

IZVJEŠĆE REVIZIJE UČINKA

PLANIRANJE PRORAČUNA FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

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

Sarajevo, lipanj 2017. godine

**K A Z A L O**

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



KORIŠTENE SKRAĆENICE

SKRAĆENICE	PUNI NAZIV
BiH	Bosna i Hercegovina
BPMIS	Informacijski sustav za planiranje i upravljanje proračunom
Proračun FBiH	Proračun Federacije Bosne i Hercegovine
DEP	Direkcija za ekonomsko planiranje u Bosni i Hercegovini
DOP	Dokument okvirnog Proračuna
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
FMF	Federalno ministarstvo financija
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 u Bosni i Hercegovini
Parlament FBiH	Parlament Federacije Bosne i Hercegovine
Ured za reviziju	Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine
Vlada FBiH	Vlada Federacije Bosne i Hercegovine
VRI BiH	Vrhovna revizijska institucija Bosne i Hercegovine

LISTA TABLICA:

Tablica br. 1: Pregled planiranih i ostvarenih prihoda Proračuna FBiH za 2013., 2014. i 2015. godinu;

Tablica br. 2: Učešće otplate duga i kamata u planiranom Proračunu FBiH po godinama;

Tablica br. 3: Planirani rashodi i izdaci Proračuna FBiH za 2013., 2014., 2015. i 2016. godinu;

Tablica br. 4: Planiranje rashoda i izdataka za 2015. godinu kroz DOP-a;

LISTA GRAFIKONA:

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

Grafikon br. 2: Pregled planiranih prihoda za 2015. godinu, kroz DOP-a;

Grafikon br. 3: Učešće planiranih poreznih i neporeznih prihoda u ukupnim приходima Proračuna FBiH u 2015. god.;

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

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

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

Grafikon br. 7: Proračunom odobreni broj uposlenih u institucijama FBiH.



Izvešće revizije učinka „Planiranje Proračuna Federacije Bosne i Hercegovine“

Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine proveo je reviziju učinka na temu “Planiranje Proračuna Federacije Bosne i Hercegovine“. Revizija je provedena sukladno 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 Koordinacijski 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 financija osigurali efikasno i efektivno planiranje Proračuna Federacije Bosne i Hercegovine. Odgovorno upravljanje Proračunom Federacije Bosne i Hercegovine pretpostavka 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 pozornošću i koristi za osiguranje ekonomskog razvitka.

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

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

Očitovanje na Nacrt izvješća revizije učinka blagovremeno je dostavilo Federalno ministarstvo financija, dok se Vlada Federacije Bosne i Hercegovine nije očitovala. S dužnom pozornošću, razmotreno je očitovanje Federalnog ministarstva financija i argumentirani komentari su uzeti u obzir prigodom sačinjavanja konačnog teksta Izvješća revizije učinka.

Sarajevo, 08. lipanj 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), sukladno sa člankom 14. Zakona o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine¹ 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 ISSAI² standardima revizija učinka se odnosi na reviziju ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti i obuhvata:

- reviziju upravnih aktivnosti sukladno sa zdravim upravnim principima i praksom, te politikom uprave;
- reviziju efikasnosti korištenja ljudskih, finansijskih i drugih resursa, uključujući ispitivanje informacionih sustava, 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 najekonomičnije 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 identifikuje postojeće nedostatke i sukladno s tim da daje preporuke. Implementacija datih preporuka treba dovesti do pozitivnih promjena u sustavu kao cjelini, stvaranja nove vrijednosti i unaprjeđenja funkcioniranja sustava ili institucije, što se ogleda u poboljšanju ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti u korištenju resursa.

Revizija učinka ne samo da pruža inicijativu za unaprjeđenje 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 informirani 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.

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

² 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 SAŽETAK

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

Odgovorno i realno planiranje Proračuna FBiH, treba da rezultira pozitivnim učincima za dobrobit građana i cjelokupne zajednice u FBiH. U cilju osiguranja odgovornog planiranja i korištenja proračunskih sredstava, Vlada FBiH je, u svojim programima rada³, utvrdila prioritete ciljeve fiskalne konsolidacije zasnovane na blagom fiskalnom deficitu i jačanju fiskalnog upravljanja.

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

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

Propusti su utvrđeni i kod planiranja transfera, koji također, nisu imali trend smanjenja u promatranim godinama revizije. Važno je istaći da su proračunski korisnici planirali transfere za koje nisu imali zakonsku osnovu. Kao primjer navodi se i Vlada FBiH, kao proračunski korisnik, koja je proračunskim zahtjevima za period 2013.-2015. godine planirala sredstva u iznosu od cca. 12 miliona KM tekućih transfera, za koje nije bilo zakonske osnove. Iako je Vlada FBiH iskazala opredjeljenje da će smanjiti i racionalizirati administraciju u javnom sektoru, Proračunom FBiH je u promatranom periodu planirano povećanje broja zaposlenih.

Revizija je utvrdila da postupak izrade Proračuna FBiH nije u potpunosti transparentan, u dijelu koji se odnosi na pravovremeno upoznavanje proračunskih korisnika sa gornjim granicama proračunskih rashoda u trogodišnjem planiranju Proračuna FBiH. Takođe, Federalno ministarstvo financija nije pružilo mogućnost svim proračunskim korisnicima da, putem konsultacija, obrazlože svoje proračunske zahtjeve prilikom izrade godišnjih proračuna.

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

Na osnovu provedene revizije, doneseni su slijedeći zaključci:

- **Vlada FBiH i Federalno ministarstvo financija, nisu osigurali realno planiranje prihoda Proračuna FBiH i unapređenje njihove naplate.** Revizija cijeni da je planiranje proračunskih

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

prihoda temelj za odgovarajuće planiranje Proračuna FBiH, kako bi se proračunski rashodi i izdaci planirali sukladno realno ostvarivim prihodima.

- **Postojeći način financiranja Proračuna FBiH nije održiv, jer se kontinuirano planira povećanje zaduživanja FBiH, uz neizvjesnu mogućnost otplate dugova.** Revizija je konstatala 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 Proračunu FBiH.
- **Vlada FBiH i Federalno ministarstvo financija nisu ispoštovali svoje postavljene prioritetne ciljeve glede restriktivne proračunske potrošnje nego su, u promatranim godinama, planirali povećanje proračunskih rashoda i izdataka.** Mišljenje revizije je da postojeća politika restriktivne potrošnje nije dala dovoljno rezultata, kako bi se smanjili proračunski rashodi na razinu realno prihvatljivih, a uzimajući u obzir prihode Proračuna FBiH i planirane izdatke za otplatu ranije uzetih kredita.
- **Prilikom izrade Dokumenta okvirnog proračuna FBiH proračunskim korisnicima nisu adekvatno određene gornje granice proračunskih rashoda, zbog nedovoljnog korištenja informacija o učinku.** Navedeni način određivanja gornjih granica rashoda, bez prethodno definiranih kriterija učinka, ne potiče efikasnost proračunskih korisnika i ekonomičnost korištenja proračunskih sredstava.
- **Postojeći proces planiranja Proračuna FBiH nije u potpunosti transparentan.** Proračunskim korisnicima je onemogućeno da imaju pravovremeni uvid u proračunska ograničenja i obave konsultacije sa Federalnim ministarstvom financija u fazi pripreme Dokumenta okvirnog proračuna FBiH. Također, postupak izrade godišnjeg Proračuna FBiH nije u potpunosti transparentan, zbog činjenice da subjektima koji nisu pozvani na konsultacije ne ostavlja mogućnost da obrazlože svoje potrebe, odnosno proračunske zahtjeve.

Ured za reviziju daje slijedeće preporuke:

Preporuke za Vladu FBiH i Federalno ministarstvo financija

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

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

- **Preispitati efekte provođenja dosadašnje politike restriktivne proračunske potrošnje i razmotriti uvođenje učinkovitijih mjera kojima bi se smanjili rashodi Proračuna FBiH.** Ured za reviziju cijeni da bi se trebale utvrditi efektivnije mjere koje bi dovele do neophodnog smanjenja proračunske potrošnje.
- **Poduzeti aktivnosti da se planiranje tekućih transfera vrši na osnovi prethodno donesenih strateških i akcionih planova i da se transferi za koje ne postoji zakonska osnova prestanu planirati Proračunom FBiH.** Imajući u vidu stanje likvidnosti Proračuna FBiH i uvažavanje ograničenja ukupne javne potrošnje, transfere je potrebno planirati sukladno zakonu i sa prethodno donesenim planovima i mjerljivim kriterijima za raspodjelu sredstava.

Preporuke za Federalno ministarstvo financija

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

1 UVOD

Proračun FBiH je akt⁴ kojim se utvrđuje plan finansijskih aktivnosti proračunskih korisnika, koji obuhvata projekciju iznosa prihoda i primitaka i utvrđenog iznosa rashoda i izdataka. Kao takav, Proračun 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 proračunskim sredstvima, neophodno je osigurati da Proračun FBiH bude odraz ciljeva ekonomske i fiskalne politike. Sukladno s tim, definiraju se prioritete određenih politika, kako bi se osigurala veća efikasnost u alokaciji raspoloživih resursa.

