



IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA

PRAĆENJE REALIZACIJE PREPORUKA IZ IZVJEŠTAJA REVIZIJE UČINKA „Planiranje Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine“

Broj: 01-02-10-11-7-288-7/20

Sarajevo, maj 2020. godine



Praćenje realizacije preporuka iz Izvještaja revizije učinka „Planiranje Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine“

Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine proveo je praćenje realizacije preporuka iz Izvještaja revizije učinka „Planiranje Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine“, koji je objavljen 2017. godine. Praćenje je provedeno u skladu s Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija, Principima revizije učinka, Vodičem za reviziju učinka i Vodičem za osiguranje kvaliteta u reviziji učinka VRI u BiH.

Prema Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija, praćenje realizacije preporuka iz revizijskih izvještaja završna je faza u revizijskom ciklusu i provodi se kako bi se osigurale povratne informacije o realizaciji datih preporuka. **Praćenje realizacije preporuka iz revizijskih izvještaja treba da potakne mehanizme odgovornosti i dovede do boljih odluka izvršne i zakonodavne vlasti, kao i dužnosnika koji upravljaju javnim novcem.**

Na osnovu provedenog praćenja konstatovano je da su Vlada FBiH i Federalno ministarstvo finansija preduzimali određene aktivnosti na unapređenju planiranja Budžeta FBiH, ali da preporuke iz Izvještaja revizije učinka „Planiranje Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine“ još uvijek nisu u potpunosti realizovane. **Od osam preporuka koje su date u predmetnom Izvještaju, pet je djelimično provedeno, dok tri preporuke nisu provedene.**

Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine cijeni da Vlada Federacije Bosne i Hercegovine i Federalno ministarstvo finansija trebaju preduzeti dodatne aktivnosti kako bi se osiguralo efikasno i efektivno planiranje Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine, što je pretpostavka za stvaranje opće finansijske stabilnosti i dovođenja javne potrošnje u realne okvire. Porezni obveznici, građani, kao i cjelokupna javnost u Federaciji Bosne i Hercegovine očekuju da se korištenje javnog novca planira s posebnom odgovornošću.

U skladu s odredbama Zakona o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, br. 22/06), Nacrt predmetnog izvještaja dostavljen je na komentar Vladi FBiH i Federalnom ministarstvu finansija, koji su bili obuhvaćeni praćenjem realizacije preporuka. Na zahtjev Vlade FBiH, Federalno ministarstvo finansija je dostavilo komentare na Nacrt izvještaja. S dužnom pažnjom razmotreno je dostavljeno očitovanje, te su argumentovani i adekvatno dokumentovani komentari uzeti u obzir prilikom sačinjavanja konačnog teksta Izvještaja revizije učinka o praćenju realizacije preporuka.

Sarajevo, maj 2020. godine

ZAMJENIK GENERALNOG REVIZORA

Dragan Kolobarić

GENERALNI REVIZOR

Dževad Nekić



SADRŽAJ

REZIME IZVJEŠTAJA O PRAĆENJU REALIZACIJE PREPORUKA	1
1. UVOD	2
1.1. Cilj praćenja realizacije preporuka	2
1.2. Predmet i obim praćenja	2
1.3. Izvori i metode	2
1.4. Kratak osvrt na Izvještaj revizije učinka čije preporuke su predmet praćenja	3
2. PROCJENA REALIZACIJE PREPORUKA KOJE SU PREDMET PRAĆENJA	4
2.1. Aktivnosti institucija na realizaciji preporuka	5
2.1.1. Vlada FBiH i Federalno ministarstvo finansija	5
2.1.2. Federalno ministarstvo finansija	12
2.2. Postupanje Parlamenta FBiH	13
2.3. Komentari na Nacrt izvještaja	13
3. ZAKLJUČCI	14



KORIŠTENE SKRAĆENICE

Skraćenica	Puni naziv
BiH	Bosna i Hercegovina
BPMIS	Informacioni sistem za planiranje i upravljanje budžetom
Budžet FBiH	Budžet Federacija Bosne i Hercegovine
DOB	Dokument okvirnog budžeta
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
FMF	Federalno ministarstvo finansija
IT sistem	Informatički sistem
Parlament FBiH	Parlament Federacije Bosne i Hercegovine
PJI	Program javnih investicija
Vlada FBiH	Vlada Federacije Bosne i Hercegovine
VRI	Vrhovna revizijska institucija

LISTA TABELA

- **Tabela 1.** Realizacija preporuka iz Izvještaja „Planiranje Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine“
- **Tabela 2.** Pregled datih preporuka i status realizacije preporuka
- **Tabela 3.** Planirani i ostvareni prihodi Budžeta FBiH u periodu 2017–2019. godine
- **Tabela 4.** Vanjski i unutarnji dug Vlade FBiH za period 2016–2018. godine
- **Tabela 5.** Planirani i ostvareni tekući rashodi Budžeta FBiH u periodu 2017–2019. godine
- **Tabela 5.1.** Planirani i ostvareni rashodi i izdaci Budžeta FBiH u periodu 2017–2019. godine



REZIME IZVJEŠTAJA O PRAĆENJU REALIZACIJE PREPORUKA

Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ured za reviziju) proveo je praćenje realizacije preporuka iz Izvještaja revizije učinka „Planiranje Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine“, objavljenog 2017. godine. Cilj je bio ispitati preduzete aktivnosti na osnovu predmetnog Izvještaja i ocijeniti u kojoj mjeri su preporuke realizovane.

U Izvještaju je dato ukupno osam preporuka, od čega je pet zajedničkih preporuka upućeno Vladi Federacije Bosne i Hercegovine i Federalnom ministarstvu finansija, dok je za realizaciju ostale tri preporuke bilo odgovorno FMF.

