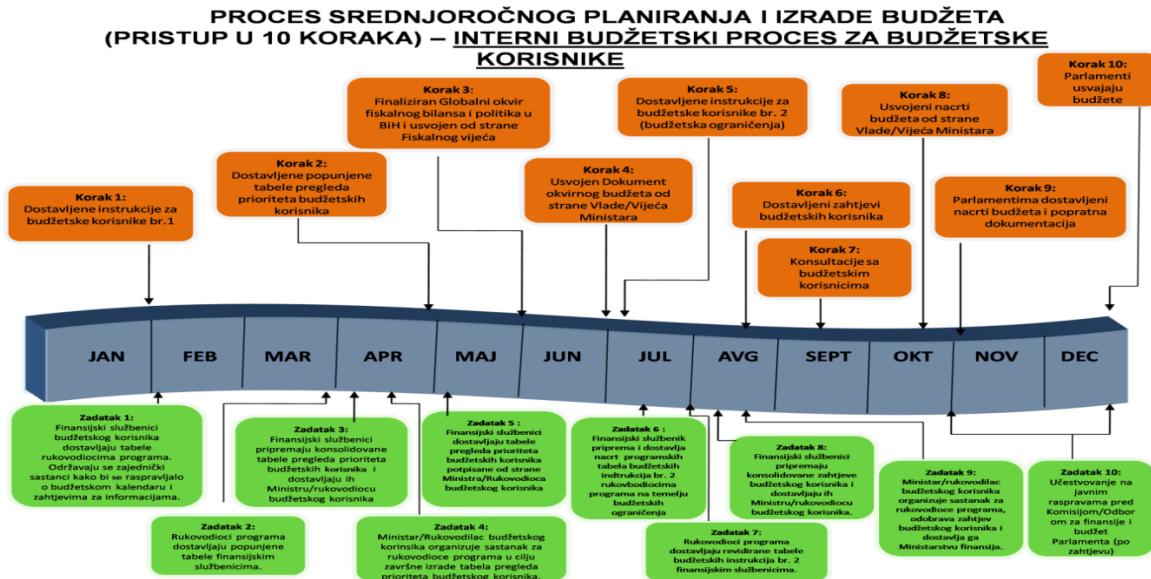
**FMF** ima vodeću ulogu u održavanju fiskalne discipline, osiguranju usklađenosti procesa planiranja Budžeta FBiH sa zakonskim propisima i osiguranju djelotvorne kontrole nad budžetskim rashodima. Prilikom davanja instrukcija budžetskim korisnicima za pripremu plana Budžeta FBiH, postavlja budžetska ograničenja. Nadležnosti i odgovornosti su dodijeljene određenim sektorima u FMF, koje su povezane sa planiranjem Budžeta FBiH i to: Sektor za poreznu politiku i javne prihode<sup>15</sup>, Sektor za budžet i javne rashode<sup>16</sup> i Sektor za javni dug<sup>17</sup> (pojedinačne nadležnosti sektora su pojašnjene u Prilogu br 3).

**Budžetski korisnici** su nadležni za planiranje, upravljanje i kontrolu nad svojim budžetima u skladu sa politikama, regulativom i procedurama propisanim od strane Vlade FBiH. Obavezni su da pripreme svoje zahtjeve za sredstvima iz Budžeta FBiH i dostave ih FMF. Uz zahtjev budžetski korisnici dostavljaju i obrazloženje koje bi trebalo podrobno da opisuje svaku od stavki plana Budžeta FBiH. Na osnovu procjene FMF, budžetski korisnici mogu biti pozvani da obrazlože svoje budžetske planove.

## 2.3 Proces planiranja Budžeta FBiH

Vlada FBiH, na prijedlog FMF, donosi Smjernice ekonomske i fiskalne politike za trogodišnji period, što je osnov za dalje planiranje Budžeta FBiH. Priprema Budžeta FBiH vrši se prema budžetskom kalendaru (propisan članom 15. Zakona o budžetima FBiH). Budžetski kalendar je usvojen na svim nivoima vlasti u BiH. Proces planiranja Budžeta FBiH može se podijeliti u dvije faze: Proces srednjoročnog planiranja (izrada Dokumenta okvirnog Budžeta FBiH-DOB) i izrada Budžeta FBiH. U narednom dijagramu daje se pregled planiranja i izrade Budžeta FBiH<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Prilog br. 4

**Grafikon broj 1:** Proces srednjoročnog planiranja i izrade Budžeta FBiH

Izvor: Federalno ministarstvo finansija, Budžetske instrukcije br.1.

### 2.3.1 Proces srednjoročnog planiranja Budžeta FBiH

Dokument okvirnog budžeta FBiH (DOB-a) je trogodišnji dokument, koji uključuje srednjoročne makroekonomске projekcije, srednjoročne fiskalne projekcije, pregled budžetskih prioriteta, pregled upravljanja rashodima (po ekonomskim kategorijama, programima, institucijama i funkcionalnim sektorima), te pregled stanja i projekcije javnog duga. Uspješan proces srednjoročnog planiranja Budžeta FBiH zahtijeva predanost i disciplinu svih relevantnih učesnika u budžetskom procesu.

Ključni cilj DOB-a je postaviti makroekonomске, fiskalne i sektorske (razvojne) politike u središte procesa planiranja i izrade Budžeta FBiH. Proces izrade DOB-a započinje Budžetskim instrukcijama br.1, koje sačinjava i budžetskim korisnicima do 15.02. tekuće godine dostavlja FMF. Budžetske instrukcije br. 1 sadrže elemente i način izrade DOB-a. Instrukcijama se definisu detaljna uputstva za izradu prijedloga prioriteta budžetskih korisnika za izradu DOB-a. Namjena ovog dokumenta je uspostavljanje dugoročnih prioriteta i povećanje pouzdanosti budžetskog planiranja za korisnike, što je posebno važno u kontekstu planiranja investicija. DOB-a predstavlja stratešku osnovu za proces izrade godišnjeg Budžeta FBiH i Parlamentu FBiH se dostavlja kao informacija zajedno sa prijedlogom Nacrta budžeta FBiH.

### 2.3.2 Proces godišnjeg planiranja Budžeta FBiH

Proces izrade godišnjeg Budžeta FBiH započinje Budžetskim instrukcijama br. 2, koje sačinjava i budžetskim korisnicima do 15.08. tekuće godine dostavlja FMF. Ukupan zahtjev budžetskih korisnika za sredstvima iz Budžeta FBiH uslovjen je budžetskim ograničenjima koje Vlada FBiH, na prijedlog FMF, utvrđuje prilikom usvajanja DOB-a.

Budžetski korisnici svoje zahtjeve trebaju dostaviti putem BPMIS-a, kao i u printanoj verziji. Zahtjevi<sup>19</sup> budžetskih korisnika moraju sadržavati neophodne informacije programskog budžetiranja, koje treba da pokažu vezu između strateških opredjeljenja Vlade FBiH, planirane alokacije budžetskih sredstava i rezulata koji se sa tim sredstvima planiraju postići. Po prijemu zahtjeva budžetskih korisnika, FMF vrši provjeru tehničke ispravnosti zahtjeva, zatim njihovu usaglašenost sa početnim gornjim granicama rashoda. Nakon

<sup>19</sup> FMF – Instrukcija br. 2;



tehničke provjere, FMF vrši analizu i razmatra sve relevantne informacije dostavljene od strane budžetskih korisnika. Tokom provođenja ove analize, FMF održava konsultativne sastanke sa budžetskim korisnicima, na kojima razmatra sva pitanja vezana za projekciju rashoda budžetskog korisnika.

### 3 NALAZI

#### 3.1 Planiranje prihoda Budžeta FBiH

Vlada FBiH i FMF, korištenjem svojih instrumenata, treba da osiguraju unapređenje poslovnog ambijenta i bolju naplatu prihoda, većim angažovanjem poreskih i inspekcijskih organa. U tom kontekstu, Vlada FBiH, odnosno nadležno ministarstvo, imaju mogućnost predlagati nove propise i sugerisati izmjene i dopune postojeće zakonske regulative, kako bi se osiguralo veće ubiranje budžetskih prihoda.

Revizijom je utvrđeno da je FMF, u skladu sa svojim nadležnostima u periodu od 2013. do 2015. godine uputilo u proceduru određeni broj propisa<sup>20</sup>. Prema navodima predstavnika FMF, namjera je bila da se ovim propisima unaprijedi poslovno okruženje, suzbije siva ekonomija i osigura veće ubiranje budžetskih prihoda. Uprkos predloženim propisima, revizijom je utvrđeno da u posmatranom periodu (2013.-2015. godine) nije planiran rast prihoda Budžeta FBiH.

Analizirajući plan prihoda Budžeta FBiH, u posmatranih godinama, utvrđeno je da su planirani prihodi imali opadajući trend, što je prezentirano u narednoj tabeli.

**Tabela 1:** Pregled planiranih i ostvarenih prihoda Budžeta FBiH za 2013., 2014. i 2015. godinu:

	2013		2014		2015	
	Planirani	Ostvareni	Planirani	Ostvareni	Planirani	Ostvareni
Prihodi	1.796.005.222	1.536.809.097	1.702.590.456	1.671.640.580	1.650.147.169	1.629.647.049
Porezni prihodi	1.344.781.036	1.262.366.926	1.387.546.547	1.310.361.910	1.316.216.657	1.302.997.279
Neporezni prihod	451.224.186	274.442.171	315.043.909	354.618.719	332.530.392	326.038.854
Kapitalni primici	-	-	-	5.397.523	-	-
Transf.i donacije	-	-	-	1.262.428	1.400.120	610.916

\*IZVOR: Usvojeni Budžeti FBiH / Ured za reviziju institucija u FBiH<sup>21</sup>

Na osnovu podataka iz tabele, evidentno je da se plan prihoda nije povećavao iz godine u godinu. Takođe, podaci pokazuju da se ni ovako planirani prihodi, ni u jednoj od posmatranih godina, nisu realizirali u planiranom iznosu. Realizirani prihodi u 2013. godini manji su od planiranih za **cca. 260 miliona KM**, u 2014. godini za **cca. 31 milion KM** i u 2015. godini za **cca. 21 milion KM**. Važno je napomenuti da je analizom podataka o izmjenama i dopunama Budžeta FBiH za 2014. i 2015. godinu,

<sup>20</sup> Zakon o igrama na sreću, „Službene novine FBiH“, broj 48/15 i 60/15, Zakon o porezu na dobit – upućen u proceduru 2015., usvojen u 2016., „Službene novine FBiH“, broj 15/16, Izmjene i dopune Zakona o pripadnosti javnih prihoda u FBiH, „Službene novine FBiH“, broj 22/06, 22/09, 35/14), Zakon o poreznoj upravi, „Službene novine FBiH“, broj 33/02, 28/04, 57/09, 40/10, 27/12, 7/13, 71/14, 91/15; Zakon o unutrašnjem platnom prometu, „Službene novine FBiH“, broj, 48/15; Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o jedinstvenom sistemu registracije, kontrole i naplate doprinosa, „Službene novine FBiH“, broj 42/09, 109/12, 86/15 i 30/16; Zakon o porezu na dohodak, „Službene novine FBiH“, broj 10/08, 9/10, 44/11, 7/13, 65/13; Zakon o visini stope zatezne kamate na javne prihode „Službene novine FBiH“, broj 48/01, 52/01, 42/06, 28/13, 66/14, 86/16