Proračun FBiH donosi Parlament FBiH na Prijedlog Vlade FBiH. Sukladno nadležnostima predlaganja Proračuna FBiH, Vlada FBiH donosi odluke o prioritetima, koji će se realizirati sredstvima iz Proračuna FBiH. Programima rada⁵ Vlada FBiH se obvezala da će smanjivati proračunsku potrošnju svih razina vlasti u FBiH, kako bi se proračunska 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 Proračuna FBiH, koji treba da proizvede pozitivne učinke za dobrobit cjelokupne zajednice. Efikasno i efektivno upravljanje procesom planiranja Proračuna FBiH, preduvjet je za zadovoljavanje potreba građana.

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

U razdoblju teške ekonomske situacije, koja je u prethodnim godinama rezultirala velikim zaduživanjem FBiH od posebne je važnosti da se planiranju Proračuna FBiH pristupa sukladno principima jedinstva, tačnosti, uravnoteženosti i zakonitosti Proračuna FBiH, načela jedne godine, načela univerzalnosti, učinkovitosti, ekonomičnosti, transparentnosti i participativnosti⁶. Izvješća 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 Proračuna FBiH. Jedna od posljedica neodgovarajućeg planiranja Proračuna FBiH je da su se sredstva za određene troškove morala obezbjeđivati putem preraspodjele (u 2013. godini cca 37 miliona KM i u 2014. godini cca 24 miliona KM) i iz sredstava Tekuće pričuve Vlade FBiH (u 2013. godini cca 6 miliona KM i u 2014. godini cca 10 miliona)⁷.

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

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

⁵ Program rada Vlade FBiH za mandatni period za 2011-2014. i 2015.-2018. godinu;

⁶ Zakon o proračunima FBiH, „Službene novine FBiH“, broj 102/13;

⁷ Ured za reviziju institucija u FBiH: Izvješće o izvršenju Proračuna 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 Proračuna Federacije Bosne i Hercegovine“, jer smatra da je potrebno da se planiranju Proračuna FBiH pristupi sa dužnom pažnjom.

1.1 Cilj revizije i revizijska pitanja

Cilj revizije je ispitati da li su Vlada FBiH i Federalno ministarstvo financija osigurali efikasno i efektivno planiranje Proračuna FBiH. Odgovarajuće planiranje Proračuna FBiH treba da rezultira realnijim planiranjem prihoda i primitaka i odgovornijim planiranjem rashoda i izdataka, usmjerenim na smanjenje proračunske potrošnje i postepenom smanjenju zaduživanja FBiH. Svrha revizije je unapređenje procesa planiranja Proračuna 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 revizijsko pitanje:

Da li su Vlada FBiH i Federalno ministarstvo financija osigurali efikasno i efektivno planiranje Proračuna FBiH?

U okviru glavnog pitanja, za bolje razumijevanje i analizu problema, definirana su dva revizijska potpitanja:

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

1.2 Obujam i ograničenja revizije

Predmet revizije su aktivnosti Vlade FBiH i Federalnog ministarstva financija (u daljem tekstu: FMF) na osiguranju efikasnog i efektivnog planiranja Proračuna FBiH. Revizija je obuhvatila razdoblje od 2013. do 2015. godine, a za potrebe uporednih analiza, korišteni su podaci iz Proračuna FBiH za 2016. godinu. Korišteni su podaci o prvom usvojenom Proračunu FBiH za promatrane godine. Takođe, analizirana su i tri usvojena Dokumenta okvirnog proračuna (DOP-a).

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

Za potrebe provođenja revizije analizirane su aktivnosti vezane za planiranje Proračuna FBiH, koje preduzima Vlada FBiH i FMF, glede efikasnog i efektivnog planiranja Proračuna FBiH. Radi ilustracije procesa planiranja Proračuna FBiH od strane proračunskih 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 uzorka⁸ izvršen je na osnovu slijedećih kriterija: najveći iznos odobrenog proračuna za 2015. godinu; najveća odstupanja odobrenog proračuna u odnosu na proračunski zahtjev subjekta i odstupanja u izvršenju proračuna u odnosu na planirana sredstva.

1.3 Kriteriji za procjenu

Revizijski kriteriji predstavljaju mjerila koja se koriste da bi se izvršila procjena predmeta revizije. Formulirani su sukladno zahtjevima ISSAI 300.27⁹, odnose se na revizijska pitanja i povezani su sa principima efikasnosti

⁸ Privatak br. 1

⁹ ISSAI 300.27: ISSAI - Međunarodni standardi vrhovni revizijskih institucija - Kriterij revizije

i efektivnosti. Za potrebe provođenja ove revizije, kao kriterij korišteni su važeći propisi i napuci za pripremu i izradu Proračuna FBiH, relevantni ciljevi reforme javne uprave u oblasti strateškog upravljanja i javnih financija u FBiH, a koji imaju za cilj jačanje koordinacije fiskalne politike u FBiH, veću fiskalnu odgovornost i financijsku disciplinu.

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

Kao glavni kriterij navodi se opredijeljenost¹⁰ Vlade FBiH i FMF da u cilju dugoročne fiskalne održivosti i stabilnosti osiguraju uravnoteženje proračunskih prihoda i rashoda sa postupnim smanjenjem zaduživanja FBiH. Proračun FBiH je odraz ciljeva, politika i prioriteta Vlade FBiH, što je sukladno predviđenim makroekonomskim pokazateljima, socijalnim stanjem i fiskalnim okvirom. Reformom proračunskog planiranja uvedeni su procesi i analitički instrumenti koji omogućavaju i podržavaju srednjoročno planiranje Proračuna 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 proračunskih rashoda i izdataka.
- Planiranje rashoda usmjereno je na održavanje stabilnog fiskalnog sustava sukladno sa restriktivnom politikom proračunske potrošnje.
- Planiranje transfera u Proračunu FBiH vrši se u zakonskim okvirima, sukladno usvojenim strateškim i akcionim planovima i mjerljivim kriterijima za raspodjelu sredstava.
- Proračunske instrukcije koje služe kao osnova za planiranje Proračuna FBiH su sveobuhvatne, precizne i daju dovoljno ulaznih parametara u cilju realnog planiranja Proračuna FBiH.
- Prilikom definiranja gornjih granica rashoda, proračunski korisnici imaju mogućnost da obrazlože plan rashoda. FMF donosi konačnu odluku na osnovu odgovarajuće analize proračunskih zahtjeva, uzimajući u obzir informacije o učinku programa i institucija.
- Oblast upravljanja dugom je jasno definirana, preduzimaju se odgovarajuće aktivnosti usmjerene na smanjenje javnog duga, te za otplate duga i kamata nisu potrebna nova kreditna zaduženja.
- Realno planiran Proračun 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 proračuna, programima rada Vlade FBiH i proračunskim instrukcijama FMF.

Za potrebe provođenja revizije, obavljani su intervjui u Generalnom tajništvu Vlade FBiH, dok su u FMF obavljani intervjui sa nadležnima u Sektoru za poreznu politiku i javne prihode, Sektoru za proračun i javne rashode i Sektoru za upravljanje dugom. Intervjui su obavljani i sa predstavnicima proračunskih korisnika iz odabranog uzorka, koje su korištene za potrebe ilustracije (detaljnije pojašnjenje u Prilogu br.2).

¹⁰ Izvor:DOP-a 2014.-2016. godine

1.5 Struktura izvješća

Izvješće je strukturirano na slijedeći način:

- Prvo poglavlje odnosi se na uvod, cilj revizije, revizijska pitanja, obujam revizije, kriterije, metode i izvore informacija;
- U drugom poglavlju opisan je predmet revizije, zakonska regulativa, nadležnost institucija u provođenju aktivnosti planiranja Proračuna FBiH, te proces planiranja Proračuna FBiH;
- U trećem poglavlju predstavljene 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 Proračuna FBiH;
- Privici sadrže dodatne analize i statističke pokazatelje.

2 OPIS PREDMETA REVIZIJE

2.1 Pojam, obilježja i sadržaj Proračuna FBiH

Zakonom o proračunima u FBiH¹¹, Proračun¹² je definiran kao pravni akt kojim se planiraju prihodi i primici, te rashodi i izdaci FBiH i predstavlja sredstvo ekonomskog upravljanja. Navedenim zakonom propisano je da proračun FBiH mora biti uravnotežen tako da ukupni prihodi i primici pokrivaju ukupne rashode i izdatke. Sredstva proračuna FBiH se koriste za financiranje poslova, funkcija i programa organa FBiH, te za ostvarenje prava korisnika sredstava Proračuna FBiH utvrđenih zakonima i drugim propisima donesenim na osnovu Zakona¹³.

Proračun kao djelotvoran instrument financijskog upravljanja zasniva se na dobroj i pouzdanoj procjeni prihoda. Kako bi Vlada FBiH ostvarila ciljeve ekonomske i fiskalne politike, proračunski sustav treba da stvori jaku vezu između vladinih politika i raspodjele sredstava putem Proračuna FBiH.

Zakonom o proračunima FBiH propisan je sadržaj Proračuna FBiH i financijskih planova proračunskih korisnika. Shodno odredbama Zakona, Proračun FBiH se sastoji od općeg dijela, posebnog dijela i kapitalnog proračuna¹⁴.

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

Račun prihoda i rashoda Proračuna FBiH sastoji se od prihoda (porezni i neporezni prihodi) i rashoda (plate 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 nefinancijske imovine i izdatke za nefinancijsku imovinu. **U Računu financiranja** se iskazuju primici od financijske imovine, primljeni krediti i zajmovi, te izdaci za financijsku imovinu i otplatu kredita i zajmova.