Utvrđeno je da je većina preporuka djelimično realizovana. Od pet zajedničkih preporuka, četiri su djelimično realizovane, a jedna nije realizovana. Kada su u pitanju preporuke upućene samo FMF-a, utvrđeno je da je jedna preporuka djelimično realizovana, dok za realizaciju dvije preporuke FMF nije preduzimalo aktivnosti. Zbirni pregled realizacije preporuka prezentira se u tabeli:

Tabela 1. Realizacija preporuka iz Izvještaja „Planiranje Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine“

Status realizacije preporuke	Broj preporuka
Preporuka je djelimično provedena	5
Preporuka nije provedena	3
Ukupno:	8

Analizom podataka o preduzetim aktivnostima na realizaciji preporuka, utvrđeno je sljedeće:

- U posmatranim godinama usvojeni su određeni strateški dokumenti u kojima su definisane mjere i aktivnosti za unapređenje procesa planiranja Budžeta FBiH, ali nisu realizovane sve predviđene mjere iz strateških dokumenata. Iako su vršene određene analize prilikom izrade strateških dokumenata, nisu dostavljeni dokazi da je izvršena detaljna analiza dosadašnjeg načina planiranja Budžeta FBiH kako bi se unaprijedila efikasnost i efektivnost planiranja prihoda i rashoda Budžeta FBiH;
- Poboljšana je naplata prihoda Budžeta FBiH u posmatranom periodu, ali i dalje nije osigurano njihovo realnije planiranje, s obzirom na to da ukupni prihodi ni u jednoj od posmatranih godina nisu realizovani u planiranom iznosu;
- FMF je izradilo, a Vlada FBiH usvojila Strategiju upravljanja javnim dugom i godišnje planove zaduživanja, ali još nije donesen novi Zakon o dugu, zaduživanju i garancijama u FBiH koji se nalazi u parlamentarnoj proceduri;
- Nije izvršena analiza efekata dosadašnje restriktivne budžetske potrošnje niti je planirano smanjenje tekućih rashoda u Budžetu FBiH;
- Tekući transferi u Budžetu FBiH i dalje se planiraju bez prethodno donesenih strateških i akcionih planova. Također, nastavljeno je planiranje tekućih transfera u Budžetu FBiH za koje ne postoji zakonska osnova;
- Nisu uspostavljeni jasni kriteriji niti su korištene informacije o učincima institucija prilikom planiranja raspodjele sredstava budžetskim korisnicima;
- Ne obavljaju se konsultacije sa budžetskim korisnicima u toku procesa izrade DOB-a, kako bi se osigurala transparentnost u izradi i donošenju ovog dokumenta;
- Prilikom izrade Budžeta FBiH, FMF nije obavljao konsultacije sa svim budžetskim korisnicima radi usaglašavanja budžetskih zahtjeva.



1. UVOD

U uvodnom dijelu Izvještaja obrazložen je cilj i predmet praćenja realizacije preporuka, izvori podataka i metodologija, te su prezentirani osnovni podaci o Izvještaju revizije učinka „Planiranje Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine“, čija realizacija preporuka je bila predmet praćenja.

Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija nalažu uspostavu efektivnih mehanizama za praćenje realizacije preporuka iz revizijskih izvještaja.¹ Vrhovne revizijske institucije trebaju uspostaviti odgovarajući sistem praćenja realizacije preporuka kako bi osigurale da subjekti revizije postupaju u skladu s utvrđenim nalazima, zaključcima i preporukama.

1.1. Cilj praćenja realizacije preporuka

Cilj praćenja bio je ispitati preduzete aktivnosti nadležnih institucija na osnovu Izvještaja revizije učinka „Planiranje Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine“ i procijeniti u kojoj mjeri su realizovane date preporuke.

1.2. Predmet i obim praćenja

Praćenje realizacije preporuka planirano je u okviru Godišnjeg plana rada Ureda za reviziju institucija u FBiH za 2020. godinu.² Pri donošenju odluke o odabiru izvještaja čija će se realizacija preporuka pratiti, vodilo se računa da je od njegove objave prošlo dovoljno vremena kako bi odgovorne institucije mogle preduzeti aktivnosti na realizaciji preporuka.

Dodatni argument zbog kojeg je odlučeno da se provede predmetno praćenje je činjenica da odgovorno i realno planiranje Budžeta FBiH treba rezultirati pozitivnim učincima, za dobrobit građana i cjelokupne zajednice u FBiH.

Praćenjem je obuhvaćen period od juna 2017. do januara 2020. godine i aktivnosti odgovornih institucija kojima su u Izvještaju revizije učinka „Planiranje Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine“ date preporuke – Vladi FBiH i FMF-a.

1.3. Izvori i metode

Podaci i informacije potrebne za procjenu realizacije preporuka prikupljeni su od subjekata kojima su preporuke bile upućene, zatim korištenjem dostupne regulative iz predmetne oblasti, dokumenata dostupnih na službenim internet-stranicama Vlade FBiH i FMF-a.

Primarni podaci prikupljeni su putem upitnika revizije učinka koji su upućeni Vladi FBiH i FMF-a. Uz odgovore na Upitnik, Vlada FBiH i FMF trebali su dostaviti relevantnu dokumentaciju kojom dokazuju odgovore. U slučajevima gdje institucije nisu dostavile dokaze o preduzetim aktivnostima i gdje nije bilo drugih relevantnih dokaza, smatralo se da aktivnosti nisu ni preduzete.

Federalno ministarstvo finansija dostavilo je odgovore na Upitnik u predviđenom roku. Vlada FBiH nije dostavila odgovore na Upitnik, nego je dostavila akt kojim se Upitnik upućen Vladi FBiH prosljeđuje FMF-a na postupanje. Također, Vlada FBiH dostavila je Zaključak o saglasnosti sa odgovorima koje je FMF dostavilo Uredu za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine.³ Međutim, na određena pitanja koja su bila upućena Vladi FBiH, FMF nije dostavilo odgovore. S ciljem prikupljanja dovoljnih i provjerenih podataka i informacija, obavljani su telefonski intervjui s nadležnima iz FMF-a.

¹ GUID 9030 – Dobre prakse vezane za nezavisnost VRI

² Godišnji plan i program rada Ureda za reviziju institucija u FBiH za 2020. godinu

³ Akt broj: 01-11-89/20 od 6. 2. 2020. godine – Zaključak Vlade Federacije BiH, V. broj: 256/2020. godine



Analizom raspoložive dokumentacije, odgovora na Upitnik revizije učinka i informacija dobivenih na osnovu provedenih intervjuja, izvršena je procjena realizacije preporuka, koje su klasifikovane prema sljedećim kategorijama:

- preporuka je provedena
- preporuka je djelimično provedena
- pokrenute su početne aktivnosti na realizaciji preporuke
- preporuka nije provedena
- preporuka više nije relevantna

U slučajevima kada je ista preporuka data većem broju subjekata, status njene realizacije procijenjen je analizom preduzetih aktivnosti svih subjekata kojima je data preporuka i čije su se aktivnosti pratile.