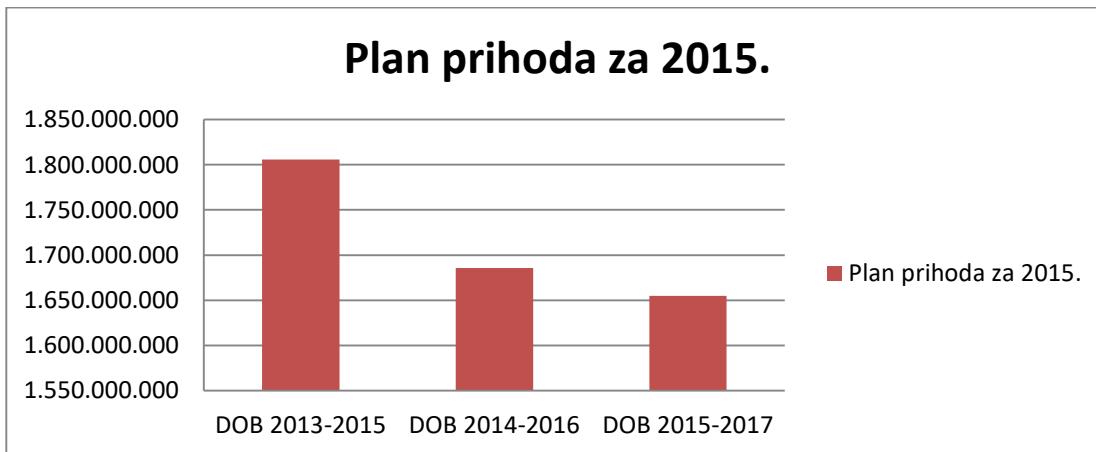
<sup>21</sup> Izvor : web-stranica Vlade FBiH: Usvojeni Budžet FBiH za 2013.,2014.i 2015.godinu; Ured za reviziju institucija u FBiH: Revizorski izvještaj o izvršenoj reviziji Budžeta Federacije BiH za 2013. godinu; Izvještaj o izvršenoj reviziji Budžeta Federacije BiH za 2014.godinu;; Izvještaj o izvršenju Budžeta Federacije BiH za 2015.godinu

utvrđeno da su planirani prihodi u toku godine bili bez realne osnove dodatno povećavani, kako bi se pokrili planirani rashodi. Navedeno je rezultiralo da je razlika između planiranih prihoda, nakon izmjena i dopuna Budžeta FBiH i stvarno realiziranih prihoda, u posmatranim godinama, bila još izražajnija. Tako su realizirani prihodi u 2014. godini manji za **cca. 125 miliona KM**, a u 2015. godini za **cca. 44 miliona KM**, u odnosu na plan prihoda usvojen Izmjenama i dopunama Budžeta FBiH. Na nedovoljnu naplatu prihoda mogle su uticati ekonomске prilike u zemlji, slab inspekcijski nadzor nad sivom ekonomijom, kao i nepreciznosti u planiranju Budžeta FBiH, gdje su se radi potrebe za pokrivanjem rastućih rashoda svjesno planirali veći prihodi od onoga što se realno moglo ostvariti.

Revizijom je utvrđeno da planiranje prihoda u periodu 2013.-2015. godina nije bilo zasnovano na dovoljno detaljnim analizama, niti su propusti u planiranju prihoda iz prethodnih godina uzimani u obzir kod planiranja Budžeta FBiH za narednu godinu. Prema saznanjima revizije, FMF je preuzimalo projekcije OMA-e za indirektne poreze koje su bazirane na podacima pozitivnog ekonomskog rasta iz vanjskog okruženja. Nivo naplate ovih prihoda, između ostalog, direktno zavisi od preduzetih aktivnosti Uprave za indirektno oporezivanje, kao i stabilnih koeficijenata doznačavanja između entita.<sup>22</sup> Međutim, za ostale pojedinačne izvore prihoda, za koje postoje pravila ubiranja, konstatovano je da aktivnosti FMF i Vlade FBiH nisu rezultirale planiranjem veće naplate prihoda. Nadležni iz FMF su istakli da se u cilju očuvanja fiskalne stabilnosti procesu planiranja prihoda pristupa konzervativnim metodama, sa izvjesnošću da će plan biti ostvaren.<sup>23</sup> Revizijom je utvrđeno da ni ovako planirani prihodi Budžeta FBiH za sve tri posmatrane godine nisu realizirani.

Revizija je, analizirajući trogodišnje planiranje prihoda u okviru DOB-a, usvojenih u periodu od 2013. do 2015. godine, uočila da je plan prihoda za 2015. godinu (koja je bila obuhvaćena u sva tri DOB-a<sup>24</sup>), umanjivan svake godine, što se vidi iz narednog grafičkog prikaza.

**Grafikon broj 2:** Pregled planiranih prihoda za 2015. godinu kroz DOB



Izvor: Ured za reviziju institucija u FBiH

Jedna od posljedica nerealnog planiranja prihoda Budžeta FBiH, uzročno se može dovesti u vezu sa donošenjem odluka Vlade FBiH (na prijedlog FMF) o privremenim mjerama za uravnoteženje Budžeta FBiH (dva puta u 2013. godini), kao i donošenjem Izmjena i dopuna Budžeta FBiH (takođe dva puta u 2014. godini), kako bi se uravnotežio Budžet FBiH, odnosno, kako bi se osigurali drugi izvori prihoda i primitaka za odobrene rashode i izdatke, koji su bili veći od realiziranih prihoda.

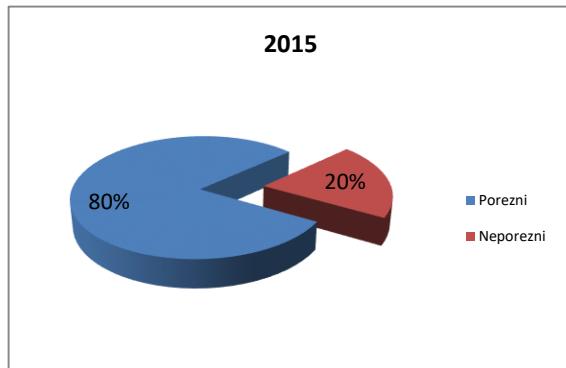
Radi ilustracije strukture planiranih prihoda u Budžetu FBiH, u narednom grafikonu je prikazan omjer poreznih i neporeznih prihoda u Budžetu FBiH za 2015. godinu.

<sup>22</sup> Izvor: Iz očitovanja FMF na Nacrt izvještaja 06-14-3-3276-1/17 od 12.05.2017. godine

<sup>23</sup> Isto kao fns-nota 21

<sup>24</sup> DOB 2013.-2015., 2014.-2016., 2015.-2017.godina;

**Grafikon broj 3:** Učešće planiranih poreznih i neporeznih prihoda u ukupnim prihodima Budžeta FBiH u 2015. godini

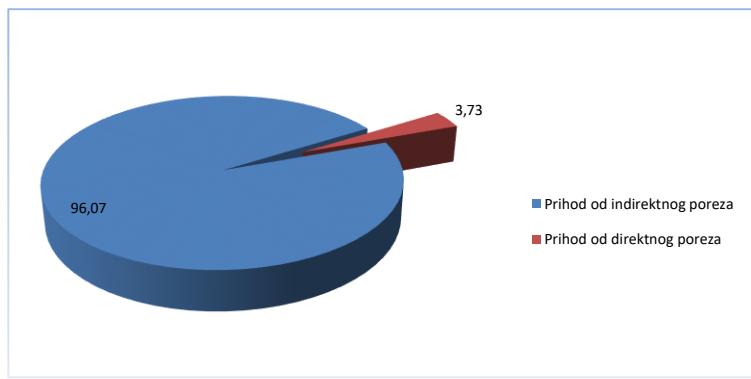


Izvor: Ured za reviziju institucija FBiH

U okviru planiranih prihoda Budžeta FBiH za 2015. godinu planirano je da se 80% prihoda prikupi od poreznih prihoda (prihodi od indirektnih poreza i direktnih poreza koji pripadaju FBiH), a 20% od neporeznih prihoda (prihodi od poduzetničkih aktivnosti i imovine i prihodi od pozitivnih kursnih razlika; naknade, takse i prihodi od pružanja javnih usluga). Podaci o realiziranim prihodima za 2015. godinu pokazuju da su porezni prihodi realizirani u manjem iznosu od plana za **cca. 14 miliona KM**, a neporezni prihodi isto u manjem iznosu za **cca. 6 miliona KM** (detaljnije Prilog broj 5).

U okviru poreznih prihoda, u 2015. godini je planirano da se prikupi 96,07% prihoda od indirektnog poreza (PDV, akcize, carine, putarine), a svega 3,73% od direktnog poreza, što se može vidjeti u narednom grafikonu.

**Grafikon broj 4:** Struktura planiranih poreznih prihoda Budžeta FBiH u 2015. godini



Izvor: Ured za reviziju institucija u FBiH

Podaci iz grafikona ukazuju na izuzetno malo učešće planiranih prihoda od direktnih poreza u ukupno planiranim poreznim prihodima. Kako su istakli nadležni u FMF, nisko učešće prihoda po osnovu direktnih poreza u ukupnim prihodima Budžeta FBiH rezultat je odredbi Zakona o pripadnosti javnih prihoda u FBiH. Ovim zakonom određeno je da se od direktnih poreza u korist Budžeta FBiH uplaćuju samo prihodi po osnovu poreza na dobit preduzeća, banaka i drugih finansijskih organizacija, društava za osiguranje i reosiguranje imovine i lica, pravnih lica iz oblasti elektroprivrede, pošte i telekomunikacija i pravnih lica iz oblasti igara na sreću i zabavnih igara kojima je to jedina djelatnost.

Projekcije planiranja poreznih prihoda ukazuju da se u periodu 2013.-2015. godina nije planiralo unapređenje naplate ovih prihoda. Važno je napomenuti, da je revizija analizirajući podatke o realizaciji

Budžeta za 2015. godinu, konstatovala da, ni ovako planirani prihodi od direktnog poreza, nisu u potpunosti realizirani. Realizacija prihoda od direktnog poreza u 2015. godini bila je manja za **cca. 4 miliona KM**.

### 3.2 Planiranje primitaka Budžeta FBiH

Revizija je utvrdila da je prisutno kontinuirano planiranje povećanja zaduživanja da bi se nadomjestili vlastiti nedostajući prihodi, pokrili rastući budžetski rashodi i izdaci i osigurala budžetska ravnoteža.

Vlada FBiH i FMF su u svakoj od posmatranih godina, planirali kratkoročno zaduživanje (emisija trezorskih zapisa) i povećanje dugoročnog zaduživanja (krediti MMF-a i Svjetske banke, te zaduživanje emisijom obveznica na domaćem tržištu), čime se dodatno povećavalo zaduživanje FBiH. Tako su, Budžetom FBiH za 2015. godinu, planirani primici u iznosu od **200 miliona KM** od MMF-a, **54 miliona KM** od Svjetske banke, **110 miliona KM** emitiranjem obveznica i **320 miliona KM** emitiranjem trezorskih zapisa.