¹¹ Zakon o proračunima u FBiH, „Službene novine FBiH“, broj 102/13

¹² Proračun je akt kojim se utvrđuje plan financijskih aktivnosti proračunskih korisnika, koji obuhvata projekciju iznosa prihoda i primitaka i utvrđenog iznosa rashoda i izdataka FBiH „Službene novine FBiH“, broj 102/13

¹³ Članak 5. Zakona o proračunima u FBiH, „Službene novine FBiH“, broj 102/13

¹⁴ Članak 4. Zakona o proračunima FBiH, „Službene novine FBiH“, broj 102/13

U cilju što preciznijeg planiranja potrebnih sredstava za provođenje planiranih aktivnosti korisnika Proračuna FBiH, odredbama Zakona je utvrđen i sadržaj Financijskog plana proračunskih korisnika. Zakonom su određeni i sastavni elementi prijedloga Financijskog plana proračunskog 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 financiranje utvrđenih programa.

2.2 Nosioци aktivnosti planiranja Proračuna FBiH

Vlada FBiH predstavlja ključno tijelo za donošenje centralnih odluka, koje se odnose na pripremu i izradu Proračuna FBiH. Vlada FBiH, na prijedlog FMF, odobrava glavne proračunske parametre i fiskalne ciljeve, uspostavlja prioritete potrošnje, donosi odluke o glavnim političkim pitanjima, razmatra, utvrđuje i daje saglasnost na Nacrt proračuna 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 Proračuna FBiH sa zakonskim propisima i osiguranju djelotvorne kontrole nad proračunskim rashodima. Prilikom davanja instrukcija proračunskim korisnicima za pripremu plana Proračuna FBiH, postavlja proračunska ograničenja. Nadležnosti i odgovornosti su dodijeljene određenim sektorima u FMF, koje su povezane sa planiranjem Proračuna FBiH i to: Sektor za poreznu politiku i javne prihode¹⁵, Sektor za budžet i javne rashode¹⁶ i Sektor za javni dug¹⁷ (pojedinačne nadležnosti sektora su pojašene u Pravitku br 3).

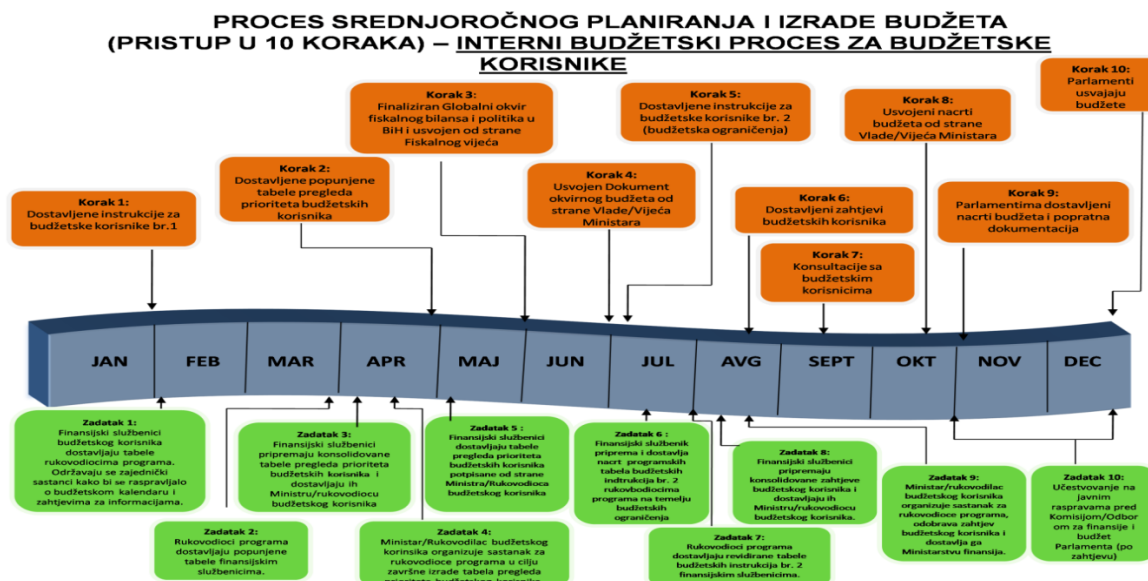
Proračunski korisnici su nadležni za planiranje, upravljanje i kontrolu nad svojim proračunima sukladno politikama, regulativi i procedurama propisanim od strane Vlade FBiH. Obvezni su da pripreme svoje zahtjeve za sredstvima iz Proračuna FBiH i dostave ih FMF. Uz zahtjev proračunski korisnici dostavljaju i obrazloženje koje bi trebalo detaljno da opisuje svaku od stavki plana Proračuna FBiH. Na osnovu procjene FMF, proračunski korisnici mogu biti pozvani da obrazlože svoje proračunske planove.

2.3 Proces planiranja Proračuna FBiH

Vlada FBiH, na prijedlog FMF, donosi Smjernice ekonomske i fiskalne politike za trogodišnji period, što je osnova za dalje planiranje Proračuna FBiH. Priprema Proračuna FBiH vrši se prema proračunskom kalendaru (propisan člankom 15. Zakona o proračunima FBiH). Proračunski kalendar je usvojen na svim razinama vlasti u BiH. Proces planiranja Proračuna FBiH može se podijeliti u dvije faze: Proces srednjoročnog planiranja (izrada Dokumenta okvirnog Proračuna FBiH-DOP) i izrada Proračuna FBiH. U narednom dijagramu daje se pregled planiranja i izrade Proračuna FBiH¹⁸.

¹⁵ Pravitak br. 4

Grafikon broj 1: Proces srednjoročnog planiranja i izrade Proračuna FBiH



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

2.3.1 Proces srednjoročnog planiranja Proračuna FBiH

Dokument okvirnog proračuna FBiH (DOP-a) je trogodišnji dokument, koji uključuje srednjoročne makroekonomske projekcije, srednjoročne fiskalne projekcije, pregled proračunskih prioriteta, pregled upravljanja rashodima (po ekonomskim kategorijama, programima, institucijama i funkcionalnim sektorima), te pregled stanja i projekcije javnog duga. Uspješan proces srednjoročnog planiranja Proračuna FBiH zahtijeva predanost i disciplinu svih relevantnih učesnika u proračunskom procesu.

Ključni cilj DOP-a je postaviti makroekonomske, fiskalne i sektorske (razvojne) politike u središte procesa planiranja i izrade Proračuna FBiH. Proces izrade DOP-a započinje Proračunskim instrukcijama br.1, koje sačinjava i proračunskim korisnicima do 15.02. tekuće godine dostavlja FMF. Proračunske instrukcije br. 1 sadrže elemente i način izrade DOP-a. Instrukcijama se definiraju detaljni napuci za izradu prijedloga prioriteta proračunskih korisnika za izradu DOP-a. Namjena ovog dokumenta je uspostavljanje dugoročnih prioriteta i povećanje pouzdanosti proračunskog planiranja za korisnike, što je posebno važno u kontekstu planiranja investicija. DOP-a predstavlja stratešku osnovu za proces izrade godišnjeg Proračuna FBiH i Parlamentu FBiH se dostavlja kao informacija zajedno sa prijedlogom Nacrta proračuna FBiH.

2.3.2 Proces godišnjeg planiranja Proračuna FBiH

Proces izrade godišnjeg Proračuna FBiH započinje Proračunskim instrukcijama br. 2, koje sačinjava i proračunskim korisnicima do 15.08. tekuće godine dostavlja FMF. Ukupan zahtjev proračunskih korisnika za sredstvima iz Proračuna FBiH uslovljen je proračunskim ograničenjima koje Vlada FBiH, na prijedlog FMF, utvrđuje prilikom usvajanja DOP-a.

Proračunski korisnici svoje zahtjeve trebaju dostaviti putem BPMIS-a, kao i u printanoj verziji. Zahtjevi¹⁹ proračunskih korisnika moraju sadržavati neophodne informacije programskog proračuna, koje treba da pokažu vezu između strateških opredjeljenja Vlade FBiH, planirane alokacije proračunskih sredstava i rezultata koji se sa tim sredstvima planiraju postići. Po prijemu zahtjeva proračunskih korisnika, FMF vrši provjeru tehničke ispravnosti zahtjeva, zatim njihovu usuglašenost sa početnim gornjim granicama rashoda. Nakon tehničke provjere, FMF vrši analizu i razmatra sve relevantne informacije dostavljene od strane proračunskih korisnika. Tijekom provođenja ove analize, FMF održava konsultativne sastanke sa proračunskim korisnicima, na kojima razmatra sva pitanja vezana za projekciju rashoda proračunskog korisnika.

¹⁹ FMF – Instrukcija br. 2;

3 NALAZI

3.1 Planiranje prihoda Proračuna FBiH

Vlada FBiH i FMF, korištenjem svojih instrumenata, treba da osiguraju unapređenje poslovnog ambijenta i bolju naplatu prihoda, većim angažiranjem poreskih i inspeksijskih 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 proračunskih prihoda.

Revizijom je utvrđeno da je FMF, sukladno svojim nadležnostima u periodu od 2013. do 2015. godine uputilo u proceduru određeni broj propisa²⁰. 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 promatranom periodu (2013.-2015. godine) nije planiran rast prihoda proračuna FBiH.