1.4. Kratak osvrt na Izvještaj revizije učinka čije preporuke su predmet praćenja

Ured za reviziju je u 2017. godini objavio Izvještaj revizije učinka o temi „Planiranje Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine“. Revizija je provedena s namjerom da se ispita da li su Vlada FBiH i FMF osigurali efikasno i efektivno planiranje Budžeta FBiH.

Revizijom je utvrđeno sljedeće:

- *U posmatranim godinama, plan prihoda Budžeta FBiH imao je negativan trend, dok je plan rashoda i izdataka rastao. Prilikom planiranja prihoda i primitaka, Vlada FBiH i Federalno ministarstvo finansija nisu planirali mogućnost unapređenja naplate budžetskih prihoda, nego su kontinuirano planirali povećanje primitaka od zaduživanja. Tako je učešće planiranih primitaka od zaduživanja poraslo sa 19% ukupnog Budžeta FBiH za 2013. godinu (2.214 miliona KM) na 29% Budžeta FBiH za 2015. godinu (2.234 miliona KM).*
- *Vlada FBiH i Federalno ministarstvo finansija nisu ispoštovali svoje postavljene prioritetne ciljeve u pogledu restriktivne budžetske potrošnje, nego su, u posmatranim godinama, planirali povećanje budžetskih rashoda i izdataka. Planirani izdaci za dugove i kamate porasli su sa 36% Budžeta FBiH za 2013. godinu na 41% u 2015. godini.*
- *Propusti su utvrđeni kod planiranja transfera, koji također nisu imali trend smanjenja u posmatranim godinama revizije. Budžetski korisnici planirali su transfere za koje nisu imali zakonski osnov.*
- *Iako je Vlada FBiH iskazala opredjeljenje da će smanjiti i racionalizirati administraciju u javnom sektoru, Budžetom FBiH planirano je povećanje broja zaposlenih.*
- *Prilikom izrade Dokumenta okvirnog budžeta FBiH budžetskim korisnicima nisu adekvatno određene gornje granice budžetskih rashoda zbog nedovoljnog korištenja informacija o učinku.*
- *Budžetskim korisnicima onemogućen je pravovremeni uvid u budžetska ograničenja i da obave konsultacije s Federalnim ministarstvom finansija u fazi s pripremom Dokumenta okvirnog budžeta FBiH. Također, postupak izrade godišnjeg Budžeta FBiH nije u potpunosti transparentan zbog činjenice da subjektima koji nisu pozvani na konsultacije ne ostavlja mogućnost da obrazlože svoje potrebe, odnosno budžetske zahtjeve.*



Na osnovu utvrđenih nalaza zaključeno je da Vlada FBiH i Federalno ministarstvo finansija nisu osigurali efikasno i efektivno planiranje Budžeta FBiH. Nerealno planiranje Budžeta FBiH u prethodnim godinama dovelo je do značajnog povećanja zaduživanja FBiH kako bi se pokrili rastući rashodi i izdaci.

U Izvještaju je akcentirano da je ključni faktor za postizanje stabilnosti i održivosti Budžeta FBiH njegovo realno planiranje, zasnovano na povećanju naplate budžetskih prihoda i smanjenju budžetskih rashoda, a u cilju postepenog smanjenja duga FBiH.

U Izvještaju revizije učinka „Planiranje Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine“ dato je ukupno osam preporuka. Za realizaciju pet preporuka bili su odgovorni Vlada FBiH i FMF, dok je za tri preporuke bilo odgovorno FMF.

Prije sačinjavanja konačnog teksta predmetnog Izvještaja, subjekti revizije imali su priliku da se očituju na utvrđene nalaze i date preporuke. Komentari koji su bili relevantni i adekvatno dokumentovani inkorporirani su u konačan tekst izvještaja, dostavljen institucijama kojima su date preporuke i nadležnim organima vlasti na postupanje. Izvještaj je objavljen na web-stranici Ureda za reviziju institucija u FBiH (www.vrifbih.ba) kako bi bio dostupan široj javnosti.

2. PROCJENA REALIZACIJE PREPORUKA KOJE SU PREDMET PRAĆENJA

Na osnovu provedenog praćenja aktivnosti institucija na realizaciji preporuka iz Izvještaja revizije učinka „Planiranje Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine“, utvrđeno je da nijedna od osam datih preporuka nije u potpunosti realizovana. U narednoj tabeli daje se pregled preporuka i status realizacije za svaku preporuku:

Tabela 2. Pregled datih preporuka i status realizacije preporuka

Red. br.	Preporuke	Subjekti kojima su upućene preporuke	Status realizacije preporuka
1.	Izvršiti detaljnu analizu dosadašnjeg načina planiranja Budžeta FBiH i preduzeti konkretne mjere usmjerene na efikasno i efektivno planiranje prihoda i rashoda Budžeta FBiH.	Vlada FBiH i FMF	Djelimično
2.	Iskoristiti sve raspoložive instrumente u cilju veće naplate budžetskih prihoda, kako bi se realnije planirao Budžet FBiH.	Vlada FBiH i FMF	Djelimično
3.	Izvršiti sveobuhvatnu analizu dosadašnje politike zaduživanja i u što kraćem vremenskom periodu preduzeti konkretne mjere na smanjenju duga FBiH.	Vlada FBiH i FMF	Djelimično
4.	Preispitati efekte provođenja dosadašnje politike restriktivne budžetske potrošnje i razmotriti uvođenje učinkovitijih mjera kojima bi se smanjili rashodi Budžeta FBiH.	Vlada FBiH i FMF	Djelimično
5.	Preduzeti aktivnosti da se planiranje tekućih transfera vrši na osnovu prethodno donesenih strateških i akcionih planova i da se transferi za koje ne postoji zakonski osnov prestanu planirati Budžetom FBiH.	Vlada FBiH i FMF	Nije provedena
6.	Uspostaviti jasne kriterije za planiranje raspodjele sredstava budžetskim korisnicima, kako bi se planiralo smanjenje budžetske potrošnje i postigla veća efektivnost i efikasnost institucija.	FMF	Nije provedena
7.	Obavljati konsultacije sa budžetskim korisnicima u toku procesa izrade Dokumenta okvirnog budžeta FBiH, kako bi se osigurala transparentnost u izradi i donošenju ovog dokumenta.	FMF	Nije provedena
8.	Obavljati konsultacije sa svim budžetskim korisnicima u toku procesa izrade Budžeta FBiH radi usaglašavanja zahtjeva budžetskih korisnika.	FMF	Djelimično



Kako je vidljivo iz tabele, niti jedna preporuka nije u potpunosti realizovana, što znači da nadležne institucije kojima su preporuke bile upućene nisu preduzele dovoljno aktivnosti u cilju njihove realizacije. Od ukupno osam datih preporuka, pet je djelimično realizovano, dok za tri preporuke nisu preduzimane aktivnosti na realizaciji.