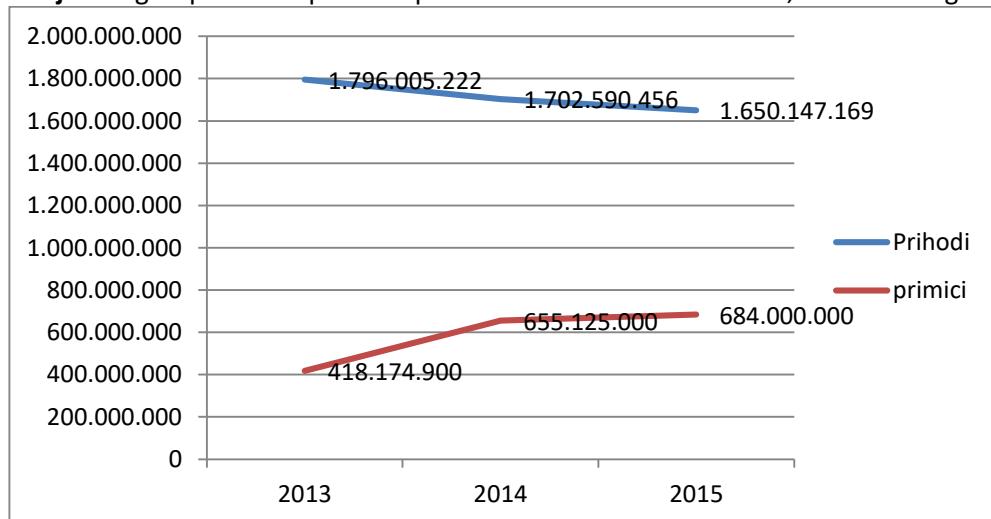
Izostajanjem planirane tranše MMF-a u 2015. godini, u iznosu od 200 miliona KM, Vlada FBiH i FMF su u svrhu održavanja likvidnosti Budžeta FBiH planirali zaduživanje na domaćem tržištu. Na osnovu usvojenih Izmjena i dopunama Budžeta za 2015. godinu, Vlada FBiH i FMF su, u skladu sa svojim ovlaštenjima i nadležnostima, proveli zaduženja izdavanjem obveznica kroz tri aukcije u iznosu od 200 miliona KM (jedna sedmogodišnja obveznica 70 miliona KM, jedna petogodišnja obveznica 70 miliona KM i jedna trogodišnja obveznica od 60 miliona KM).<sup>25</sup>

Prema izjavama nadležnih iz FMF<sup>26</sup> porast volumena emisije vrijednosnih papira je planiran kako bi se poboljšala likvidnost Budžeta FBiH i neutralisali negativni efekti tzv. gotovinskih šokova (značajno dospijeće obaveza po osnovu servisa unutrašnjeg duga).

Uzimajući u obzir naprijed navedeni način planiranja prihoda Budžeta FBiH sa jedne strane, i planiranja primitaka od zaduživanja sa druge strane, može se konstatovati da je plan prihoda Budžeta FBiH imao negativan trend u posmatranim godinama, dok je plan primitaka od zaduživanja kontinuirano rastao.

Plan rasta zaduživanja najizražajniji je bio u 2014. godini i nastavio je rasti i u 2015. godini, što se vidi iz narednog grafikona.

**Grafikon broj 5:** Pregled planiranih prihoda i primitaka<sup>27</sup> Budžeta FBiH u 2013., 2014. i 2015. godini



Izvor: Ured za reviziju institucija u FBiH

<sup>25</sup> Izvor: Iz očitovanja FMF na Nacrt izvještaja 06-14-3-3276-1/17 od 12.05.2017. godine

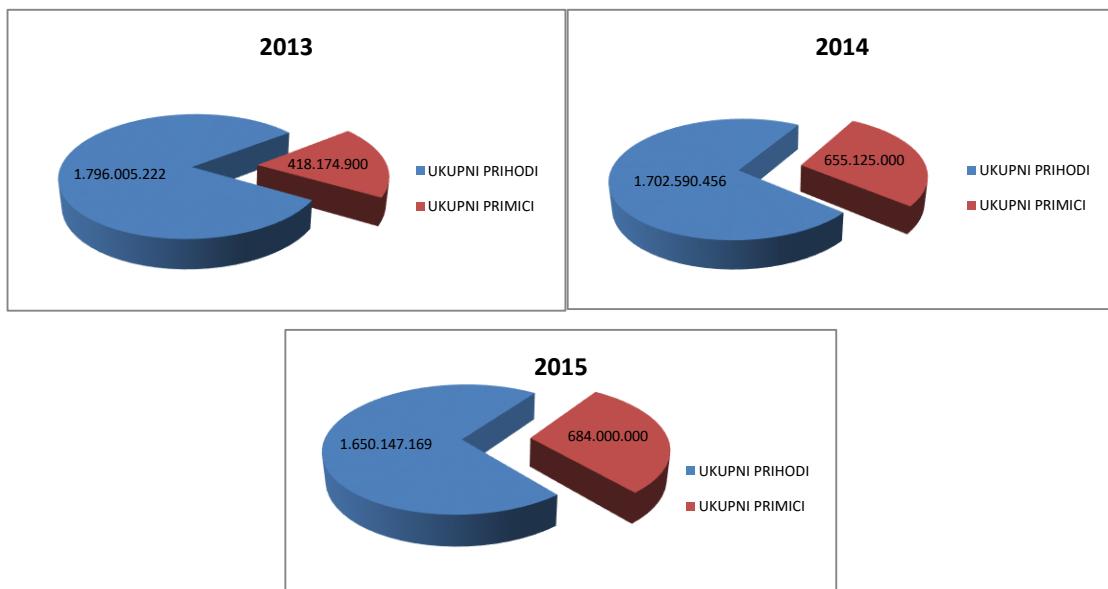
<sup>26</sup> Isto kao 24

<sup>27</sup> Shodno odredbama Zakona o budžetima u FBiH i Računovodstvenim politikama u FBiH "primici od zaduživanja u Budžetu FBiH se planiraju u bruto a ne u neto iznosu. Navedeno podrazumijeva da se na poziciji primitaka od zaduživanja planira i visina kratkoročnog zaduženja: FMF, očitovanja na Nacrt izvještaja 06-14-3-3276-1/17 od 12.05.2017. godine.

Podaci iz grafikona pokazuju da Vlada FBiH i FMF, prilikom planiranja prihoda i primitaka, nisu planirali mogućnost unapređenja naplate budžetskih prihoda, nego su kontinuirano planirali povećanje primitaka od zaduživanja. Tako je Budžetom FBiH za 2015. godinu planirano novo zaduženje FBiH u iznosu od **684 miliona KM**, da bi se redovno mogle servisirati otplate ranije uzetih kredita.

Naredni grafikon pokazuje omjer prihoda i primitaka u Budžetu FBiH u posmatrаниm godinama.

**Grafikon broj 6:** Planiranje prihoda i primitaka u Budžetu FBiH za 2013., 2014. i 2015. godinu



Izvor: Ured za reviziju institucija u FBiH

Podaci u grafikonima pokazuju da se u periodu od 2013. do 2015. godine, značajno povećavalo učešće primitaka po osnovu zaduživanja u strukturi ukupnog Budžeta FBiH. Primici od zaduživanja su u 2013. godini iznosili 19% ukupnog Budžeta FBiH, da bi stalnim rastom u 2015. godini dosegli čak 29% ukupnog Budžeta FBiH (detaljnije Prilog broj 6).

### ***Posljedice prekomernog zaduživanja***

Iako je Reformskskom agendom<sup>28</sup> definisano da fiskalna konsolidacija mora dovesti do zaustavljanja rasta javnog duga i dalje se svake godine u Budžetu FBiH planira novo zaduženje za iznos nedostajućih sredstava. Finansiranje Budžeta FBiH dalnjim zaduživanjem dodatno usložnjava realno planiranje Budžeta FBiH.

Revizija je konstatovala da je planiranje rasta zaduživanja FBiH vezano i za nedostatke strateških dokumenata iz oblasti upravljanja javnim dugom FBiH. Strategiju upravljanja dugom Vlada FBiH je donijela tek u novembru 2015. godine za period 2016.-2018. godina, čiji rezultati bi se mogli očekivati u narednim godinama.

Prema podacima iz „Informacije o vanjskom i unutarnjem dugu FBiH na dan 31.12.2015. godine“, ukupno stanje duga FBiH na kraju 2015. godine je iznosilo **cca. 3,9 milijardi KM**, od čega je vanjski dug FBiH iznosio cca. 2,8 milijardi KM, a unutarnji dug cca. 1,1 milijardu KM. Važno je napomenuti da u navedeni iznos duga FBiH nije uračunat i dug javnih preduzeća u većinskom vlasništvu FBiH, koji iznosi **1,7 milijardi KM**. U

<sup>28</sup> Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu za period 2015.-2018. godinu;



pomenutoj Informaciji, FMF navodi da **ne raspolaže** podacima o stanju unutarnjeg duga javnih preduzeća u FBiH.

Učešće otplate duga i kamata u Budžetu FBiH ima i dalje tendenciju rasta, što je prikazano u narednoj tabeli.

**Tabela br.2:** Učešće oplate duga i kamata u planiranom Budžetu FBiH po godinama:

	2013	2014	2015
<b>Budžet</b>	2.214.180.122	2.357.715.456	2.334.147.169
<b>Godišnje otplate duga</b>	696.749.000	885.370.552	864.632.342
<b>Kamata</b>	94.669.700	91.056.698	103.406.345
<b>Učešće otpłata duga i kamata u Budžetu u %</b>	<b>36%</b>	<b>41%</b>	<b>41%</b>

\*Podaci u tabeli korišteni su iz usvojenog Budžeta FBiH za 2013., 2014., i 2015. godinu

Podaci iz tabele pokazuju kako se svake godine u Budžetu FBiH planiraju nova kreditna zaduženja, radi planiranja izmirenja obaveza po ranije uzetim kreditima. Planiranim novim zaduženjima raste učešće duga za otplate kredita i kamata u ukupnom Budžetu FBiH. Tako je planirano učešće duga i kamata u ukupnom Budžetu FBiH, od 36% u 2013. godini poraslo na 41% u 2014. i 2015. godini.

### 3.3 Planiranje rashoda i izdataka Budžeta FBiH

Vlada FBiH je u svojim programima rada, postavila prioritetne ciljeve koji su usmjereni na uspostavljanje stabilnog i održivog budžetskog sistema u FBiH. Takođe, Vlada FBiH je, u skladu sa odrednicama koje su sadržane u Stand by aranžmanima potpisanim<sup>29</sup> sa MMF-om, iskazala spremnost da će provesti politiku restriktivne budžetske potrošnje, povećati budžetsku disciplinu, jačati fiskalnu odgovornost i provoditi strukturalne reforme.