Analizirajući plan prihoda Proračuna FBiH, u promatranim godinama, utvrđeno je da su planirani prihodi imali opadajući trend, što je prezentirano u narednoj tablici.

Tabela 1: Pregled planiranih i ostvarenih prihoda Proračuna 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 Proračuni FBiH / Ured za reviziju institucija u FBiH²¹

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 Proračuna FBiH za 2014. i 2015. godinu, utvrđeno da su planirani prihodi u tijeku godine bili bez realnog osnova dodatno povećavani, kako bi se pokrili planirani rashodi. Navedeno je rezultiralo da je razlika između planiranih prihoda, nakon izmjena i dopuna Proračuna FBiH i stvarno realiziranih prihoda, u promatranim 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 Proračuna FBiH.

²⁰ 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 u unutrašnjem platnom prometu, „Službene novine FBiH“, broj, 48/15; Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o jedinstvenom sustavu 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

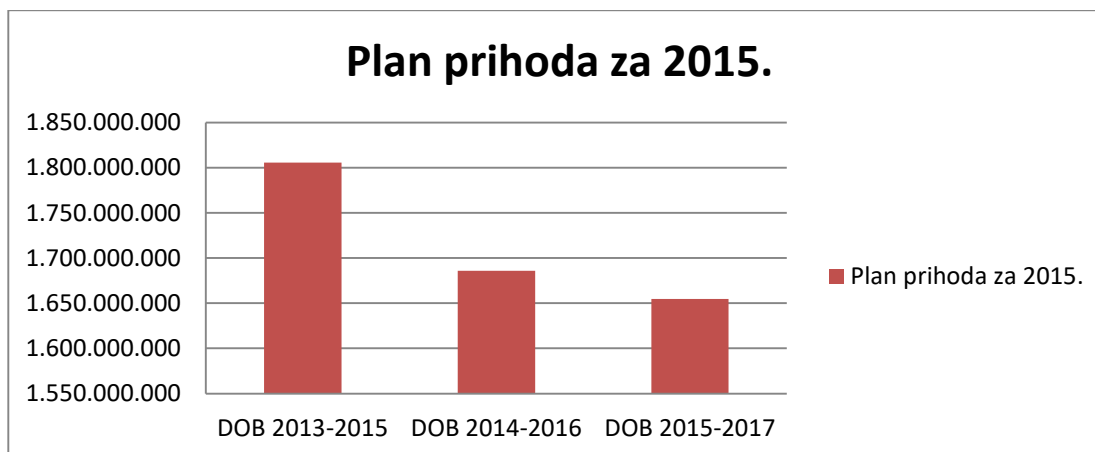
²¹ Izvor : web-stranica Vlade FBiH: Usvojeni Proračun FBiH za 2013., 2014. i 2015.godinu; Ured za reviziju institucija u FBiH: Revizorsko izvješće o izvršenoj reviziji Proračuna Federacije BiH za 2013. godinu; Izvješće o izvršenoj reviziji Proračuna Federacije BiH za 2014. godinu; Izvješće o izvršenju Proračuna Federacije BiH za 2015.godinu

Na nedovoljnu naplatu prihoda mogle su utjecati ekonomske prilike u zemlji, slab inspekcijski nadzor nad sivom ekonomijom, kao i nepreciznosti u planiranju Proračuna 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 Proračuna FBiH za narednu godinu. Prema saznanjima revizije, FMF je preuzimalo projekcije OMA-e za indirektno 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 entiteta.²² Međutim, za ostale pojedinačne izvore prihoda, za koje postoje pravila ubiranja, konstatirano 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.²³ Revizijom je utvrđeno da ni ovako planirani prihodi Proračuna FBiH za sve tri promatrane godine nisu realizirani.

Revizija je, analizirajući trogodišnje planiranje prihoda u okviru DOP-a, usvojenih u periodu od 2013. do 2015. godine, uočila da je plan prihoda za 2015. godinu (koja je bila obuhvaćena u sva tri DOP-a²⁴), umanjivan svake godine, što se vidi iz narednog grafičkog prikaza.

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



Izvor: Ured za reviziju institucija u FBiH

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

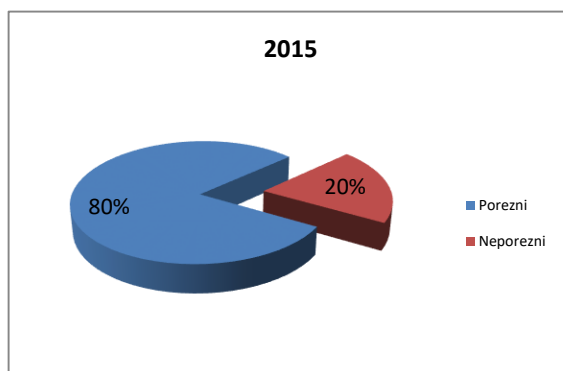
Radi ilustracije strukture planiranih prihoda u Budžetu FBiH, u narednom grafikonu je prikazan omjer poreznih i neporeznih prihoda u Budžetu FBiH za 2015. godinu.

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

²³ Isto kao fus-nota 21

²⁴ DOP 2013.-2015.;2014.-2016, 2015.-2017.godina;

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

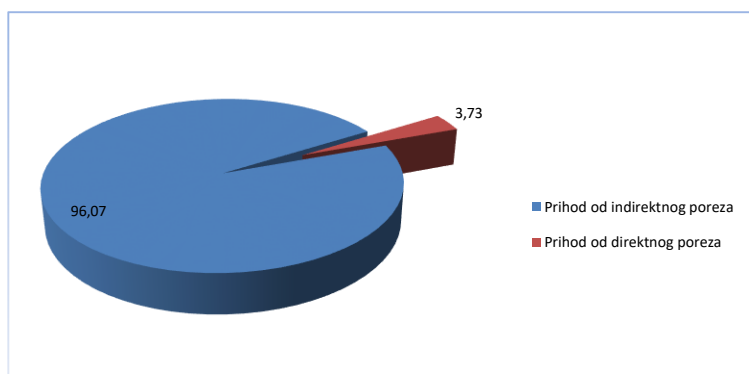


Izvor: Ured za reviziju institucija FBiH

U okviru planiranih prihoda Proračuna 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 Prizvatik 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 Proračuna 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 poduzeća, 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

Proračuna za 2015. godinu, konstatare 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 Proračuna FBiH

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

Vlada FBiH i FMF su u svakoj od promatranih 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, Proračunom 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.

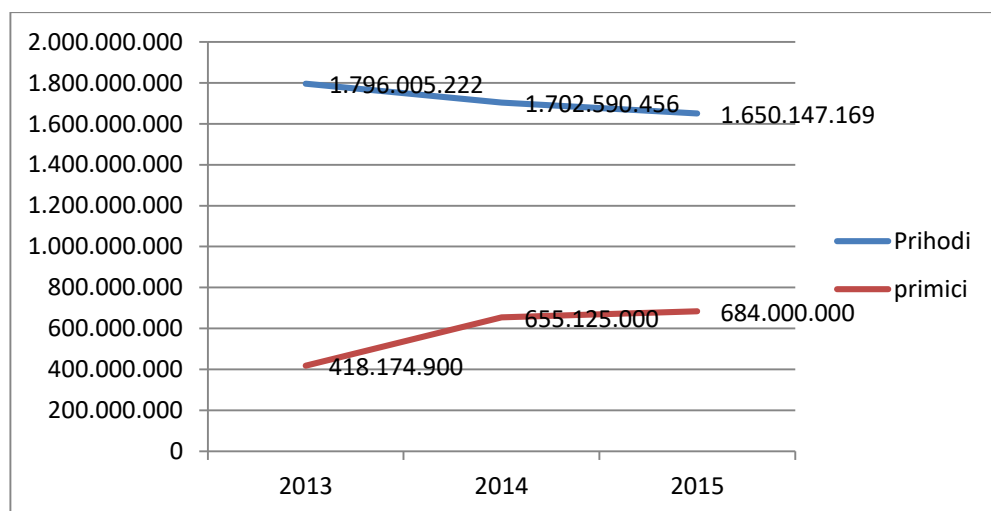
Izostajanjem planirane tranše MMF-a u 2015. godini, u iznosu od 200 miliona KM, Vlada FBiH i FMF su u svrhu održavanja likvidnosti Proračuna FBiH planirali zaduživanje na domaćem tržištu. Na osnovu usvojenih Izmjena i dopunama Proračuna za 2015. godinu, Vlada FBiH i FMF su, sukladno svojim ovlaštenjima 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).²⁵

Prema izjavama nadležnih iz FMF²⁶ porast volumena emisije vrijednosnih papira je planiran kako bi se poboljšala likvidnost Proračuna FBiH i neutralizirali negativni efekti tzv. gotovinskih šokova (značajno dospijeće obveza po osnovu servisa unutarnjeg duga).