2.1. Aktivnosti institucija na realizaciji preporuka

U narednom dijelu Izvještaja prezentuju se aktivnosti institucija, Vlade FBiH i FMF-a na realizaciji preporuka iz Izvještaja „Planiranje Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine“, te se daje procjena statusa realizacije svake od preporuka.

2.1.1. Vlada FBiH i Federalno ministarstvo finansija

Preporuka 1. Izvršiti detaljnu analizu dosadašnjeg načina planiranja Budžeta FBiH i preduzeti konkretne mjere usmjerene na efikasno i efektivno planiranje prihoda i rashoda Budžeta FBiH.	
STATUS REALIZACIJE PREPORUKE	DJELIMIČNO PROVEDENA

Praćenjem je procijenjeno da je preporuka djelimično provedena zbog činjenice da su Vlada FBiH i FMF preduzeli određene mjere i aktivnosti na njenoj realizaciji. Detaljnom analizom odgovora na Upitnik revizije učinka i raspoložive dokumentacije konstatovano je da su izrađeni i doneseni određeni strateški dokumenti u kojima su definisane mjere i aktivnosti kako bi se unaprijedilo planiranje Budžeta FBiH. Međutim, nisu realizovane sve predviđene mjere iz strateških dokumenata, niti su dostavljene detaljne analize dosadašnjeg načina planiranja Budžeta FBiH.

Analizom dostupne dokumentacije utvrđeno je da je **Vlada FBiH** usvojila određene strateške dokumente⁴ s namjerom da se unaprijedi upravljanje javnim finansijama, kao i upravljanje javnim dugom u FBiH. Uvidom u Strategiju reforme upravljanja javnim finansijama u Federaciji BiH za period 2017–2020. godine utvrđeno je da je definisano šest ciljeva reforme javnih finansija u FBiH, koji se odnose na: održivi srednjoročni makrofiskalni i budžetski okvir, mobiliziranje prihoda, planiranje i izradu budžeta, efikasno i efektivno izvršenje budžeta, uvođenje efikasne interne kontrole i obezbjeđenje eksternog nadzora nad javnim finansijama putem vanjske revizije. U okviru svakog cilja definisane su mjere i aktivnosti, nosioci aktivnosti, rok za provođenje, indikatori i rezultati.

Analizom odgovora na Upitnik i raspoložive dokumentacije utvrđeno je da je FMF, u skladu sa Strategijom, preduzimao određene aktivnosti u cilju unapređenja planiranja i izrade budžeta. U okviru četiri mjere koje su definisane u Strategiji (Proširivanje obuhvata budžeta i DOB-a, Uključivanje izvanbudžetskih fondova, direkcija za puteve, agencija, javnih ustanova i visokoškolskih ustanova u budžete, Osiguranje podrške pripremi Dokumenta okvirnog budžeta i budžeta u odgovarajućem IT sistemu i Unapređenje usmjeravanja sredstava u budžetu u srednjoročnom periodu i na godišnjem nivou), FMF je preduzimao određene aktivnosti. Naime, provedene su aktivnosti na jačanju kapaciteta za izradu makroprojekcija i projekcija prihoda i rashoda,⁵ i djelimične aktivnosti na povezivanju strateških planova budžetskih korisnika s DOB-om.⁶ Također, preduzeta je aktivnost kako bi Federalni zavod za penzijsko-invalidsko osiguranje i sedam kazneno-popravnih zavoda dobili status budžetskih korisnika u skladu s odredbama Pravilnika o utvrđivanju i načinu vođenja registra

⁴ Strategija reforme upravljanja javnim finansijama u Federaciji BiH za period 2017–2020. godine i Strategije upravljanja dugom 2016–2018, 2017–2019, 2018–2020. i 2019–2021.

⁵ FMF navodi da je ova aktivnost provedena i u DOB-u za period 2019–2021. i da se prvi put prezentira projekcija budžeta za gradove, općine i kantone, kao i projekcije finansijskih planova vanbudžetskih fondova u FBiH.

⁶ Zakon o razvojnom planiranju i upravljanje razvojem u Federaciji Bosne i Hercegovine je donesen („Službene novine Federacije BiH“, broj 32/17), dok podzakonski akti nisu u primjeni. Stoga se programi korisnika ne mogu uskladiti sa DOB-om.

budžetskih korisnika Budžeta u FBiH.⁷ Kako navode nadležni iz FMF-a, ostale mjere i aktivnosti iz Strategije trebaju biti provedene u narednom periodu.⁸

Kada je u pitanju analiza dosadašnjeg načina planiranja Budžeta FBiH, prema izjavama nadležnih iz FMF-a, za potrebe izrade strateških dokumenata vršene su određene analize, što je podrazumijevalo i sagledavanje procesa planiranja Budžeta. Međutim, nije dostavljena adekvatna dokumentacija kojom se dokazuje da je, shodno datoj preporuci, izvršena detaljna analiza procesa planiranja Budžeta, na osnovu koje su preduzete mjere usmjerene na unapređenje planiranja Budžeta FBiH.

Nadležni iz FMF-a navode da se određene analize vrše i u okviru redovnih aktivnosti na pripremi i izradi Budžeta FBiH, kroz zahtjeve budžetskih korisnika u BPMIS aplikaciji.⁹ Također, istakli su da se u procesu budžetskog planiranja vrši redovno praćenje projektovanih iznosa prihoda i analiza ostvarenja svake kategorije prihoda. Navode da se prilikom značajnog odstupanja prikuplja i analizira što veći broj ulaznih podataka u cilju identifikacije uzroka, kako bi se smanjili rizici za projekcije u narednom periodu.¹⁰ Međutim, ni ove analize nisu dostavljene u pisanoj formi, kako bi se na odgovarajući način dokumentovale preduzete aktivnosti.