Uprkos navedenim opredijeljenjima Vlade FBiH, analiza planiranih budžetskih rashoda i izdataka pokazuje da nije postignut očekivani rezultat. Uvidom u raspoloživu dokumentaciju, revizija je konstatovala da Vlada FBiH i FMF nisu planirali smanjenje budžetskih rashoda i izdataka, što pokazuju podaci u narednoj tabeli.<sup>30</sup>

**Tabela br.3:** Planirani rashodi i izdaci Budžeta FBiH za 2013., 2014., 2015. i 2016. godinu

Vrsta izdatka	Planirani Budžet FBiH za 2013.god.	Planirani Budžet FBiH za 2014.god.	Planirani Budžet FBiH za 2015.god	Planirani Budžet FBiH za 2016.godinu
1	2	3	4	5
<b>Bruto plate i naknade</b>	237.811.048	251.943.154	247.483.685	240.880.885
<b>Izdaci za materijal, sitni inventar i usluge</b>	91.632.465	76.426.236	90.382.839	91.821.232
<b>Transferi</b>	1.017.885.583	990.158.144	980.903.946	1.089.818.580
<b>Kapitalna izdaci</b>	69.122.326	57.223.672	42.383.012	52.932.416
<b>Tekuća rezerva</b>	6.310.000	5.537.000	4.955.000	5.155.000
<b>Otplate dugova, pozajmljivanje i kamate</b>	791.418.700	976.427.250	968.038.687	1.098.254..010
<b>Pokriće ostvarenog deficita</b>	-	-	-	20.000.000
<b>Ukupno:</b>	<b>2.214.180.122</b>	<b>2.357.715.456</b>	<b>2.334.147.169</b>	<b>2.598.862.123</b>

Izvor: Budžet FBiH za 2013., 2014., 2015. i 2016. godinu.

<sup>29</sup> IV Stand-by aranžman 2012-14, odobren 26. septembra 2012. godine, sa krajnjim datumom angažiranja sredstava 30. juni 2015. godine;

<sup>30</sup> Radi praćenja trenda planiranih rashoda, uzet je u razmatranje i usvojeni Nacrt Budžeta za 2016. godinu (iako nije bio označen u obimu revizije), kako bi se dobio uvid u buduće planove Vlade FBiH u pogledu smanjenja budžetske potrošnje



Podaci iz gornje tabele, pokazuju kako planirani rashodi i izdaci nisu imali trend smanjenja, nego su se u pojedinim godinama povećavali. Plan rashoda i izdataka je bio značajno veći u 2014. i 2016. godini, u odnosu na plan iz 2013. i 2015. godine. Podatak iz 2016. godine, pokazuje da se i dalje nastavlja planiranje povećanja ukupnih rashoda i izdataka Budžeta FBiH. Iako je evidentno da je planirano smanjenje rashoda na pojedinim stawkama rashoda, ovo smanjenje nije bilo dovoljno da se, s obzirom na povećanje obaveza za otplatu dugova, rashodi i izdaci u ukupnom iznosu smanje. Planirani rashodi i izdaci u ukupnom iznosu povećavaju se i u 2016. godini i veći su za **265 miliona KM** u odnosu na prethodnu godinu.

Revizijom je takođe, utvrđeno da su i kod planiranja transfera postojali propusti. Planirani transferi u posmatranim godinama nisu imali trend smanjenja, a planiranje dijela sredstava tekućih transfera se nije vršilo na osnovu prethodno utvrđenih strateških i akcionih planova i mjerljivih kriterija za raspodjelu sredstava. Utvrđeno je i da su budžetski korisnici, u svakoj od posmatranih godina, planirali transfere u Budžetu FBiH za koje nisu imali zakonski osnov. Primjera radi, i Vlada FBiH, kao budžetski korisnik, je budžetskim zahtjevima za period 2013.-2015. godine planirala sredstva u iznosu od **cca. 12 miliona KM** tekućih transfera za koje nije bilo zakonskog osnova<sup>31</sup>. Za navedene transfere nije utvrđen postupak provedbe nadzora i vršenja analize rezultata, koji bi se trebali očekivati od uloženih sredstava.

Revizija je utvrdila da su planirani rashodi i izdaci za 2015. godinu, značajno mijenjani prilikom donošenja sva tri DOB-a, koji su obuhvatili navedenu godinu (2015.), što je vidljivo iz naredne tabele.

**Tabela br. 4:** Planiranje rashoda i izdataka za 2015. godinu kroz DOB-ove:

DOB-a za period	Planirano za 2015.godinu (KM)
<b>2013.-2015.</b>	2.022.204.582
<b>2014.-2016.</b>	2.142.321.311
<b>2015.-2017.</b>	2.435.061.072
<b>USVOJENI BUDŽET ZA 2015.godinu</b>	2.334.147.169

Izvor: Ured za reviziju institucija u FBiH

Upoređujući podatke planiranih rashoda i izdataka u usvojenom Budžetu FBiH za 2015. godinu, vidljivo je da su rashodi i izdaci planirani u većem iznosu od planiranih u prva dva prezentirana DOB-a (2013.-2015. i 2014.-2016.), a manji u odnosu na DOB 2015. -2017. godina. Plan rashoda i izdataka u Budžetu FBiH za 2015. godinu iznosio je 2.334 miliona KM, a prema podacima iz Izvještaja o izvršenju Budžeta FBiH<sup>32</sup> izmjenama i dopunama Budžeta FBiH u novembru 2015. godine Budžet FBiH **povećan je za preko 14 miliona**, odnosno iznosio je **2.348 miliona KM**. Struktura rashoda i izdataka Budžeta FBiH prikazana je u Prilogu br. 7, 7(a), 7(b).

### **Planiranje povećanja broja zaposlenih u institucijama FBiH**

Vlada FBiH i FMF su iskazali opredijeljenost za restriktivno djelovanje u pogledu smanjenja administracije u javnom sektoru FBiH. Vlada FBiH je svojim Zaključkom<sup>33</sup> donijela Moratorij na zapošljavanje, koji se kontinuirano produžava još od 2011. godine. Spremnost svog opredijeljenja, Vlada FBiH je potvrdila i u Pismu namjere<sup>34</sup>, upućenom MMF-u u 2014. godini, gdje se obavezala, citat: „da će u cilju smanjenja rashoda izvršiti racionalizaciju, povećati efikasnost funkcionisanja Vlade i dalje držati pod kontrolom masu plaća, uzdržavajući se od povećanja ukupnog broja zaposlenih u javnom sektoru“. Suprotno od navedenog opredijeljenja, Budžetom FBiH planiran je i odobren broj zaposlenih u institucijama FBiH, koji pokazuje da

<sup>31</sup> Izvor: Buždetski zahtjevi Vlade FBiH za 2013., 2014. i 2015. godinu-Transferi za političke stranke i koalicije, Transfer za Fond za reformu javne uprave, Transfer za crveni križ, Transferi za kulturno umjetnička društva i drugo; Izvor: Buždetski zahtjevi Vlade FBiH za 2013., 2014. i 2015. godinu

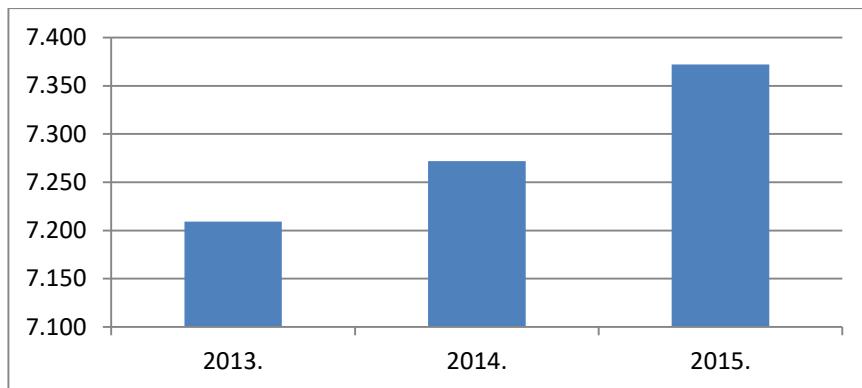
<sup>32</sup> Ured za reviziju institucija u FBiH: Izvještaj o izvršenju Budžeta Federacije BiH za 2015.godinu,

<sup>33</sup> Zaključak Vlade FBiH broj 1226/11,

<sup>34</sup> Izvor: web-stranica Parlamenta FBiH, januar 2014. godina,

se, prilikom planiranja Budžeta FBiH, u periodu 2013.-2015. godina, nisu poštivali postavljeni ciljevi Vlade FBiH na racionalizaciji administracije u javnom sektoru, što je prikazano u slijedećem grafikonu.

**Grafikon broj 7: Budžetom odobreni broj zaposlenih u institucijama FBiH**



Izvor: Ured za reviziju institucija u FBiH

Prikazani podaci pokazuju da je u posmatranom periodu, svake godine planirano povećanje broja zaposlenih u institucijama FBiH. Neovisno od planiranog broja zaposlenih u Bužetu FBiH, nadležni iz FMF ističu da se stvarni broj zaposlenih nije povećavao. Prema raspoloživim podacima iz FMF, stvarni broj zaposlenih u 2015. godini smanjen je za 86 zaposlenika u odnosu na 2013. godinu.

Međutim, na osnovu informacija dobivenih od predstavnika FMF, do trenutka pisanja predmetnog Izvještaja, Vlada FBiH i FMF nisu izvršili detaljnu analizu, kojom bi se utvrdili stvarni efekti Moratorija na zapošljavanje. Reviziji nisu predočeni dokazi koji potvrđuju da je smanjenje stvarnog broja zaposlenih u 2015. godini rezultat provedbe Moratorija na zapošljavanje, a ne rezultat penzionisanja zaposlenika. Naime, značajno je napomenuti da je u 2015. godini veliki broj uposlenih u organima javne uprave iskoristio pravo odlaska u prijevremenu penziju, zbog čega je došlo do smanjenja broja zaposlenih i u institucijama FBiH.

### **3.3.1 Nedostaci u srednjoročnom planiranju rashoda i izdataka - Budžetske instrukcije broj 1**

U cilju efikasne pripreme i izrade Budžeta FBiH, FMF je u Budžetskim instrukcijama broj 1 dalo uputstvo za izradu tabela pregleda prioriteta budžetskih korisnika i DOB-a. Budžetske instrukcije br. 1 sadrže obilježja ekonomске i fiskalne politike, metodologiju izrade finansijskog zahtjeva budžetskog korisnika, način i rok dostave finansijskog zahtjeva. Na osnovu navedenih instrukcija, budžetski korisnici su bili dužni dostaviti svoje budžetske zahtjeve FMF, sa prijedlogom prioriteta za izradu DOB-a.

Nakon što su budžetski korisnici dostavili budžetske zahtjeve, FMF je vršilo pregled i analizu istih. Nakon provedene analize, FMF je procjenjivalo potrebe korisnika i utvrđivalo gornje granice rashoda za svakog budžetskog korisnika za trogodišnji period. Reviziji nisu prezentirani pismeni kriteriji po kojima FMF vrši procjenjivanje potreba budžetskih korisnika.