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

Plan rasta zaduživanja najizraženiji 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 primitaka²⁷ Proračuna FBiH u 2013., 2014. i 2015. Godini



Izvor: Ured za reviziju institucija u FBiH

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

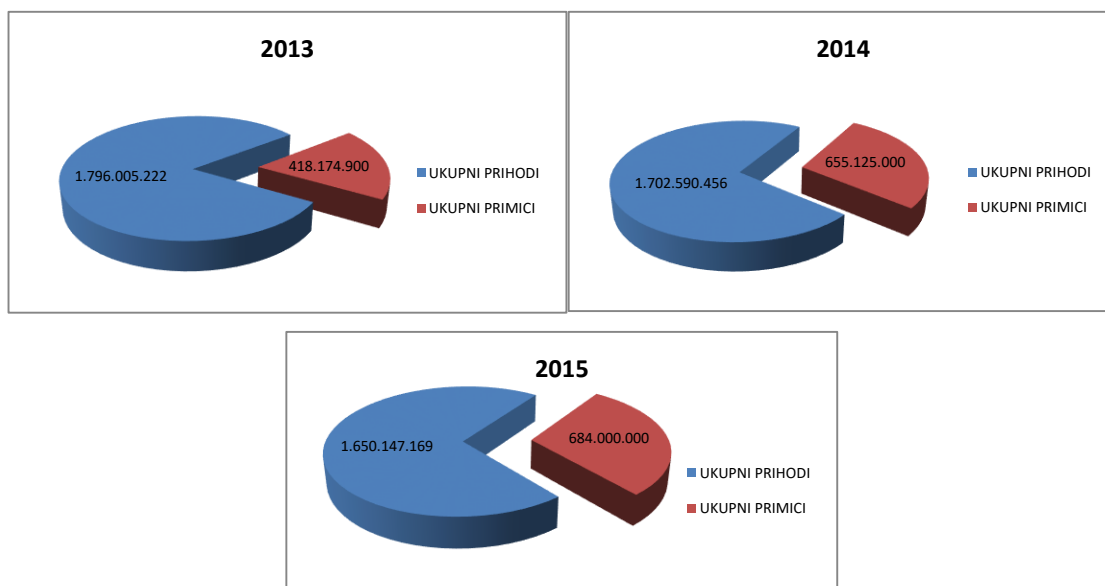
²⁶ Isto kao 24

²⁷ Shodno odredbama Zakona o proračunima u FBiH i Računovodstvenim politikama u FBiH "primici od zaduživanja u Proračunu 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 izvješća 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 proračunskih prihoda, nego su kontinuirano planirali povećanje primitaka od zaduživanja. Tako je Proračunom 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 Proračunu FBiH u promatranim godinama.

Grafikon broj 6: Planiranje prihoda i primitaka u Proračunu 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 Proračuna FBiH. Primici od zaduživanja su u 2013. godini iznosili 19% ukupnog Proračuna FBiH, da bi stalnim rastom u 2015. godini dosegli čak 29% ukupnog Proračuna FBiH (detaljnije Prvitak broj 6).

Posljedice prekomjernog zaduživanja

Iako je Reformskom agendom²⁸ definirano da fiskalna konsolidacija mora dovesti do zaustavljanja rasta javnog duga i dalje se svake godine u Proračunu FBiH planira novo zaduženje za iznos nedostajućih sredstava. Financiranje Proračuna FBiH daljnjim zaduživanjem dodatno uslošnjava realno planiranje Proračuna FBiH.

Revizija je konstatirala 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 studenom 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 poduzeća u većinskom vlasništvu FBiH, koji iznosi **1,7 milijardi KM**. U pomenutoj Informaciji, FMF navodi da **ne raspolože** podacima o stanju unutarnjeg duga javnih poduzeća u FBiH.

²⁸ Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu za razdoblje 2015.-2018. godinu;

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

Tablica br.2: Učešće oplate duga i kamata u planiranom Proračunu FBiH po godinama:

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

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

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

3.3 Planiranje rashoda i izdataka Proračuna FBiH

Vlada FBiH je u svojim programima rada, postavila prioritetne ciljeve koji su usmjereni na uspostavljanje stabilnog i održivog proračunskog sustava u FBiH. Također, Vlada FBiH je, sukladno odrednicama koje su sadržane u Stand by aranžmanima potpisanim²⁹ sa MMF-om, iskazala spremnost da će provesti politiku restriktivne proračunske potrošnje, povećati proračunsku disciplinu, jačati fiskalnu odgovornost i provoditi strukturalne reforme.

Uprkos navedenim opredjeljenjima Vlade FBiH, analiza planiranih proračunskih rashoda i izdataka pokazuje da nije postignut očekivani rezultat. Uvidom u raspoloživu dokumentaciju, revizija je konstatala da Vlada FBiH i FMF nisu planirali smanjenje proračunskih rashoda i izdataka, što pokazuju podaci u narednoj tablici.³⁰

Tablica br.3: Planirani rashodi i izdaci Proračuna FBiH za 2013.,2014.,2015.i 2016.godinu

Vrsta izdatka	Planirani Proračun FBiH za 2013.god.	Planirani Proračun FBiH za 2014.god.	Planirani Proračun FBiH za 2015.god	Planirani Proračun FBiH za 2016.godinu
1	2	3	4	5
Bruto plaće i naknade	237.811.048	251.943.154	247.483.685	240.880.885
Izdaci za materijal, sitni inventar i usluge	91.632.465	76.426.236	90.382.839	91.821.232
Transferi	1.017.885.583	990.158.144	980.903.946	1.089.818.580
Kapitalna izdaci	69.122.326	57.223.672	42.383.012	52.932.416
Tekuća rezerva	6.310.000	5.537.000	4.955.000	5.155.000
Otplate dugova, pozajmljivanje i kamate	791.418.700	976.427.250	968.038.687	1.098.254.010
Pokriće ostvarenog deficita	-	-	-	20.000.000
Ukupno:	2.214.180.122	2.357.715.456	2.334.147.169	2.598.862.123

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

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

²⁹ IV Stand-by aranžman 2012-14, odobren 26. rujna 2012.godine, sa krajnjim datumom angažiranja sredstava 30. lipnja 2015.godine;

³⁰ Radi praćenja trenda planiranih rashoda, uzet je u razmatranje i usvojeni Nacrt Proračuna za 2016. godinu (iako nije bio označen u obujmu revizije), kako bi se dobio uvid u buduće planove Vlade FBiH u pogledu smanjenja proračunske potrošnje.

na plan iz 2013. i 2015. godine. Podatak iz 2016. godine, pokazuje da se i dalje nastavlja planiranje povećanja ukupnih rashoda i izdataka Proračuna FBiH. Iako je evidentno da je planirano smanjenje rashoda na pojedinim stavkama rashoda, ovo smanjenje nije bilo dovoljno da se, s obzirom na povećanje obveza 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 promatranim 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 proračunski korisnici, u svakoj od promatranih godina, planirali transfere u Proračunu FBiH za koje nisu imali zakonsku osnovu. Primjera radi, i Vlada FBiH, kao proračunski korisnik, je proračunskim zahtjevima za period 2013.-2015. godine planirala sredstva u iznosu od **cca. 12 miliona KM** tekućih transfera za koje nije bilo zakonske osnove³¹. 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 DOP-a, koji su obuhvatili navedenu godinu (2015.), što je vidljivo iz naredne tablice.

Tablica br. 4: Planiranje rashoda i izdataka za 2015. godinu kroz DOP-ove:

DOP-a za period	Planirano za 2015.godinu (KM)
2013.-2015.	2.022.204.582
2014.-2016.	2.142.321.311
2015.-2017.	2.435.061.072
USVOJENI PRORAČUN ZA 2015.godinu	2.334.147.169

Izvor: Ured za reviziju institucija u FBiH

Upoređujući podatke planiranih rashoda i izdataka u usvojenom Proračunu FBiH za 2015. godinu, vidljivo je da su rashodi i izdaci planirani u većem iznosu od planiranih u prva dva prezentirana DOP-a (2013.-2015. i 2014.-2016.), a manji u odnosu na DOP 2015. -2017. godina. Plan rashoda i izdataka u Proračunu FBiH za 2015. godinu iznosio je 2.334 miliona KM, a prema podacima iz Izvješća o izvršenju Proračuna FBiH³² izmjenama i dopunama Proračuna FBiH u studenom 2015. godine Proračun FBiH **povećan je za preko 14 miliona**, odnosno iznosio je **2.348 miliona KM**. Struktura rashoda i izdataka Proračuna FBiH prikazana je u Prilogu br. 7, 7(a), 7(b).

Planiranje povećanja broja zaposlenih u institucijama FBiH

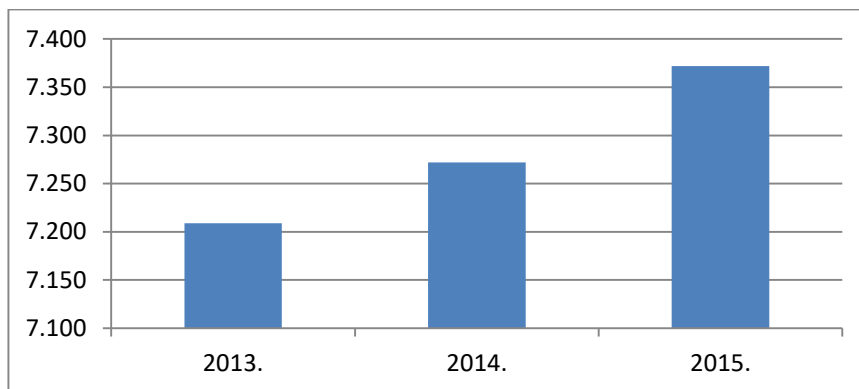
Vlada FBiH i FMF su iskazali opredjeljenost za restriktivno djelovanje u pogledu smanjenja administracije u javnom sektoru FBiH. Vlada FBiH je svojim Zaključkom³³ donijela Moratorij na zapošljavanje, koji se kontinuirano produžava još od 2011. godine. Spremnost svog opredjeljenja, Vlada FBiH je potvrdila i u Pismu namjere³⁴, upućenom MMF-u u 2014. godini, gdje se obvezala, citat: „da će u cilju smanjenja rashoda izvršiti racionalizaciju, povećati efikasnost funkcioniranja Vlade i dalje držati pod kontrolom masu plaća, uzdržavajući se od povećanja ukupnog broja zaposlenih u javnom sektoru“. Suprotno od navedenog opredjeljenja, Proračunom FBiH planiran je i odobren broj zaposlenih u institucijama FBiH, koji pokazuje da se, prilikom planiranja Proračuna FBiH, u periodu 2013.-2015. godina, nisu poštivali postavljeni ciljevi Vlade FBiH na racionalizaciji administracije u javnom sektoru, što je prikazano u slijedećem grafikonu.