Vlada FBiH je na prijedlog FMF-a uputila u parlamentarnu proceduru određeni broj zakonskih propisa¹¹ s ciljem unapređenja poslovnog ambijenta, smanjenja sive ekonomije i osiguranja većeg ubiranja budžetskih prihoda. Utvrđeno je i da je FMF izradilo Izmjene i dopune Pravilnika o proceduri za izradu izjave o fiskalnoj procjeni zakona, drugih propisa i akata planiranja na Budžet FBiH.¹² Izjava o fiskalnoj procjeni daje se zbog mogućeg uticaja planiranih zakona ili akata i drugih propisa na Budžet FBiH, odnosno ukoliko utiče na smanjenje ili povećanje prihoda i primitaka, kao i rashoda i izdataka u tekućoj godini, tj. u dvije naredne godine. Prema izjavi nadležnih iz FMF-a, ovaj Pravilnik je nadograđen u BPMIS FIA aplikaciji. Pored navedenog, unaprijeđen je sistem izvještavanja o prihodima primjenom Pravilnika o sadržaju, načinu i rokovima izvještavanja o prikupljenim i raspoređenim prihodima budžeta, vanbudžetskih fondova i ostalih korisnika javnih prihoda na teritoriji Federacije BiH.¹³

Preporuka 2. Iskoristiti sve raspoložive instrumente u cilju veće naplate budžetskih prihoda, kako bi se realnije planirao Budžet FBiH.

STATUS REALIZACIJE PREPORUKE

DJELIMIČNO PROVEDENA

Praćenjem je konstatovano da su Vlada FBiH i FMF u okvirima svojih nadležnosti preduzeli određene aktivnosti na realizaciji predmetne preporuke. Naime, u cilju unapređenja naplate javnih prihoda, Vlada FBiH je na prijedlog FMF-a usvojila izmjene i dopune određenih zakonskih propisa i uputila ih u parlamentarnu proceduru. Međutim, nije izvršena detaljna analiza efektivnosti postojećih propisa koji regulišu predmetnu oblast niti je izrađen dinamički plan unapređenja naplate svih pojedinačnih prihoda koji se ubiru u Budžet FBiH, sa jasno definisanim mjerama za poboljšanje naplate prihoda, aktivnostima i nosiocima utvrđenih aktivnosti.

Također, praćenjem je utvrđeno da je u posmatranom periodu ostvaren rast prihoda u Budžetu FBiH u odnosu na period obuhvaćen revizijom iz 2017. godine, ali i dalje nije osigurano njihovo realnije

⁷ „Službene novine Federacije BiH“, broj 30/14

⁸ Odgovori FMF-a na Upitnik

⁹ Informacioni sistem za planiranje i upravljanje budžetom – unos finansijskih planova budžetskih korisnika

¹⁰ Prema odgovorima na Upitnik, FMF je u cilju unapređenja procesa pripreme projekcija prihoda preduzeo aktivne mjere na razvoju ekonometrijskog modela za agregatno prognoziranje prihoda, kao i prikupljanje što reprezentativnijih ulaznih podataka kako bi se unaprijedio kvalitet formiranja vremenskih serija podataka o historijskim trendovima.

¹¹ Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnim sistemima, Prijedlog zakona o porezu na dohodak i Prijedlog zakona o doprinosima

¹² „Službene novine Federacije BiH“, broj 34/16 i 15/18

¹³ „Službene novine Federacije BiH“, broj 92/18



planiranje s obzirom na to da u većini posmatranih godina prihodi nisu realizovani u planiranom iznosu.

Vlada FBiH je na prijedlog FMF-a, u cilju unapređenja naplate javnih prihoda u 2017. godini, uputila u parlamentarnu proceduru Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnim sistemima, čiji je cilj pojačati nadzor nad provođenjem Zakona, povećati kontrolu obveznika, jačati poreznu disciplinu, što će doprinijeti povećanju naplate prihoda.¹⁴ Također, izmjenama i dopunama Zakona o visini stope zatezne kamate na javne prihode¹⁵ data je mogućnost otpisa zatezne kamate poreznim obveznicima ukoliko izmire glavni dug do određenog datuma, što je uticalo na povećanje naplate javnih prihoda u posmatranom periodu.¹⁶

Kada su u pitanju aktivnosti **FMF-a**, praćenjem je utvrđeno da Ministarstvo, u skladu sa svojim nadležnostima, redovno vrši praćenje i analizu ostvarene potrošnje u cilju što adekvatnije procjene koeficijenta doznačavanja prihoda od indirektnih poreza za Federaciju BiH. Prema navodima nadležnih iz Ministarstva,¹⁷ nivo naplate prihoda od indirektnih poreza direktno zavisi od aktivnosti nadležne Uprave za indirektno oporezivanje, dok naplata ostalih prihoda u značajnoj mjeri zavisi od preduzetih aktivnosti Porezne uprave FBiH i drugih inspeksijskih organa. Analizom dostupne dokumentacije utvrđeno je da se kontinuirano provode aktivnosti na pojačanom inspeksijskom nadzoru radi poticanja poštivanja propisa u cilju poboljšanja porezne discipline, suzbijanja sive ekonomije i efikasnije naplate javnih prihoda.¹⁸ Kada su u pitanju direktni porezi, prije predlaganja izmjena poreznih politika provode se analize mogućih uticaja izmjena na nivo naplate prihoda.¹⁹

Analizom dostupne dokumentacije²⁰ utvrđeno je da je u posmatranom periodu ostvarena veća realizacija ukupnih prihoda u odnosu na 2016. godinu²¹. **Tako su ostvareni ukupni prihodi u 2017. godini povećani za 17%, u 2018. godini za 19%, a u 2019. godini za 12% u odnosu na realizovane prihode u 2016. godini.** Međutim, ukupni prihodi ni u jednoj od posmatranih godina nisu realizovani u planiranom iznosu, a trend rasta realizovanih prihoda prekinut je u 2019. godini, što se prezentira u narednoj tabeli.