Budžetski korisnici iz uzorka revizije smatraju da bi se uspostavljanjem kriterija osiguralo planiranje rashoda na osnovu učinka i prioriteta. Postojeća praksa pokazuje da se planiranje vrši prevashodno na osnovu prošlogodišnjih troškova, zbog čega budžetski korisnici smatraju da nije ostavljena mogućnost za realno planiranje rashoda, niti realizaciju prioriteta. Predstavnici FMF navode da federalni organi uprave budžetske zahtjeve podnose u programskom formatu, ali da se Budžet FBiH i dalje objavljuje i izvršava u tzv. linijskom formatu, te da je praćenje i izvještavanje o realizovanim mjerama učinka gotovo nemoguće.



Revizijom je utvrđeno da se u posmatranim godinama dešavalo da je FMF, bez jasno definisanih indikatora i izmjerенog učinka institucija, u proceduri izrade DOB-a, za neke budžetske korisnike predlagalo manji budžet od traženog (npr. Federalno ministarstvo rada i socijalne politike, Ured za reviziju institucija u FBiH). Ovakvim načinom određivanja gornje granice rashoda, pojedinim budžetskim korisnicima, kojima je smanjen budžet, ograničava se realizacija strateških ciljeva i izvršavanje zakonom utvrđenih nadležnosti.

Kao poseban problem budžetski korisnici navode da Budžetskim instrukcijama broj 1, kao i dosadašnjom praksom nisu predviđene konsultacije sa FMF, prije utvrđivanja gornjih granica rashoda. Uvidom u Zakon o budžetima u FBiH<sup>35</sup>, utvrđeno je da Zakon nije definisao da se prije utvrđivanja gornje granice rashoda vrše konsultacije FMF sa budžetskim korisnicima. Ispitanici iz uzorka smatraju da bi konsultacije u ovoj fazi bile prijeko potrebne, kako bi se dala mogućnost budžetskim korisnicima, da prije određivanja gornjih granica budžetskih rashoda, obrazlože svoje zahtjeve i prioritete. Navedenim su budžetski korisnici unaprijed ograničeni u planiranju visine sredstava, što se kod određenih institucija negativno odražava na planiranje potrebnih sredstava. Podatke o odobrenim gornjim granicama rashoda, budžetski korisnici nisu imali priliku saznati sve dok Vlada FBiH nije usvojila DOB i FMF nije objavio usvojene gornje granice DOB na web – stranici FMF.

Prema mišljenju FMF, budžetski korisnici su trebali ozbiljnije pristupiti izradi planskih dokumenata. Naime, kako su istakli sagovornici iz FMF, već duži vremenski period budžetskim korisnicima daju se preporuke da je neophodno da izrade vlastite interne pravilnike – procedure o procesu planiranja i pripreme budžeta i ostalih planskih dokumenata. Ovim procedurama mogli bi se obuhvatiti svi konkretni zadaci važni za planiranje unutar pojedinačnih organizacionih jedinica svakog budžetskog korisnika. FMF ističe važnost izrade internih pravilnika i navodi, da je u budžetskim instrukcijama dato uputstvo za izradu pravilnika sa urađenim primjerom. Međutim, revizija je utvrdila da je samo jedan budžetski korisnik iz uzorka revizije izradio navedeni interni pravilnik.

### 3.3.2 Nadostaci u procesu izrade i donošenja Budžeta FBiH- Budžetske instrukcije broj 2

Nakon objave DOB-a za trogodišnji period, FMF je Budžetske instrukcije broj 2 dostavljalo budžetskim korisnicima. Konstatovano je da se u prethodnim godinama dešavalo da FMF kasni sa dostavljanjem Budžetskih instrukcija broj 2, zbog kašnjenja usvajanja DOB-a. Prema izjavama sagovornika revizije, navedeno se negativno odražavalo na planiranje godišnjih budžeta.

Budžetskim instrukcijama broj 2 data su početna budžetska ograničenja i smjernice za izradu zahtjeva budžetskih korisnika, što je uslovjavalo budžetske korisnike da prilagode svoje planske prioritete postavljenim ograničenjima.

Zakonom o budžetima FBiH je definisano da se, nakon dostave budžetskih zahtjeva po Budžetskim instrukcijama broj 2, vrše konsultacije FMF i budžetskih korisnika u vezi sa zahtjevima budžetskih korisnika. Međutim, ispitanici iz uzorka revizije smatraju da konsultacije u ovoj fazi nemaju efekta zato što su gornje granice već definisane u DOB-u.

Izradu budžetskih zahtjeva, budžetski korisnici vrše unutar odjeljenja za računovodstvo i finansije, koristeći prevashodno raspoložive informacije o troškovima iz prethodnih godina. Definisanje budućih potreba trebalo bi se vezati za utvrđene ciljeve i prioritete koje donosi Vlada FBiH. Revizijom je konstatovano da je Program rada Vlade FBiH za 2015. godinu usvojen tek u drugoj polovini 2015. godine, što govori da u

<sup>35</sup> Član 15. Zakona o budžetima FBiH „Službene novine FBiH“, broj 102/13;



periodu izrade budžetskih zahtjeva, budžetski korisnici nisu imali raspoložive informacije vezane za postavljene ciljeve Vlade FBiH, na osnovu kojih bi se mogli odrediti u svojim zahtjevima.

Budžetski korisnici zahtjeve dostavljaju elektronskim putem (BPMIS sistema) i oni moraju biti usklađeni sa postavljenim ograničenjima iz Budžetskih instrukcija broj 2. Međutim, prema prikupljenim informacijama i izjavama, revizijom je konstatovano da pojedini budžetski korisnici prilikom dostavljanja printane verzije zahtjeva za budžetskim sredstvima, upućuju i pismeni zahtjev<sup>36</sup> za dodatnim sredstvima, uz obrazloženje stavki nedostajućih sredstava.

Nakon dostavljanja godišnjih budžetskih zahtjeva, FMF je provodilo kontrolu i vršilo analizu primljenih zahtjeva o ispunjenosti tehničke ispravnosti zahtjeva i usaglašenosti sa postavljenim gornjim granicama rashoda. Revizijom je utvrđeno da je u toku vršenja analize, FMF određene budžetske korisnike pozivalo na konsultativne sastanke radi razmatranja pitanja vezanih za projekciju budžetskih rashoda. Prema izjavama FMF, korisnici su se pozivali na konsultacije na osnovu procjena FMF. Revizorskom timu nisu predviđeni precizni kriteriji na osnovu kojih FMF odlučuje o tome koje će budžetske korisnike pozvati na konsultacije. Ovakav postupak izrade Budžeta FBiH nije u potpunosti transparentan, zbog činjenice da subjektima koji nisu pozvani na konsultacije ne ostavlja mogućnost da obrazlože svoje potrebe, odnosno zahtjeve. Zakon o Budžetima u FBiH<sup>37</sup> definiše da FMF obavlja konsultacije sa budžetskim korisnicima, bez preciznih pojašnjenja o tome da li je FMF dužno pozivati sve budžetske korisnike na konsultacije.

Radi prikupljanja potrebnih podataka i uvida u način izrade budžetskih zahtjeva, revizorski tim je obavio intervjuve sa četiri budžetska korisnika. Detaljnija ilustracija planiranja rashoda budžetskih korisnika, koji su bili obuhvaćeni uzorkom revizije, data je u Prilogu broj 2.

<sup>36</sup> Budžetske instrukcije broj 2, tačka 5.2. Smjernice za planiranje pojedinih ekonomskih stavki

<sup>37</sup> Član 15. Zakona o Budžetima u FBiH, "Službene novine FBiH", broj 102/13;



## 4 ZAKLJUČCI

Unapređenje procesa planiranja Budžeta FBiH predstavlja važan segment reforme javne uprave. Efikasno i efektivno planiranje preduslov je za unapređenje fiskalnog upravljanja i stvaranja pozitivnog ekonomskog i socijalnog okruženja. Shodno navedenom, odgovorno i realno planiranje Budžeta FBiH treba da proizvede pozitivne učinke za građane i cjelokupnu zajednicu.

Provjeda revizija, koja se odnosila na period 2013.-2015. godina, pokazala je da Vlada FBiH i Federalno ministarstvo finansija nisu osigurali efikasno i efektivno planiranje Budžeta FBiH. Unapređenje planiranja treba da rezultira realnijim planiranjem prihoda i primitaka i realnijim planiranjem rashoda i izdataka, usmjerenim na smanjenje budžetske potrošnje i postepeno smanjenje zaduživanja FBiH. **Nerealno planiranje Budžeta FBiH u prethodnim godinama dovelo je do značajnog povećanja zaduživanja FBiH. U svakoj od posmatranih godina revizije, konstatovan je negativan trend plana prihoda Budžeta FBiH, uz istovremeni rast planiranih rashoda i izdataka, što je dovelo do značajnog povećanja obaveza za otplatu dugova, koji su u 2015. godini planirani u iznosu od 968 miliona KM (41% ukupnog Budžeta FBiH).** Ured za reviziju cijeni, da ukoliko bi se nastavio ovakav način planiranja Budžeta FBiH, mogao bi dovesti do njegove neodrživosti. U nastavku su prezentirani zaključci revizije, koji ujedno daju i odgovore na revizijska pitanja.

### 4.1 Nije osigurano realno planiranje budžetskih prihoda i primitaka

- **Vlada FBiH i Federalno ministarstvo finansija, nisu osigurali realno planiranje prihoda Budžeta FBiH i unapređenje njihove naplate.**

Planiranje budžetskih prihoda temelj je za odgovarajuće planiranje Budžeta FBiH, kako bi se budžetski rashodi i izdaci planirali u skladu sa realno ostvarivim prihodima. Revizija cijeni da Vlada FBiH i Federalno ministarstvo finansija trebaju posvetiti posebnu pažnju unapređenju naplate prihoda Budžeta FBiH, koristeći svoje raspoložive instrumente, prvenstveno poresku politiku i inspekcijske i porezne organe.

- **Postojeći način finansiranja Budžeta FBiH nije održiv, jer se kontinuirano planira povećanje zaduživanje FBiH, uz neizvjesnu mogućnost otplate dugova.**

Revizija je ustanovila da Vlada FBiH i Federalno ministarstvo finansija nisu preduzeli korake na smanjenju planiranja zaduživanja, nego su iz godine u godinu, planirali da nedostajuće prihode pokriju zaduživanjem. Finansiranje Budžeta FBiH uzimanjem novih kredita, ne može osigurati održivost i stabilnost javnih finansija u dugoročnom periodu. Porast prihoda ne prati rast izdataka za otplatu prethodno uzetih kredita, tako da se ponovo planira kreditno zaduženje. Novim zaduženjima se dodatno usložnjava evidentno teška situacija u Budžetu FBiH, zbog potrebe planiranja otplata kredita i kamata. Ovakav način finansiranja Budžeta FBiH rezultirao je da je **stanje duga FBiH, na kraju 2015. godine iznosilo cca. 3,9 milijardi KM.**

### 4.2 Nije osigurano efikasno i efektivno planiranje budžetskih rashoda usmjereno na smanjenje budžetske potrošnje

- **Vlada FBiH i Federalno ministarstvo finansija nisu ispoštovali svoje postavljene prioritetne ciljeve u pogledu restriktivne budžetske potrošnje, nego su u posmatranim godinama planirali povećanje budžetskih rashoda i izdataka.**



Mišljenje revizije je da postojeća politika restriktivne potrošnje nije dala dovoljno rezultata, kako bi se smanjili budžetski rashodi na nivo realno prihvatljivih. Smanjenje plana rashoda na pojedinim stawkama nije bilo dovoljno da se s obzirom na povećanje obaveza za otplatu dugova, rashodi i izdaci u ukupnom iznosu smanje. Revizija je, takođe, zaključila da se transferi planiraju bez prethodno donesenih strateških i akcionalih planova i mjerljivih kriterija za raspodjelu sredstava. Pored toga, iz godine u godinu, Budžetom FBiH su planirani transferi, koji nisu utvrđeni u skladu sa zakonskim i ostalim propisima.