³¹ Izvor: Proračunski 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: Proračunski zahtjevi Vlade FBiH za 2013., 2014. i 2015. godinu

³² Ured za reviziju institucija u FBiH: Izvješće o izvršenju Proračuna Federacije BiH za 2015.godinu,

³³ Zaključak Vlade FBiH broj 1226/11,

³⁴ Izvor: web-stranica Parlamenta FBiH, siječanj 2014. godina,

Grafikon broj 7: Proračunom odobreni broj zaposlenih u institucijama FBiH

Izvor: Ured za reviziju institucija u FBiH

Prikazani podaci pokazuju da je u promatranom periodu, svake godine planirano povećanje broja zaposlenih u institucijama FBiH. Neovisno od planiranog broja zaposlenih u Proračunu 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 Izvješća, Vlada FBiH i FMF nisu izvršili detaljnu analizu, kojom bi se utvrdili stvarni efekti Moratorija na zapošljavanje. Reviziji nisu predloženi dokazi koji potvrđuju da je smanjenje stvarnog broja zaposlenih u 2015. godini rezultat provedbe Moratorija na zapošljavanje, a ne rezultat penzioniranja zaposlenika. Naime, značajno je napomenuti da je u 2015. godini veliki broj zaposlenih 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 - Proračunske instrukcije broj 1

U cilju efikasne pripreme i izrade Proračuna FBiH, FMF je u Proračunskim instrukcijama broj 1 dalo naputak za izradu tabela pregleda prioriteta proračunskih korisnika i DOP-a. Proračunske instrukcije br. 1 sadrže obilježja ekonomske i fiskalne politike, metodologiju izrade financijskog zahtjeva proračunskog korisnika, način i rok dostave financijskog zahtjeva. Na osnovu navedenih instrukcija, proračunski korisnici su bili dužni dostaviti svoje proračunske zahtjeve FMF, sa prijedlogom prioriteta za izradu DOP-a.

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

Proračunski 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 proračunski korisnici smatraju da nije ostavljena mogućnost za realno planiranje rashoda, niti realizaciju prioriteta. Predstavnici FMF navode da federalni organi uprave proračunske zahtjeve podnose u programskom formatu, ali da se Proračun FBiH i dalje objavljuje i izvršava u tzv. linijskom formatu, te da je praćenje i izvješćivanje o realiziranim mjerama učinka gotovo nemoguće.

Revizijom je utvrđeno da se u promatranim godinama dešavalo da je FMF, bez jasno definiranih indikatora i izmjerenog učinka institucija, u proceduri izrade DOP-a, za neke proračunske korisnike

predlagalo manji proračun od traženog (npr. Federalno ministarstvo rada i socijalne politike, Ured za reviziju institucija u FBiH). Ovakvim načinom određivanja gornje granice rashoda, pojedinim proračunskim korisnicima, kojima je smanjen proračun, ograničava se realizacija strateških ciljeva i izvršavanje zakonom utvrđenih nadležnosti.

Kao poseban problem proračunski korisnici navode da Proračunskim instrukcijama broj 1, kao i dosadašnjom praksom nisu predviđene konsultacije sa FMF, prije utvrđivanja gornjih granica rashoda. Uvidom u Zakon o proračunima u FBiH³⁵, utvrđeno je da Zakon nije definirao da se prije utvrđivanja gornje granice rashoda vrše konsultacije FMF sa proračunskim korisnicima. Ispitanici iz uzorka smatraju da bi konsultacije u ovoj fazi bile prijeko potrebne, kako bi se dala mogućnost proračunskim korisnicima, da prije određivanja gornjih granica proračunskih rashoda, obrazlože svoje zahtjeve i prioritete. Navedenim su proračunski korisnici unaprijed ograničeni u planiranju visine sredstava, što se kod određenih institucija negativno odražava na planiranje potrebnih sredstava. Podatke o odobrenim gornjim granicama rashoda, proračunski korisnici nisu imali priliku saznati sve dok Vlada FBiH nije usvojila DOP i FMF nije objavio usvojene gornje granice DOP na web – stranici FMF.

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

3.3.2 Nadostaci u procesu izrade i donošenja Proračuna FBiH- Proračunske instrukcije broj 2

Nakon objave DOP-a za trogodišnji period, FMF je Proračunske instrukcije broj 2 dostavljalo proračunskim korisnicima. Konstatirano je da se u prethodnim godinama dešavalo da FMF kasni sa dostavljanjem Proračunskih instrukcija broj 2, zbog kašnjenja usvajanja DOP-a. Prema izjavama sugovornika revizije, navedeno se negativno odražavalo na planiranje godišnjih proračuna.

Proračunskim instrukcijama broj 2 data su početna proračunska ograničenja i smjernice za izradu zahtjeva proračunskih korisnika, što je uslovljavalo proračunske korisnike da prilagode svoje planske prioritete postavljenim ograničenjima.

Zakonom o proračunima FBiH je definirano da se, nakon dostave proračunskih zahtjeva po Proračunskim instrukcijama broj 2, vrše konsultacije FMF i proračunskih korisnika u svezi sa zahtjevima proračunskih korisnika. Međutim, ispitanici iz uzorka revizije smatraju da konsultacije u ovoj fazi nemaju efekta zato što su gornje granice već definirane u DOP-u.

Izradu proračunskih zahtjeva, proračunski korisnici vrše unutar odjeljenja za računovodstvo i financije, koristeći prevashodno raspoložive informacije o troškovima iz prethodnih godina. Definiranje budućih potreba trebalo bi se vezati za utvrđene ciljeve i prioritete koje donosi Vlada FBiH. Revizijom je konstatirano da je Program rada Vlade FBiH za 2015. godinu usvojen tek u drugoj polovini 2015. godine, što govori da u periodu izrade proračunskih zahtjeva, proračunski korisnici nisu imali raspoložive informacije vezane za postavljene ciljeve Vlade FBiH, na osnovu kojih bi se mogli odrediti u svojim zahtjevima.

³⁵ Članak 15. Zakona o proračunima FBiH „Službene novine FBiH“, broj 102/13;

Proračunski korisnici zahtjeve dostavljaju elektronskim putem (BPMIS sustava) i oni moraju biti sukladni postavljenim ograničenjima iz Proračunskih instrukcija broj 2. Međutim, prema prikupljenim informacijama i izjavama, revizijom je konstatirano da pojedini proračunski korisnici prilikom dostavljanja printane verzije zahtjeva za proračunskim sredstvima, upućuju i pismeni zahtjev³⁶ za dodatnim sredstvima, uz obrazloženje stavki nedostajućih sredstava.

Nakon dostavljanja godišnjih proračunskih 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 proračunske korisnike pozivalo na konsultativne sastanke radi razmatranja pitanja vezanih za projekciju proračunskih rashoda. Prema izjavama FMF, korisnici su se pozivali na konsultacije na osnovu procjena FMF. Revizorskom timu nisu predloženi precizni kriteriji na osnovu kojih FMF odlučuje o tome koje će proračunske korisnike pozvati na konsultacije. Ovakav postupak izrade Proračuna FBiH nije u potpunosti transparentan, zbog činjenice da se subjektima koji nisu pozvani na konsultacije ne ostavlja mogućnost da obrazlože svoje potrebe, odnosno zahtjeve. Zakon o Proračunima u FBiH³⁷ definiše da FMF obavlja konsultacije sa proračunskim korisnicima, bez preciznih pojašnjenja o tome da li je FMF dužno pozivati sve proračunske korisnike na konsultacije.

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

³⁶ Proračunske instrukcije broj 2, točka 5.2. Smjernice za planiranje pojedinih ekonomskih stavki

³⁷ Članak 15. Zakona o Proračunima u FBiH, "Službene novine FBiH", broj 102/13;

4 ZAKLJUČCI

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

Provedena revizija, koja se odnosila na period 2013.-2015. godina, pokazala je da Vlada FBiH i Federalno ministarstvo financija nisu osigurali efikasno i efektivno planiranje Proračuna 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 Proračuna FBiH u prethodnim godinama dovelo je do značajnog povećanja zaduživanja FBiH. U svakoj od promatranih godina revizije, konstatiran je negativan trend plana prihoda Proračuna FBiH, uz istovremeni rast planiranih rashoda i izdataka, što je dovelo do značajnog povećanja obveza za otplatu dugova, koji su u 2015. godini planirani u iznosu od 968 miliona KM (41% ukupnog Proračuna FBiH).** Ured za reviziju cijeni, da ukoliko bi se nastavio ovakav način planiranja Proračuna 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 proračunskih prihoda i primitaka

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

Planiranje proračunskih prihoda temelj je za odgovarajuće planiranje Proračuna FBiH, kako bi se proračunski rashodi i izdaci planirali sukladno realno ostvarivim приходima. Revizija cijeni da Vlada FBiH i Federalno ministarstvo financija trebaju posvetiti posebnu pozornost unapređenju naplate prihoda Proračuna FBiH, koristeći svoje raspoložive instrumente, prvenstveno poresku politiku i inspeksijske i porezne organe.