Tabela 3. Planirani i ostvareni prihodi Budžeta FBiH u periodu 2017–2019. godine

(u KM)

Godina	2017.		2018.		2019.	
	Planirani prihodi	Ostvareni prihodi	Planirani prihodi	Ostvareni prihodi	Planirani prihodi	Ostvareni prihodi
Porezni prihodi	1.620.277.705	1.600.094.278	1.661.978.242	1.662.674.175	1.674.023.720	1.675.984.548
Neporezni prihodi	504.528.300	519.699.270	607.683.595	495.290.316	590.553.131	354.014.578
Ukupno: prihodi	2.124.806.005	2.119.793.548	2.269.661.837	2.157.964.491	2.264.576.851	2.029.999.126

Izvor: Izvještaji o finansijskoj reviziji Izvještaja o izvršenju Budžeta Federacije BiH za 2017. i 2018. godinu - Ured za reviziju institucija u FBiH; Izmjene i dopune Budžeta Federacije BiH za 2019. godinu; Izvještaj o izvršenju Budžeta FBiH za 2019. godinu

Kako je vidljivo iz tabele, nedovoljna realizacija poreznih prihoda evidentirana je 2017. godini, dok je u 2018. i 2019. godini konstatovana značajno manja realizacija neporeznih prihoda u odnosu na planirane prihode u Budžetu FBiH.

Kada su u pitanju porezni prihodi, dostupne informacije ukazuju da je poboljšana naplata prihoda od **poreza na dobit**, što je, prema izjavama nadležnih iz FMF-a, rezultat primjene novog Zakona o porezu

¹⁴ Zaključak Vlade FBiH sa 65. Sjednice, održane 18. 8. 2016. godine

¹⁵ „Službene novine Federacije BiH”, broj 48/01, 52/01, 42/06, 28/13, 66/14, 86/15 i 34/18

¹⁶ DOB 2019–2021, strana 29.

¹⁷ Odgovor FMF-a na Upitnik

¹⁸ DOB 2019–2021, strana 30.

¹⁹ Odgovor FMF-a na Upitnik

²⁰ Ured za reviziju institucija u FBiH: izvještaji o finansijskoj reviziji Izvještaja o izvršenju Budžeta Federacije BiH za 2016, 2017. i 2018. godinu

²¹ Ostvareni ukupni prihodi u 2016. godini iznosili su 1.810.607.728 KM.



na dobit²² kojim je proširena porezna osnovica, kao i uticaj pojačanih inspekcijskih aktivnosti Porezne uprave FBiH. Kako ističu nadležni u FMF-u, **prosječna godišnja stopa rasta naplate prihoda od poreza na dobit u Budžetu FBiH u periodu 2016–2018. godine iznosila je preko 20%.**

Slijedom navedenog, izvršen je uvid u raspoloživu dokumentaciju²³ te je utvrđeno da su u posmatranom periodu navedeni prihodi imali rast svake godine. **Tako su prihodi od poreza na dobit u 2016. godini ostvareni u iznosu od cca 64 miliona KM, u 2017. godini u iznosu od cca 75 miliona KM, dok su u 2018. ovi prihodi iznosili cca 85 miliona KM. Trend rasta ovih prihoda je nastavljen je i u 2019. godini, kada su prihodi od poreza na dobit ostvareni u iznosu od cca 99 miliona KM.**²⁴

Preporuka 3. Izvršiti sveobuhvatnu analizu dosadašnje politike zaduživanja i u što kraćem vremenskom periodu, preduzeti konkretne mjere na smanjenju duga FBiH.

STATUS REALIZACIJE PREPORUKE	DJELIMIČNO PROVEDENA
------------------------------	----------------------

Praćenjem je procijenjeno da je preporuka djelimično provedena zbog činjenice da su Vlada FBiH i FMF preduzeli određene aktivnosti na njenoj realizaciji. Detaljnom analizom odgovora na Uпитnik revizije učinka i raspoložive dokumentacije konstatovano je da su Vlada FBiH i FMF donijeli određene strateške dokumente²⁵ te je upućen novi Nacrt zakona o dugu, zaduživanju i garancijama FBiH u parlamentarnu proceduru. Međutim, iako je FMF vršio određene analize prilikom izrade strateških dokumenata, praćenjem je utvrđeno da nije izvršena sveobuhvatna analiza dosadašnje politike zaduživanja. Iako je u posmatranom periodu utvrđen trend smanjenja duga Vlade FBiH, svake godine bila su planirana nova zaduživanja za održavanja likvidnosti Budžeta FBiH.

Vlada FBiH je 2017. godine uputila u parlamentarnu proceduru Nacrt zakona o dugu, zaduživanju i garancijama FBiH s namjerom stvaranja pretpostavki za jaču kontrolu nad zaduživanjem. Nacrt zakona utvrđuje ciljeve zaduživanja, te propisuje obavezu Vlade FBiH da donosi Strategiju upravljanja dugom, zasnovanu na ciljevima utvrđenim zakonom, i usvajanje Godišnjeg plana zaduživanja. Nacrt je usvojen u Domu naroda Parlamenta FBiH, te je odlučeno da tekst bude upućen u tromjesečnu javnu raspravu.²⁶ Iako Nacrt zakona još nije usvojen, konstatovano je da je **Vlada FBiH na prijedlog FMF-a** u periodu od 2016. do 2020. godine svake godine usvajala Strategiju upravljanja dugom kojom se definišu smjernice za politike upravljanja i planove finansiranja vladinog duga u narednim godinama i godišnje planove zaduživanja.

Na osnovu dostupnih informacija utvrđeno je da se od 2016. godine dug Vlade FBiH smanjivao iz godine u godinu,²⁷ što je posljedica zastoja u potpisivanju novih ugovora s međunarodnim finansijskim institucijama i veće otplate u odnosu na povlačenje kreditnih sredstava namijenjenih za finansiranje infrastrukturnih projekata.

Također, od 2017. godine smanjen je unutarnji dug u FBiH zbog manjeg zaduživanja emisijom vrijednosnih papira na domaćem tržištu.²⁸ Ilustracije radi, navedeno se prezentira u narednoj tabeli:

²² „Službene novine Federacije BiH“, broj 15/16

²³ Ured za reviziju institucija u FBiH: izvještaji o finansijskoj reviziji Izvještaja o izvršenju Budžeta FBiH za 2016, 2017. i 2018. godinu

²⁴ FMF: Izvještaj o izvršenju Budžeta FBiH za 2019. godinu

²⁵ Strategije upravljanja dugom i godišnji planovi zaduživanja

²⁶ <https://vijesti.ba/clanak/402726/odobren-nacrt-zakona-o-dugu-zaduzivanju-i-garancijama-fbih>

²⁷ Prema navodima nadležnih iz FMF-a, trend smanjenja nominalnog iznosa duga Vlade FBiH koji se dešavao u posljednje tri godine isključivo je posljedica skromne realizacije planova javnih preduzeća, koji se odnose na ulaganje u javnu infrastrukturu, a ne eksplicitne vladine politike usmjerene na smanjenje vladinog duga.