Zaključkom o Moratoriju na zapošljavanje u javnom sektoru u FBiH, Vlada FBiH se opredjelila da neće povećavati broj zaposlenih u javnom sektoru. Međutim, ne mogu se potvrditi stvarni efekti Moratorija, jer nije izvršena detaljna analiza njegove provedbe.

- **Prilikom izrade Dokumenta okvirnog budžeta FBiH, budžetskim korisnicima nisu adekvatno određene gornje granice budžetskih rashoda, zbog nedovoljnog korištenja informacija o učinku.**

Utvrđeno je da su budžetskim korisnicima određivane gornje granice budžetskih rashoda na osnovu prošlogodišnjih troškova, bez merenja učinka dodijeljenih sredstava. Navedeni način određivanja gornjih granica rashoda, bez prethodno definisanih kriterija učinka, ne potiče efikasnost budžetskih korisnika i ekonomičnost korištenja budžetskih sredstava.

- **Postojeći proces planiranja Budžeta FBiH nije u potpunosti transparentan.**

Podatke o odobrenim gornjim granicama rashoda za planiranje Budžeta FBiH, budžetski korisnici saznavaju nakon što Vlada FBiH usvoji DOB, a FMF ga objavi na svojoj web-stranici. Ovakvim postupkom se budžetskim korisnicima onemogućava da imaju pravovremeni uvid u budžetska ograničenja, koja bi mogla biti važan input budžetskim korisnicima da blagovremeno razmotre svoje finansijske planove. Takođe, budžetskim korisnicima nije osigurana mogućnost da obave konsultacije sa FMF u ovoj fazi pripreme DOB-a, što se smatra netransparentnim postupkom u procesu trogodišnjeg planiranja budžeta.

FMF je nakon analize primljenih zahtjeva budžetskih korisnika, određene budžetske korisnike pozivalo na konsultativne sastanke radi razmatranja pitanja vezanih za projekciju budžetskih rashoda. Korisnici su se pozivali na konsultacije isključivo na osnovu procjene FMF, bez transparentno prezentiranih kriterija na osnovu kojih je FMF vršilo navedenu procjenu. Ovakav postupak izrade Budžeta FBiH nije u potpunosti transparentan, zbog činjenice da subjektima koji nisu pozvani na konsultacije ne ostavlja mogućnost da obrazlože svoje potrebe, odnosno budžetske zahtjeve.



## 5 PREPORUKE

### ***Preporuke za Vladi FBiH i Federalno ministarstvo finansija***

- Izvršiti detaljnu analizu dosadašnjeg načina planiranja Budžeta FBiH i preduzeti konkretne mjere usmjerene na efikasno i efektivno planiranje prihoda i rashoda Budžeta FBiH. Dosadašnji način planiranja Budžeta FBiH nije odgovarajući i zahtijeva konkretnije djelovanje, kako bi se osigurala veća naplata prihoda, smanjila budžetska potrošnja i na taj način zaustavio rast zaduživanja FBiH. Uvažavajući kompleksnost zadatka, Ured za reviziju cijeni da su Vlada FBiH i Federalno ministarstvo finansija, u okviru svojih nadležnosti, dužni iznaći rješenje i sačiniti program mjera koje su potrebne za unapređenje planiranja i upravljanja Budžetom FBiH.
- Iskoristiti sve raspoložive instrumente u cilju veće naplate budžetskih prihoda, kako bi se realnije planirao Budžet FBiH. U cilju realizacije ove preporuke potrebno je, za svaku pojedinačnu vrstu prihoda koji se ubiru u Budžet FBiH, izvršiti detaljnu procjenu mogućnosti realnijeg planiranja i veće naplate prihoda, uz prethodnu analizu efektivnosti postojeće zakonske regulative, koja reguliše predmetnu oblast. Na osnovu provedene analize izraditi dinamički plan unapređenja naplate svih pojedinačnih prihoda, koji se ubiru u Budžet FBiH, sa jasno definisanim mjerama za poboljšanje naplate prihoda, aktivnostima i nosiocima utvrđenih aktivnosti. Kontinuiranim provođenjem aktivnosti na jačanju poreskih i inspekcijskih organa i dobro usmjerrenom poreznom politikom moguće je unaprijediti poslovni ambijent, čime bi se trebala ostvariti značajnija naplata prihoda Budžeta FBiH.
- Izvršiti sveobuhvatnu analizu dosadašnje politike zaduživanja i u što kraćem vremenskom periodu, preduzeti konkretne mjere na smanjenju duga FBiH. Neophodno je odgovornije pristupiti zaduživanju FBiH i planiranje Budžeta FBiH prilagoditi vlastitim realno ostvarivim prihodima, a ne planiranju rasta zaduživanja. Smanjenje duga FBiH predstavlja ključni faktor za stabilnost cjelokupnog Budžeta FBiH i postizanja njegove održivosti.
- Preispitati efekte provođenja dosadašnje politike restriktivne budžetske potrošnje i razmotriti uvođenje učinkovitijih mjer kojima bi se smanjili rashodi Budžeta FBiH. Ured za reviziju cijeni da bi se trebale utvrditi efektivnije mjeru, koje bi dovele do neophodnog smanjenja budžetske potrošnje. U kontekstu navedenog, potrebno je preispitati i efekte Moratorija na zapošljavanje, jer nije dokazano da je Moratorij dao očekivane rezultate.
- Preduzeti aktivnosti da se planiranje tekućih transfera vrši na osnovu prethodno donesenih strateških i akcionih planova i da se transferi za koje ne postoji zakonski osnov prestanu planirati Budžetom FBiH. Imajući u vidu stanje likvidnosti Budžeta FBiH i uvažavanje ograničenja ukupne javne potrošnje, transfere je potrebno planirati u skladu sa prethodno donesenim planovima i mjerljivim kriterijima za raspodjelu sredstava. Transferi za koje ne postoji zakonski osnov ne bi se smjeli planirati Budžetom FBiH.

### ***Preporuke za Federalno ministarstvo finansija***

- Uspostaviti jasne kriterije za planiranje raspodjele sredstava budžetskim korisnicima, kako bi se planiralo smanjenje budžetske potrošnje i postigla veća efektivnost i efikasnost institucija. U procesu pripreme Budžeta FBiH potrebno je povećati nivo korištenja informacija o učincima institucija i taj aspekt koristiti kao osnovni kriterij za donošenje odluka o raspodjeli Budžeta FBiH.



- **Obavljati konsultacije sa budžetskim korisnicima, u toku procesa izrade Dokumenta okvirnog budžeta FBiH, kako bi se osigurala transparentnost u izradi i donošenju ovog dokumenta.** Bilo bi korisno da Federalno ministarstvo finansija, u skladu sa svojim nadležnostima, obavlja konsultacije sa budžetskim korisnicima u fazi pripreme i izrade Dokumenta okvirnog budžeta FBiH, odnosno prije postavljanja gornjih granica rashoda.
- **Obavljati konsultacije sa svim budžetskim korisnicima, u toku procesa izrade Budžeta FBiH, radi usaglašavanja zahtjeva budžetskih korisnika.** Konsultacije u ovoj fazi doprinijele bi većoj transparentnosti i svrshodnosti izrade Budžeta FBiH, kao i osiguranju poštivanja prioritetnih ciljeva i zakonskih nadležnosti budžetskih korisnika.

Koordinator u Sektoru za reviziju učinka

Aida Đozić

Tim za reviziju:

Esma Muslić, vođa tima

Sanela Kadić, član tima

Irena Vuković, član tima



## PRILOZI

**PRILOG br. 1: Pregled zahtjevanog, odobrenog i izvršenog Budžeta budžetskih korisnika iz odabranog uzorka za 2015. godine**

	Institucije iz uzorka	Zahtjevano	Odobreno	Izvršeno
1.	<b>FM rada i socijalne politike</b>	<b>374.992.430</b>	<b>374.950.567</b>	<b>413.610.609</b>
2.	<b>FM okoliša i turizma</b>	<b>8.342.034</b>	<b>8.048.824</b>	<b>3.386.958</b>
3.	<b>FM pravde</b>	<b>5.478.011</b>	<b>7.486.356</b>	<b>6.956.492</b>
4.	<b>FM prostornog uređenja</b>	<b>7.314.288</b>	<b>6.301.236</b>	<b>3.955.680</b>
	<b>Ukupno:</b>	<b>396.126.763</b>	<b>396.786.983</b>	<b>427.909.739</b>

Izvor: Podaci u tabeli korišteni iz Budžeta FBiH za 2015. godinu<sup>38</sup> i Izveštaja finansijske revizije za 2015. godinu

**PRILOG br. 2: Ilustracija planiranja budžeta budžetskih korisnika iz uzorka**

**Federalno ministarstvo okoliša i turizma** u budžetskom zahtjevu je na poziciji tekućih transfera planiralo sredstva za zaštitu okoline, transfer općinama, te transfer za razvoj turizma u FBiH. Prema saznanjima revizije<sup>39</sup>, kao i analizom prezentirane dokumentacije i zahtjeva budžetskih korisnika za sredstvima budžeta konstatovano je da su se sredstva za određeni dio transfera planirala bez odgovarajuće analize rezultata prethodnih programa i ostvarenih ciljeva, te utvrđenih strateških opredjeljenja za razvoj oblasti za koju se dodjeljuju sredstva.

Određeni dio sredstva tekućih transfera, koji je bio planiran i odobren Budžetom FBiH u 2015. godini, do kraja budžetske godine nije realiziran. Podaci pokazuju da navedeno nije bilo rezultat ušteda, već u FMOIT-u nisu pravovremeno poduzete aktivnosti na donošenju programa utroška. Prema izjavi nadležnih u Ministarstvu, promjene menadžmenta su uticale na realizaciju aktivnosti donošenja programa utroška i realizaciju transfera. Revizijom je utvrđeno da planiranje sredstava budžeta na poziciji tekućih transfera navedenog ministarstva nije zasnovano na analizama troškova, realnim projekcijama i adekvatnim obrazloženjima potreba. Takođe, Ministarstvo nije imalo zakonski osnov da iste planira svojim budžetom.