- **Postojeći način financiranja Proračuna FBiH nije održiv, jer se kontinuirano planira povećanje zaduživanja FBiH, uz neizvjesnu mogućnost otplate dugova.**

Revizija je ustanovila da Vlada FBiH i Federalno ministarstvo financija nisu preduzeli korake na smanjenju planiranja zaduživanja, nego su iz godine u godinu, planirali da nedostajuće prihode pokriju zaduživanjem. Financiranje Proračuna FBiH uzimanjem novih kredita, ne može osigurati održivost i stabilnost javnih financija 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 uslošnjava evidentno teška situacija u proračunu FBiH, zbog potrebe planiranja otplate kredita i kamata. Ovakav način financiranja proračuna 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 proračunskih rashoda usmjereno na smanjenje proračunske potrošnje

- **Vlada FBiH i Federalno ministarstvo financija nisu ispoštovali svoje postavljene prioritetne ciljeve u pogledu restriktivne proračunske potrošnje, nego su u promatranim godinama planirali povećanje proračunskih rashoda i izdataka.**

Mišljenje revizije je da postojeća politika restriktivne potrošnje nije dala dovoljno rezultata, kako bi se smanjili proračunski rashodi na razinu realno prihvatljivih. Smanjenje plana rashoda na pojedinim stavkama nije bilo dovoljno da se s obzirom na povećanje obveza za otplatu dugova, rashodi i izdaci u ukupnom iznosu smanje. Revizija je, također, zaključila da se transferi planiraju bez prethodno donesenih strateških i akcionih planova i mjerljivih kriterija za raspodjelu sredstava. Pored toga, iz godine u godinu, Proračunom FBiH su planirani transferi, koji nisu utvrđeni sukladno 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 proračuna FBiH, proračunskim korisnicima nisu adekvatno određene gornje granice proračunskih rashoda, zbog nedovoljnog korištenja informacija o učinku.**

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

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

Podatke o odobrenim gornjim granicama rashoda za planiranje Proračuna FBiH, proračunski korisnici saznaju nakon što Vlada FBiH usvoji DOP, a FMF ga objavi na svojoj web-stranici. Ovakvim postupkom se proračunskim korisnicima onemogućava da imaju pravovremeni uvid u proračunska ograničenja, koja bi mogla biti važan input proračunskim korisnicima da blagovremeno razmotre svoje financijske planove. Također, proračunskim korisnicima nije osigurana mogućnost da obave konsultacije sa FMF u ovoj fazi pripreme DOP-a, što se smatra netransparentnim postupkom u procesu trogodišnjeg planiranja proračuna.

FMF je nakon analize primljenih zahtjeva proračunskih korisnika, određene proračunske korisnike pozivalo na konsultativne sastanke radi razmatranja pitanja vezanih za projekciju proračunskih 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 Proračuna FBiH nije u potpunosti transparentan, zbog činjenice da subjektima koji nisu pozvani na konsultacije ne ostavlja mogućnost da obrazlože svoje potrebe, odnosno proračunske zahtjeve.

5 PREPORUKE

Preporuke za Vladu FBiH i Federalno ministarstvo financija

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

Preporuke za Federalno ministarstvo financija

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



- **Obavljati konsultacije sa proračunskim korisnicima, u tijeku procesa izrade Dokumenta okvirnog proračuna FBiH, kako bi se osigurala transparentnost u izradi i donošenju ovog dokumenta.** Bilo bi korisno da Federalno ministarstvo financija, sukladno svojim nadležnostima, obavlja konsultacije sa proračunskim korisnicima u fazi pripreme i izrade Dokumenta okvirnog proračuna FBiH, odnosno prije postavljanja gornjih granica rashoda.
- **Obavljati konsultacije sa svim proračunskim korisnicima, u tijeku procesa izrade Proračuna FBiH, radi usuglašavanja zahtjeva proračunskih korisnika.** Konsultacije u ovoj fazi doprinijele bi većoj transparentnosti i svrsishodnosti izrade Proračuna FBiH, kao i osiguranju poštivanja prioriteta ciljeva i zakonskih nadležnosti proračunskih korisnika.

Koordinator u Sektoru za reviziju učinka

Aida Đozić

Tim za reviziju:

Esma Muslić, vođa tima

Sanela Kadić, član tima

Irena Vuković, član tima



PRIVICI

PRIVITAK br. 1: Pregled zahtjevanog, odobrenog i izvršenog Proračuna proračunskih korisnika iz odabranog uzorka za 2015. godine

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

Izvor: Podaci u tabeli korišteni iz Proračuna FBiH za 2015. godinu³⁸ i Izvješća financijske revizije za 2015. godinu

PRIVITAK br. 2: Ilustracija planiranja proračuna proračunskih korisnika iz uzorka

Federalno ministarstvo okoliša i turizma u proračunskom zahtjevu je na poziciji tekućih transfera planiralo sredstva za zaštitu okoline, transfer općinama, te transfer za razvoj turizma u FBiH. Prema saznanjima revizije³⁹, kao i analizom prezentirane dokumentacije i zahtjeva proračunskih korisnika za sredstvima proračuna konstatirano 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 Proračunom FBiH u 2015. godini, do kraja proračunske 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 utjecale na realizaciju aktivnosti donošenja programa utroška i realizaciju transfera. Revizijom je utvrđeno da planiranje sredstava proračuna na poziciji tekućih transfera navedenog ministarstva nije zasnovano na analizama troškova, realnim projekcijama i adekvatnim obrazloženjima potreba. Također, Ministarstvo nije imalo zakonske osnove da iste planira svojim proračunom.

Federalno ministarstvo pravde, sukladno svojim nadležnostima u proračunskom zahtjevu za 2015. godinu planiralo je sredstva po osnovu sedam programa (npr. Normativno-pravna djelatnost, Upravljanje i koordinacija poslova iz nadležnosti Ministarstva, itd). Analizom proračunskih zahtjeva (prema Proračunskim 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 pogođenim poplavama i klizištima (putem Federalnog fonda za pomoć nastradalim 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 proračunski zahtjev za 2015. godinu za Kazneno-popravne zavode. Na osnovu Proračunskih instrukcija broj 1 u proračunskom zahtjevu FMP je na osnovu potreba i zahtjeva za funkcioniranje 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

³⁸ "Službene novine FBiH", broj 25/15

³⁹ Ured za reviziju institucija u FBiH : Izvješće o financijskoj reviziji Federalnog ministarstva okoliša i turizma za 2015.godinu; Izvješće revizije učinka „Upravljanje grantovima iz Proračuna FBiH prema rezultatima“; Izvješće revizije učinka „Podrška razvoju turizma FBiH“

program dato je i obrazloženje ekonomske klasifikacije programa. Na osnovu proračunskih ograničenja i Proračunskih instrukcija broj 2 FMP je sačinilo zahtjev u iznosu od cca 46 miliona KM. Proračun za KPZ je odobren u većem iznosu za još oko 6 miliona KM od iznosa odobrenog proračunskim ograničenjem, a izmjenama i dopunama proračuna, sredstva su smanjena za 1,5 miliona KM. Prema usmenom obrazloženju nadležnih u FMP je istaknuto da sredstva za KPZ odobrena proračunskim ograničenjima ne mogu osigurati neophodne uvjete za rad i funkcioniranje istih.

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

Na osnovu prezentirane dokumentacije i provedenog intervjua sa nadležnim u Ministarstvu, konstatirano je da odobreni proračunski zahtjev ne može da zadovolji potrebe realizacije po politikama i programima koji su zasnovani na zakonima i pravima korisnika. Usaglašavanje proračunskog zahtjeva Ministarstva sa nadležnim u FMF je vršeno, ali zbog postavljenih proračunskih ograničenja nije imalo značajnog utjecaja na izmjene zahtjeva.

Tako je FMRSF u svezi nedostajućih sredstava, koja nisu planirana u finansijskom zahtjevu za 2015 godinu, vodeći računa o gornjoj granici rashoda za 2015. godinu, dostavilo dopis kojim je upoznao FMF o iznosu sredstava oko 44 miliona KM, koja zbog proračunskih ograničenja nisu planirana u proračunskom zahtjevu. Značajno je navesti da je dosadašnja praksa proračunskih korisnika bila da se kroz izmjene i dopune Proračuna FBiH, najčešće osiguravaju sredstva koja nisu bila odobrena od strane FMF u proračunskom zahtjevu.

Federalno ministarstvo prostornog uređenja - U mandatnom Programu rada Vlade FBiH⁴⁰ utvrđena su strateška opredjeljenja i ciljevi koji bi se trebali realizirati sredstvima iz Proračuna 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 proračunskom 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 proračunskih sredstava koliko je i traženo proračunskim 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 proračunskog zahtjeva nije zasnovana na obveznim⁴¹ detaljnim analizama iz prethodne godine.