²⁸ 177. sjednica Vlade Federacije BiH od 25. 4. 2019. godine – Saopćenje o radu

Tabela 4. Vanjski i unutarnji dug Vlade FBiH za period 2016–2018. godine

(u KM)

Stanje duga Vlade FBiH ²⁹			
Godina*	Vanjski dug	Unutarnji dug	Ukupno
31. 12. 2016.	2.829.145.871	1.016.990.955	3.846.136.826
31. 12. 2017.	2.393.510.330	894.687.448	3.288.197.778
31. 12. 2018.	2.291.212.436	704.665.764	2.995.878.200

Izvor: Informacije o vanjskom i unutarnjem dugu u Federaciji Bosne i Hercegovine na 31. 12. 2017. i 31. 12. 2018. godine – Federalno ministarstvo finansija

* Reviziji nije bila dostupna informacija o vanjskom i unutarnjem dugu u FBiH za 2019. godinu do završetka pisanja predmetnog izvještaja.

Prema odgovoru FMF-a na Upitnik, prilikom izrade strateških dokumenata vrše se određene analize na osnovu kojih se određuju srednjoročni strateški ciljevi i efikasnije upravlja vladinim dugom. Međutim, **FMF nije dostavio detaljnu analizu dosadašnje politike zaduživanja**. Konstatovano je da su Budžetom FBiH i dalje planirana nova zaduženja. Analizom godišnjih planova zaduživanja utvrđeno je da je za održavanje likvidnosti Budžeta FBiH u 2017. i 2018. godini bilo planirano zaduživanje putem kratkoročnih instrumenata (trezorskih zapisa) u iznosu od 360 miliona, dok je u 2019. godini planirani iznos povećan na 380 miliona KM. U komentaru na Nacrt izvještaja, nadležni iz FMF-a cijenili su važnim istaknuti da je, u posmatranim godinama, zaduživanje putem trezorskih zapisa bilo značajno manje u odnosu na ono predviđeno Budžetom FBiH.³⁰ Tako je realizacija emisija trezorskih zapisa u 2017. godini iznosila cca. 260 miliona, u 2018. godini cca. 40 miliona, a u 2019. godini cca. 20 miliona KM.³¹

Kad su u pitanju ostvareni primici od zaduživanja u Budžetu FBiH, uvidom u dostupnu dokumentaciju³² utvrđeno je da su ostvareni ukupni primici u 2017. godini iznosili cca. 290 miliona KM, u 2018. godini cca. 255 miliona KM, a u 2019. godini cca 235 miliona KM, što predstavlja smanjenje u odnosu na period koji je bio obuhvaćen revizijom učinka iz 2017. godine. Naime, u 2015. godini primici od zaduživanja u Budžetu FBiH iznosili su cca. 652 miliona KM, dok su u 2016. godini iznosili cca. 563 miliona KM.

Preporuka 4. Preispitati efekte provođenja dosadašnje politike restriktivne budžetske potrošnje i razmotriti uvođenje učinkovitijih mjera kojima bi se smanjili rashodi Budžeta FBiH.

STATUS REALIZACIJE PREPORUKE**DJELIMIČNO PROVEDENA**

Praćenjem je procijenjeno da je preporuka djelimično provedena zbog činjenice da su Vlada FBiH i FMF preduzeli određene aktivnosti na njenoj realizaciji. Naime, Vlada FBiH je kroz strateške dokumente³³ iskazala svoje opredjeljenje za politiku restriktivne budžetske potrošnje,³⁴ te donijela više zaključaka kojima se ograničava zapošljavanje u organima uprave u Federaciji BiH. Međutim,

²⁹ Podaci iz Informacije o vanjskom i unutarnjem dugu u Federaciji BiH na 31. 12. 2018. godine, jer nisu bili dostupni podaci za 2019. godinu do kraja pisanja predmetnog izvještaja.

³⁰ Komentari na Nacrt izvještaja revizije učinka „Praćenje realizacije preporuka iz Izvještaja Planiranje Budžeta Federacije BiH“ br. 06-11-3-7-1212-1/20 od 6. 5. 2020. godine

³¹ Ured za reviziju institucija u FBiH - izvještaji o finansijskoj reviziji Izvještaja o izvršenju Budžeta Federacije BiH za 2017. i 2018. godinu; FMF - Izvještaj o izvršenju Budžeta FBiH za 2019. godinu

³² Ured za reviziju institucija u FBiH - izvještaji o finansijskoj reviziji Izvještaja o izvršenju Budžeta Federacije BiH za 2016, 2017. i 2018. godinu; FMF - Izvještaj o izvršenju Budžeta FBiH za 2019. godinu

³³ Strategije reforme upravljanja javnim finansijama u Federaciji BiH za period 2017–2020; Dokumenti okvirnog budžeta 2017–2019, 2018–2020. i 2019–2021; Smjernice ekonomske i fiskalne politike 2017–2019, 2018–2020. i 2019–2021.

³⁴ U donesenoj Strategiji reforme upravljanja javnim finansijama u Federaciji BiH za period 2017–2020. godine akcenat je na mjerama za unapređenje planiranja, izrade i izvršenja budžeta, na kontroli trošenja i dodjeli javnih sredstava kroz transfere, odnosno subvencije, što bi se trebalo pojačati implementacijom programskog budžetiranja u svim kantonima u FBiH, kako bi se povećao učinak u dodjeli i trošenju sredstava.



utvrđeno je da Vlada FBiH i FMF nisu izvršili detaljniju analizu kojom bi preispitali efekte dosadašnje restriktivne budžetske potrošnje. Također, analizom dostupne dokumentacije utvrđeno je da su se tekući rashodi iz Budžeta FBiH povećavali iz godine u godinu.