**Federalno ministarstvo pravde**, u skladu sa svojim nadležnostima u budžetskom zahtjevu za 2015. godinu planiralo je sredstva po osnovu sedam programa (npr. Normativno-pravna djelatnost, Upravljanje i koordinacija poslova iz nadležnosti Ministarstva, itd). Analizom budžetskih zahtjeva (prema Budžetskim instrukcijama 1 i 2) FMF je izvršilo značajna smanjenja kod određenih kategorija rashoda, bez obzira na prioritet programa. S druge strane, FMF je u okviru Programa Upravljanja i koordinacije poslova iz nadležnosti FMP dodijelio projekat za pomoć područjima pogodjenim poplavama i klizištima (putem Federalnog fonda za pomoć nastrandalim područjima) u iznosu od 1.000.000 KM. Prema izjavama nadležnih iz FMP, FMF nije dalo pismeno obrazloženje zašto je određeno da baš FMP planira navedena sredstva.

FMP je izradilo i budžetski zahtjev za 2015. godinu za Kazneno-popravne zavode. Na osnovu Budžetskih instrukcija broj 1 u budžetskom zahtjevu FMP je na osnovu potreba i zahtjeva za funkcionisanje i rad KPZ tražilo sredstva za sedam KPZ u iznosu od cca 59 miliona KM. Zahtjev je sačinjen u programskom formatu, sa iskazanim mjerama učinka i za svaki program dato je obrazloženje po ekonomskoj klasifikaciji programa. FMP je za jedan program navelo da ima visok prioritet, a za ostale programe se ne navodi prioritet. Za svaki program dato je i obrazloženje ekonomske klasifikacije programa. Na osnovu budžetskih ograničenja i

<sup>38</sup> "Službene novine FBiH", broj 25/15

<sup>39</sup> Ured za reviziju institucija u FBiH : izveštaj o finansijskoj reviziji Federalnog ministarstava okoliša i turizma za 2015.godinu; Izveštaj revizije učinka „Upravljanje grantovima iz Budžeta FBiH prema rezultatima“; Izveštaj revizije učinka „Podrška razvoju turizma FBiH“



Budžetskih instrukcija broj 2 FMP je sačinilo zahtjev u iznosu od cca 46 miliona KM. Budžet za KPZ je odobren u većem iznosu za još oko 6 miliona KM od iznosa odobrenog budžetskim ograničenjem, a Izmjenama i dopunama budžeta sredstva su smanjena za 1,5 miliona KM. Prema usmenom obrazloženju nadležnih u FM pravde je istaknuto da sredstva za KPZ odobrena budžetskim ograničenjima ne mogu osigurati neophodne uslove za rad i funkcionisanje istih.

**Federalno ministarstvo rada i socijalne politike** – Odsjek za finansije je izradio budžetski zahtjev za 2015. godinu na način da su svi sektori u Ministarstvu dostavili zahtjeve za sredstvima koji u najvećoj mjeri predstavljaju finansiranje aktivnosti utvrđenih strateškim planom Ministarstva. Prilikom izrade budžetskog zahtjeva Ministarstvo je smanjilo planirani iznos za transfere, ali ih je nastavilo planirati i dalje, bez obzira što ne postoji zakonski osnov za planiranje.

Na osnovu prezentirane dokumentacije i provedenog intervjuja sa nadležnim u Ministarstvu, konstatovano je da odobreni budžetski zahtjev ne može da zadovolji potrebe realizacije po politikama i programima koji su zasnovani na zakonima i pravima korisnika. Usaglašavanje budžetskog zahtjeva Ministarstva sa nadležnim u FMF je vršeno, ali zbog postavljenih budžetskih ograničenja nije imalo značajnog uticaja na izmjene zahtjeva.

Tako je FMRSP u vezi nedostajućih sredstava, koja nisu planirana u finansijskom zahtjevu za 2015 godinu, vodeći računa o gornjoj granici rashoda za 2015. godinu, dostavilo dopis kojim je upoznalo FMF o iznosu sredstava oko 44 miliona KM, koja zbog budžetskih ograničenja nisu planirana u budžetskom zahtjevu. Značajno je navesti da je dosadašnja praksa budžetskih korisnika bila da se kroz Izmjene i dopune Budžeta FBiH, najčešće osiguravaju sredstva koja nisu bila odobrena od strane FMF u budžetskom zahtjevu.

**Federalno ministarstvo prostornog uređenja** - U mandatnom Programu rada Vlade FBiH<sup>40</sup> utvrđena su strateška opredjeljenja i ciljevi koji bi se trebali realizirati sredstvima iz Budžeta FBiH. U Programu rada za 2015. godinu Ministarstvo je utvrdilo 3 strateška cilja (1.Unaprijediti planiranje i korištenje zemljišta; 2.Unaprijediti stanje u području stambenih poslova i 3. Realizacija projekata). Navedeni Program rada Vlada FBiH je usvojila sa kašnjenjem od pola godine. Iako je unaprijed bilo poznato da sredstva za realizaciju strateškog cilja 2. neće moći biti osigurana u potrebnom iznosu (oko 50 miliona KM), Ministarstvo je u budžetskom zahtjevu, na poziciji tekućih transfera, planiralo sredstva u iznosu od 1 milion KM. Ministarstvu je za 2015. godinu, na poziciji tekućih transfera, odobren 1 milion KM budžetskih sredstava koliko je i traženo budžetskim zahtjevom za implementaciju strateškog cilja 2. Međutim planirana sredstva nisu realizirana.Važno je napomenuti da je u cilju realizacije strateškog cilja 2. Ministarstvo i u prethodnim godinama planiralo sredstva u iznosu od 1 milion KM, iako se u strateškom planu navodi okvirni iznos potrebnih sredstava od 50 miliona KM. Ministarstvo nije poduzimalo adekvatne mjere na utrošku planiranih sredstava za realizaciju naprijed navedenog strateškog cilja. Revizija je utvrdila da izrada budžetskog zahtjeva nije zasnovana na obaveznim<sup>41</sup> detaljnim analizama iz prethodne godine.

#### PRILOG br. 3: Opis poslova sektora FMF koji su zaduženi za planiranje Budžeta FBiH

Poslovi iz djelokruga **Sektora za poreznu politiku i javne prihode** obavljaju se u okviru Odsjeka za javne prihode, fiskalne odnose i koordinaciju, Odsjeka za poreznu politiku i Odsjek za igre na sreću. Ovaj sektor između ostalih poslova za koje je nadležan i odgovoran vrši i izrade projekcija prihoda za godišnji budžet u saradnji sa Sektorom za budžet i javne rashode, projekcije prihoda za srednjoročne i dugoročne prognoze, priprema materijale za saradnju sa DEP-e i OMA-om BiH vezano za izradu makroekonomskih prepostavki i projekcija prihoda od indirektnih poreza u FBiH.

<sup>40</sup> Vlada FBiH: Mandatni program rada za period 2011.-2014.i 2015-2018. Godina; FMPU: Godišnji program rada za 2015. godinu

<sup>41</sup> Pravilnik o finansijskom izvještavanju i godišnjem obračunu budžeta u FBiH („Službene novine FBiH“, broj 69/14)



U saradnji sa Poreznom upravom Sektor prati primjenu postojećih zakona i podzakonskih akata u funkciji ostvarivanja većih prihoda, te predlaže mjere za izmjene i dopune zakona u funkciji ostvarivanja većih prihoda iz oblasti direktnih poreza. Prioriteti u oblasti porezne politike i javnih prihoda u narednom periodu su orijentisani na aktivnosti predlaganja zakonskih rješenja radi osiguranja stabilnih i predvidivih uslova poslovanja i jačanja prihodovne strane budžeta svih nivoa vlasti uz poboljšanje naplate javnih prihoda.

Poslovi iz djelokruga **Sektora za budžet i javne rashode** obavljaju se u okviru Odsjeka za makroekonomsko planiranje i upravljanje javnim rashodima, Odsjeka za izradu i izvršenje budžeta i upravljanje javnim rashodima, Odsjeka za konsolidaciju budžeta i finansijsko izvještavanje. U okviru ovog sektora obavljaju se poslovi iz nadležnosti FBiH koji se pored utvrđenih ostalih poslova odnose na pripremu propisa iz djelokruga sektora. Sektor učestvuje u izradi Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika BiH i u izradi Budžetskih instrukcija broj 1 i 2. Daje preporuke o srednjoročnim i godišnjim gornjim granicama rashoda budžetskih korisnika, te izrađuje srednjoročne i godišnje granice rashoda, analizira zahtjeve za dodjelu budžetskih sredstava u skladu sa budžetskim instrukcijama. Sektor izrađuje DOB i godišnji Budžet, priprema izvještaje i analize o izvršenju Budžeta FBiH i na osnovu istih daje preporuke za korektivne aktivnosti, uspostavlja i vrši kontrolu provođenja ograničenja u raspolaganju budžetskim sredstvima od strane budžetskih korisnika, evidentira sredstava iz tekuće rezerve Budžeta FBiH i prati izvršenje Budžeta FBiH kroz unos operativnih budžeta.

Poslovi iz djelokruga **Sektora za javni dug** obavljaju se u okviru sljedećih unutarnjih organizacionih jedinica: Odsjek za analizu i izvještavanje, Odsjek za zaduživanje i koordinaciju sredstava za razvoj i Odsjek za izmirenje duga. Poslovi Sektora utvrđeni Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva odnose se i na aktivno upravljanje dugom Vlade FBiH, izradu programa finansiranja Budžeta FBiH, pripremanje i izdavanje dužničkih vrijednosnih papira FBiH (dugoročni i kratkoročni vrijednosni papiri).



## PRILOG br. 4: Proces izrade budžeta u 10 koraka

KORAK	KLJUČNI ZADACI	IZLAZNI REZULTATI	NOSILAC ODGOVORNOSTI	ROK
1	Izrada Instrukcija br. 1 za budžetske korisnike	Dostavljena Instrukcija br. 1 za budžetske korisnike	Federalni ministar finansija	15. februar
2	Pregledi prioriteta (finansijski zahtjevi) budžetskih korisnika za potrebe izrade Dokumenta okvirnog budžeta (DOB-a)	Popunjeni i dostavljeni pregledi prioriteta (finansijski zahtjevi) budžetskih korisnika putem BPMIS aplikacije i u pisanoj formi	Budžetski korisnici	31. mart
3	Dokument globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika	Odobren Dokument "Globalni okvir fiskalnog bilansa i politika u BiH 2015.-2017. godina"	Fiskalno vijeće BiH	31. maj
4	Dokument okvirnog budžeta	Dostavljen Dokument okvirnog budžeta Vladi Federacije BiH	Federalno ministarstvo finansija	15. juni
		Usvojen Dokument okvirnog budžeta	Vlada Federacije BiH	30. juni
		Objavljen Dokument okvirnog budžeta na web stranici Federalnog ministarstva finansija/Vlade Federacije BiH	Federalno ministarstvo finansija	15. juli
5	Izrada Instrukcija br. 2 za budžetske korisnike: Početna budžetska ograničenja i smjernice za izradu zahtjeva budžetskih korisnika u programskom formatu	Dostavljena Instrukcija br. 2. za budžetske korisnike: Početna budžetska ograničenja i zahtjevi budžetskih korisnika	Federalno ministarstvo finansija	15. juli
6	Izrada finansijskih zahtjeva	Zahtjevi budžetskih korisnika pripremljeni i dostavljeni Federalnom ministarstvu finansija	Budžetski korisnici	15. august
7	Konsultacije sa budžetskim korisnicima	Provedene konsultacije Federalnog ministarstva finansija i budžetskih korisnika u vezi zahtjeva budžetskih korisnika i prioriteta budžetske potrošnje	Federalno ministarstvo finansija i budžetski korisnici	15. septembar
		Dostavljene ažurirane informacije o makroekonomskim projekcijama	Direkcija za ekonomsko planiranje BiH	5. septembar
		Dostavljene ažurirane informacije o projekcijama prihoda od indirektnih poreza	Uprava za indirektno/neizravno oporezivanje BiH (OMA)	10. septembar
		Pregledane i po potrebi revidirane projekcije prihoda	FM finansija	15. septembar
8	Utvrđivanje Nacrta budžeta FBiH	Dostavljen Nacrt budžeta FBiH Vladi Federacije BiH (uključujući konačna budžetska ograničenja)	Federalni ministar finansija	15. oktobar
		Utvrđen Nacrt budžeta FBiH	Vlada Federacije BiH	1. novembar
9	Dostavljanje Nacrta budžeta FBiH i prateće dokumentacije Parlamentu Federacije BiH	Dostavljen Nacrt budžeta FBiH i prateće dokumentacije Parlamentu Federacije BiH	Premijer Vlade Federacije BiH	5. novembar
10	Donošenje Budžeta FBiH od strane Parlamenta Federacije BiH	Donesen Budžet FBiH	Parlament Federacije BiH	31. decembar