PRIVITAK br. 3: Opis poslova sektora FMF koji su zaduženi za planiranje Proračuna 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 proračun u suradnji sa Sektorom za proračun i javne rashode, projekcije prihoda za srednjoročne i dugoročne

⁴⁰ Vlada FBiH: Mandatni program rada za period 2011.-2014.i 2015-2018. godina; FMPU: Godišnji program rada za 2015. godinu

⁴¹ Pravilnik o finansijskom izvješćivanju i godišnjem obračunu proračuna u FBiH („Službene novine FBiH“, broj 69/14)

prognoze, priprema materijale za suradnju sa DEP-e i OMA-om BiH vezano za izradu makroekonomskih pretpostavki i projekcija prihoda od indirektnih poreza u FBiH.

U suradnji 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 orijentirani na aktivnosti predlaganja zakonskih rješenja radi osiguranja stabilnih i predvidivih uvjeta poslovanja i jačanja prihodovne strane proračuna svih razina 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 proračuna i upravljanje javnim rashodima, Odsjeka za konsolidaciju proračuna i finansijsko izvješćivanje. 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 Proračunskih instrukcija broj 1 i 2. Daje preporuke o srednjoročnim i godišnjim gornjim granicama rashoda proračunskih korisnika, te izrađuje srednjoročne i godišnje granice rashoda, analizira zahtjeve za dodjelu proračunskih sredstava sukladno proračunskim instrukcijama. Sektor izrađuje DOP i godišnji Proračun, priprema izvješća i analize o izvršenju Proračuna FBiH i na osnovu istih daje preporuke za korektivne aktivnosti, uspostavlja i vrši kontrolu provođenja ograničenja u raspolaganju proračunskim sredstvima od strane proračunskih korisnika, evidentira sredstava iz tekuće rezerve Proračuna FBiH i prati izvršenje Proračuna FBiH kroz unos operativnih proračuna.

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

PRIVITAK br. 4: Proces izrade proračuna u 10 koraka

KORAK	KLJUČNI ZADACI	IZLAZNI REZULTATI	NOSILAC ODGOVORNOSTI	ROK
1	Izrada Instrukcija br. 1 za proračunske korisnike	Dostavljena Instrukcija br. 1 za proračunske korisnike	Federalni ministar financija	15. veljača
2	Pregledi prioriteta (finansijski zahtjevi) proračunskih korisnika za potrebe izrade Dokumenta okvirnog proračuna (DOP-a)	Popunjeni i dostavljeni pregledi prioriteta (finansijski zahtjevi) proračunskih korisnika putem BPMIS aplikacije i u pisanoj formi	Proračunski korisnici	31. ožujak
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. svibanj
4	Dokument okvirnog proračuna	Dostavljen Dokument okvirnog proračuna Vladi Federacije BiH	Federalno ministarstvo financija	15. lipanj
		Usvojen Dokument okvirnog proračuna	Vlada Federacije BiH	30. lipanj
		Objavljen Dokument okvirnog proračuna na web stranici Federalnog ministarstva financija/Vlade Federacije BiH	Federalno ministarstvo financija	15. srpanj
5	Izrada Instrukcija br. 2 za proračunske korisnike: Početna proračunska ograničenja i smjernice za izradu zahtjeva proračunskih korisnika u programskom formatu	Dostavljena Instrukcija br. 2. za proračunske korisnike: Početna proračunska ograničenja i zahtjevi proračunskih korisnika	Federalno ministarstvo financija	15. srpanj
6	Izrada financijskih zahtjeva	Zahtjevi proračunskih korisnika pripremljeni i dostavljeni Federalnom ministarstvu financija	Proračunski korisnici	15. kolovoz
7	Konsultacije sa korisnicima proračuna	Provedene konsultacije Federalnog ministarstva financija i proračunskih korisnika u svezi zahtjeva proračunskih korisnika i prioriteta proračunske potrošnje	Federalno ministarstvo financija i proračunski korisnici	15. rujan
		Dostavljene ažurirane informacije o makroekonomskim projekcijama	Direkcija za ekonomsko planiranje BiH	5. rujan
		Dostavljene ažurirane informacije o projekcijama prihoda od indirektnih poreza	Uprava za indirektno/neizravno oporezivanje BiH (OMA)	10. rujan
		Pregledane i po potrebi revidirane projekcije prihoda	FMF	15. rujan
8	Utvrđivanje Nacrta proračuna FBiH	Dostavljen Nacrt proračuna FBiH Vladi Federacije BiH (uključujući konačna proračunska ograničenja)	Federalni ministar financija	15. listopad
		Utvrđen Nacrt proračuna FBiH	Vlada Federacije BiH	1. studeni
9	Dostavljanje Nacrta proračuna FBiH i prateće dokumentacije Parlamentu Federacije BiH	Dostavljen Nacrt proračuna FBiH i prateće dokumentacije Parlamentu Federacije BiH	Premijer Vlade Federacije BiH	5. studeni
10	Donošenje Proračuna FBiH od strane Parlamenta Federacije BiH	Donesen Proračun FBiH	Parlament Federacije BiH	31. prosinac

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

PRIVITAK br. 5: Struktura prihoda Proračuna FBiH za 2015. godinu

Vrsta prihoda	Planirano Proračunom	Izmjene i dopune Proračuna	Ostvareno
PRIHODI OD POREZA	1.316.216.657	1.310.886.715	1.302.997.279
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 obveza	-	901	-
NEPOREZNI PRIHODI	332.530.392	361.772.556	326.038.854
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 (neporezne prirode)	10.517.685	11.152.250	14.843.792
Prihodi po osnovu zaostalih obveza	-	-	4.606
TRANSFERI I DONACIJE	1.400.120	1.747.120	610.916
Drugi tekući prihodi (donacije od fizičkih i pravnih lica za otklanjanje posljedica od prirodnih nepogoda)	1.400.120	1.747.120	610.916
Ukupno:	1.650.147.169	1.674.406.391	1.629.647.049

Izvor: Usvojeni Proračun FBiH za 2015. godinu i Izmjene i dopune Proračuna FBiH za 2015. godinu

Ureda za reviziju institucija u FBiH: Revizorsko izvješće o izvršenju Proračuna FBiH za 2015. godinu

PRIVITAK br. 6: Pregled ukupnih prihoda i primitaka od zaduživanja po godinama i učešće primitaka u Proračunu FBiH

	2013	2014	2015	2016	2017
PRORAČUN FBiH	2.214.180.122	2.357.715.456	2.334.147.169	2.598.862.123	2.747.628.075
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 Proračunu FBiH	19%	28%	29%	27%	28%

Izvor: Proračun FBiH za navedene godine

PRIVITAK br. 7: Izmjene i dopune Proračuna FBiH za period 2014-2015. godine

Vrsta izdatka	Izmjene i dopune Proračuna FBiH za 2014	Izmjene i dopune Proračuna FBiH za 2015
Bruto plaće 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 deficita	65.264.927	-
Tekuća pričuva	9.955.000	3.955.000
Ukupno:	2.475.579.841	2.348.412.392

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

PRIVITAK br. 7 (a): Izvršenje Proračuna FBiH za period 2013. - 2015. godine

Vrsta izdatka	Izvršenje 2013. Godine	Izvršenje 2014. godine	Izvršenje 2015.godine
Bruto plaće 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
Ukupno:	2.001.116.178	2.247.482.779	2.191.848.792

Izvor: Ureda za reviziju institucija u FBiH : Revizorska izvješća o izvršenju proračuna FBiH za 2013., 2014., i 2015. godinu

PRIVITAK br. 7 (b): Struktura rashoda i izdataka Proračuna FBiH za 2015. godinu:

Struktura rashoda i izdataka	Zahtjevi za sredstvima iz Proračuna FBiH	Planirana sredstva u Proračunu FBiH	Izmjene i dopune Proračuna 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 financijsku imovinu	26.915.232	21.315.232	19.315.232
Izdaci za otplatu dugova	864.632.342	864.632.342	858.732.342
Tekuća pričuva	-	4.955.000	3.955.000
Ukupno:	2.363.829.541	2.334.147.169	2.348.412.392

Izvor: Proračun FBiH za 2015. godinu; Izmjene i dopune Proračuna 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. Izvješće o radu Vlade FBiH za 2015. godinu,
10. Izvješće o stanju javnih financija u BiH, septembar 2014. godine,
11. Izvješće o prihodima u FBiH za 2015. godinu,
12. Izvješće o stanju javnih financija u Bosni i Hercegovini, Transparency international BiH, rujan 2014.godina,
13. Metode za izradu projekcije prihoda i rashoda, GAP Projekat,
14. Monitoring rezultata reforme javne uprave u oblasti javnih financija u 2015. godini, Transparency international BiH, mart 2016. godine,
15. Ocjena javnih rashoda i finansijske odgovornosti BiH (PEFA), Dokument Svjetske banke, svibanj 2014.godine,
16. Odluka o privremenom financiranju FBiH za period siječanj-ožujak 2015. godine. („Službene novine Federacije BiH“, broj 8/15),
17. OMA Bilten studeni/prosinac 2015. godine,
18. Pojednostavljeni proračunski 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, prosinac 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 inicijativa (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, zaduživanjem i garancijama u FBiH (“Službene novine FBiH“, broj.86/07, 24/09 i 45/10),
34. Zakon o izvršenju Proračuna 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),