Izvor: Budžetske instrukcije br. 1., 2015.-2017. godina



**PRILOG br. 5:** Struktura prihoda Budžeta FBiH za 2015. godinu

Vrsta prihoda	Planirano Budžetom	Izmjene i dopune Budžeta	Ostvareno
<b>PRIHODI OD POREZA</b>	<b>1.316.216.657</b>	<b>1.310.886.715</b>	<b>1.302.997.279</b>
Prihodi od indirektnih poreza	1.264.425.814	1.264.425.814	1.257.787.893
Porez na dobit	49.190.843	43.360.000	45.209.386
Ostali porezi	2.600.000	3.100.000	-
Prihodi po osnovu zaostalih obaveza	-	901	
<b>NEPOREZNI PRIHODI</b>	<b>332.530.392</b>	<b>361.772.556</b>	<b>326.038.854</b>
Prihodi od poduzetničkih aktivnosti i imovine	249.743.346	249.785.660	238.613.997
Naknade, takse i prihodi od pružanja javnih usluga	72.269.361	100.834.646	72.576.459
Novčane kazne (neporeske prirode)	10.517.685	11.152.250	14.843.792
Prihodi po osnovu zaostalih obaveza	-	-	4.606
<b>TRANSFERI I DONACIJE</b>	<b>1.400.120</b>	<b>1.747.120</b>	<b>610.916</b>
Drugi tekući prihodi (donacije od fizičkih i pravnih lica za otklanjanje posljedica od prir, nepogoda)	1.400.120	1.747.120	610.916
<b>Ukupno:</b>	<b>1.650.147.169</b>	<b>1.674.406.391</b>	<b>1.629.647.049</b>

Izvor: Usvojeni Budžet FBiH za 2015. godinu i Izmjene i dopune Budžeta FBiH za 2015.godinu

Ureda za reviziju institucija u FBiH: Revizorski izvještaj o izvršenju Budžeta FBiH za 2015. godinu

**PRILOG br. 6:** Pregled ukupnih prihoda i primitaka od zaduživanja po godinama i učešće primitaka u Budžetu FBiH

	2013	2014	2015	2016	2017
<b>BUDŽET FBiH</b>	<b>2.214.180.122</b>	<b>2.357.715.456</b>	<b>2.334.147.169</b>	<b>2.598.862.123</b>	<b>2.747.628.075</b>
Prihodi	1.796.005.222	1.702.590.456	1.650.147.169	1.886.862.123	1.985.024.052
Primici	418.174.900	655.125.000	684.000.000	712.000.000	762.604.023
Učešće primitaka u Budžetu FBiH	19%	28%	29%	27%	28%

Izvor: Budžeti FBiH za navedene godine

**PRILOG br. 7:** Izmjene i dopune Budžeta FBiH za period 2014-2015. godine

Vrsta izdatka	Izmjene i dopune Budžeta FBiH za 2014	Izmjene i dopune Budžeta FBiH za 2015
Bruto plate i naknade	244.125.846	233.766.880
Izdaci za materijal, sitni inventar i usluge	76.505.558	85.805.625
Transferi	1.025.008.225	1.023.074.827
Kapitalna izdaci	80.393.035	41.121.050
Otplate dugova i kamata	974.327.250	960.689.010
Pokriće ostvarenog deficitia	65.264.927	-
Tekuća rezerva	9.955.000	3.955.000
<b>Ukupno:</b>	<b>2.475.579.841</b>	<b>2.348.412.392</b>

Izvor: Izmjene i dopune Budžeta FBiH za 2014. i 2015. godinu

**PRILOG br. 7 (a): Izvršenje Budžeta FBiH za period 2013. – 2015. godine**

Vrsta izdatka	Izvršenje 2013. godine	Izvršenje 2014. godine	Izvršenje 2015.godine
Bruto plate i naknade	224.887.429	231.077.671	225.346.584
Izdaci za materijal, sitni inventar i usluge	73.931.831	57.910.375	71.545.333
Transferi	991.977.286	1.023.391.730	972.607.279
Kapitalni izdaci	25.441.179	62.429.434	22.658.081
Otplate dugova i kamata	684.878.453	872.673.569	899.691.515
<b>Ukupno:</b>	<b>2.001.116.178</b>	<b>2.247.482.779</b>	<b>2.191.848.792</b>

Izvor: Ured za reviziju institucija u FBiH : Revizorski izveštaji o izvršenju Budžeta FBiH za 2013., 2014., i 2015.godinu

**PRILOG br. 7 (b): Struktura rashoda i izdataka Budžeta FBiH za 2015. godinu:**

Struktura rashoda i izdataka	Zahtjevi za sredstvima iz Budžeta FBiH	Planirana sredstva u Budžetu FBiH	Izmjene i dopune Budžeta FBiH
Bruto plaće i naknade plaća	251.552.893	247.483.685	233.766.880
Izdaci za materijal, sitan inventar i usl.	104.945.979	90.382.839	85.805.625
Tekući transferi	969.573.399	968.213.946	1.016.584.827
Kapitalni transferi	12.690.000	12.690.000	6.490.000
Izdaci za kamate	107.406.345	103.406.345	101.956.668
Izdaci za nabavku stalnih sredstava	26.113.351	21.067.780	21.805.818
Izdaci za finansijsku imovinu	26.915.232	21.315.232	19.315.232
Izdaci za otplatu dugova	864.632.342	864.632.342	858.732.342
Tekuća rezerva	-	4.955.000	3.955.000
<b>Ukupno:</b>	<b>2.363.829.541</b>	<b>2.334.147.169</b>	<b>2.348.412.392</b>

Izvor: Budžet FBiH za 2015. godinu; Izmjene i dopune Budžeta FBiH za 2015. godinu



## REFERENCE

1. Akcioni plan FBiH za realizaciju Reformske agende za BiH za period 2015.-2018. godina,
2. Budgeting in Sweden, Jon R. Blondal, OECD Journal on Budgeting, 2001.godina,
3. Budžet FBiH za 2013.,2014.,2015. i 2016. godinu,
4. Dokument okvirnog budžeta (DOB-a) FBiH za 2013.-2015., 2014.-2016.i 2015.–2017. godina,
5. Ekonomski i fiskalni program DEP za 2011.-2013. godina,
6. Finansijski izvještaj o izvršenju Budžeta FBiH za 2013., 2014, 2015. godinu, Ured za reviziju institucija u FBiH,
7. Globalni okvir fiskalnog bilansa i politika za 2013.-2015. godinu i 2015.-2017.godina,
8. Informacije o fiskalnoj održivosti u BiH, 2013., 2014., 2015. i 2016. godinu,
9. Izvještaj o radu Vlade FBiH za 2015. godinu,
10. Izvještaj o stanju javnih finansija u BiH, septembar 2014. godine,
11. Izvještaj o prihodima u FBiH za 2015. godinu,
12. Izvještaj o stanju javnih finansija u Bosni i Hercegovini, Transparency international BiH, septembar 2014.godina,
13. Metode za izradu projekcije prihoda i rashoda, GAP Projekat,
14. Monitoring rezultata reforme javne uprave u oblasti javnih finansija u 2015. godini, Transparency international BiH, mart 2016. godine,
15. Ocjena javnih rashoda i finansijske odgovornosti BiH (PEFA), Dokument Svjetske banke, maj 2014.godine,
16. Odluka o privremenom finansiranju FBiH za period januar-mart 2015. godine. („Sl. novine FBiH“, broj 8/15),
17. OMA Bilten novembar/decembar 2015. godine,
18. Pojednostavljeni budžetski vodič za lokalnu upravu, GAP Projekat,
19. Priručnik za strateško planiranje, Strateško planiranje i razvoj javnih politika, UNDP BiH, 2010.godina,
20. Program ekonomskih reformi FBiH za period 2016.-2018. godina, Vlada FBiH, decembar 2015. godine,
21. Program rada Vlade FBiH za mandatni period 2010.-2014. godine, i 2015. – 2018 ,Sarajevo,
22. Smiljanić S. (2007.) Budžet – Mala škola budžeta (brošura) Bihać;Centri civilnih incijativa (CCI),
23. Smjernice ekonomske i fiskalne politike FBiH 2015.-2017. godine,
24. Strategija reforme javne uprave u BiH/FBiH i Akcioni plan za realizaciju reforme,
25. Strategija razvoja FBiH 2010.-2020. godine, Federalni zavod za programiranje razvoja, 2009. godine,
26. Studija javnih rashoda u FBiH, doc.dr Muamer Halilbašić, 2012. godina,
27. Studija analiza javnih rashoda u FBiH, Aldin Međedović, 2010. godina,
28. Sporazum o usvajanju Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika u BiH za period 2016.-2018. godina,
29. Uredba o fiskalnom koordinacijskom tijelu u FBiH ("Službene novine FBiH ", broj 73/08 ),
30. Uredba o procesu trogodišnjeg i godišnjeg planiranja, i godišnjeg izvještavanja u federalnim ministarstvima i institucijama („Službene novine FBiH“, broj 5/14),
31. Uredba o budžetskom nadzoru u FBiH, 2014. godine,
32. Zakonom o budžetima u FBiH, („ Sl. novine FBiH“broj 102/13, 9/14, 13/14, 8/15, 91/15 i 102/15),
33. Zakon o dugu, zaduzivanjem i garancijama u FBiH ("Službene novine FBiH“, broj.86/07, 24/09 i 45/10),
34. Zakon o izvršavanju Budžeta FBiH za 2013.,2014.,i 2015.godinu,
35. Zakon o pripadnosti javnih prihoda u FBiH ("Službene novine Federacije BiH", br. 22/06, 43/08, 22/09, 35/14, 94/15),
36. Zakon o Vladi FBiH („Službene novine FBiH“, br. 1/94, 8/95, 58/02, 19/03, 2/06, i 8/06).