Iako FMF navodi da aktivno promovira restriktivnu budžetsku potrošnju i prati izvršenje rashoda po pojedinačnim ekonomskim kodovima,³⁵ analizom dokumentacije utvrđeno je da u posmatranom periodu kontinuirano planirano i realizovano povećanje tekućih rashoda, što se prezentira u narednoj tabeli.

Tabela 5. Planirani i ostvareni tekući rashodi Budžeta FBiH u periodu 2017–2019. godine (u KM)

Godina	2017.		2018.		2019.	
	Plan	Ostvarenje	Plan	Ostvarenje	Plan	Ostvarenje
Rashodi i izdaci						
Bruto plaće i naknade zaposlenih	230.954.814	219.455.566	241.435.893	220.629.031	256.794.949	236.547.588
Izdaci za materijal, sitan inventar i usl.	87.749.937	69.550.001	93.158.683	68.985.934	103.086.001	77.861.221
Tekući transferi	1.015.443.193	992.870.357	1.031.151.245	1.003.860.587	1.081.390.710	1.042.167.516
Izdaci za kamate	145.161.401	97.851.704	124.912.528	96.262.775	117.489.192	95.865.216
Ukupno: tekući rashodi	1.479.309.345	1.379.727.628	1.490.658.349	1.389.738.327	1.558.760.852	1.452.441.541

Izvor: Izvještaji o finansijskoj reviziji Izvještaja o izvršenju Budžeta Federacije BiH za 2017. i 2018. godinu - Ured za reviziju institucija u FBiH; Izmjene i dopune Budžeta Federacije BiH za 2019. godinu („Službene novine Federacije BiH“, broj 54/19); Izvještaj o izvršenju Budžeta FBiH za 2019. godinu

Kako je vidljivo iz tabele, tekući rashodi planirali su se svake godine u većem iznosu, što ukazuje na činjenicu da se prilikom planiranja ovih rashoda nije u dovoljnoj mjeri vodilo računa o restriktivnoj budžetskoj potrošnji. Pored toga, i ostvareni tekući rashodi imali su trend rasta, iako ni u jednoj od posmatranih godina nisu realizovani u planiranom iznosu. Posmatrajući pojedinačno strukturu rashoda, pored rasta tekućih transfera, utvrđeno je da su planirani i ostvareni iznosi za bruto plaće i naknade imali trend rasta iz godine u godinu, iako je Vlada FBiH, s ciljem da reducira ukupan okvir za plaće i naknade koje se izdvajaju iz Budžeta FBiH, donijela više zaključaka koji se odnose na ograničavanje rasta zapošljavanja u organima uprave u Federaciji BiH.³⁶

Uvidom u raspoloživu dokumentaciju³⁷ utvrđeno je da je svake godine u Budžetu FBiH planirano značajno povećanje broja zaposlenih u institucijama FBiH, iako je u tom periodu moratorijem bilo ograničeno zapošljavanje. Nadležni iz FMF-a ističu da se stvarni broj zaposlenih nije u značajnoj mjeri povećavao u tom periodu, te da nije bilo ostvareno planirano zapošljavanje. Međutim, važno je napomenuti da je zbog važećeg moratorija na zapošljavanje značajno povećan broj zaposlenih osoba po osnovu ugovora o djelu na sistematizirana radna mjesta u federalnim institucijama, na šta je detaljnije ukazano u izvještajima finansijske revizije Ureda za reviziju.³⁸ Praćenjem je utvrđeno da Vlada FBiH od 30. juna 2018. godine nije produžila moratorij na zapošljavanje.

Ilustracije radi, u nastavku se prezentiraju ukupni rashodi i izdaci u Budžetu FBiH u posmatranim godinama:

Tabela 5.1. Planirani i ostvareni rashodi i izdaci Budžeta FBiH u periodu 2017–2019. godine (u KM)

³⁵ Odgovor FMF-a na Upitnik

³⁶ Odgovor FMF-a na Upitnik; DOB 2017–2019.

³⁷ Odgovor FMF-a na Upitnik i prilog Upitnika, Ured za reviziju institucija u FBiH: izvještaji o finansijskoj reviziji Izvještaja o izvršenju Budžeta FBiH za 2017. i 2018. godinu, Izmjene i dopune Budžeta Federacije BiH za 2019. godinu („Službene novine Federacije BiH“, broj 54/19)

³⁸ Ured za reviziju institucija u FBiH: izvještaji o finansijskoj reviziji Izvještaja o izvršenju Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine za 2017. i 2018. godinu



Godina	2017.		2018.		2019.	
	Planirani rashodi	Ostvareni rashodi	Planirani rashodi	Ostvareni rashodi	Planirani rashodi	Ostvareni rashodi
Bruto plaće i naknade zaposlenih	230.954.814	219.455.566	241.435.893	220.629.031	256.794.949	236.547.588
Izdaci za materijal i usluge i sitan inven.	87.749.937	69.550.001	93.158.683	68.985.934	103.086.001	77.861.221
Tekući transferi	1.015.443.193	992.870.357	1.031.151.245	1.003.860.587	1.081.390.710	1.042.167.516
Izdaci za kamate	145.161.401	97.851.704	124.912.528	96.262.775	117.489.192	95.865.216
Tekuća rezerva	5.155.000	-	5.155.000	-	5.155.000	-
Kapitalni izdaci	174.344.125	38.984.908	356.983.542	201.553.810	404.747.010	82.577.664
Izdaci za finansijsku imovinu	7.343.700	2.661.700	20.450.000	15.860.640	23.220.000	22.333.095
Otplata dugova	1.031.274.555	996.500.036	1.116.414.946	814.138.565	709.962.869	637.214.862
Ukupno:	2.697.426.725	2.417.874.272	2.989.661.837	2.421.291.342	2.701.845.731	2.194.567.162

Izvor: Izvještaji o finansijskoj reviziji Izvještaja o izvršenju Budžeta Federacije BiH za 2017. i 2018. godinu - Ured za reviziju institucija u FBiH; Izmjene i dopune Budžeta Federacije BiH za 2019. godinu („Službene novine Federacije BiH“, broj 54/19); Izvještaj o izvršenju Budžeta FBiH za 2019. godinu

Kako je vidljivo iz tabele, većina ostalih planiranih rashoda ima trend rasta u posmatranim godinama. U komentaru na Nacrt izvještaja³⁹ nadležni iz FMF-a cijenili su važnim istaknuti da je namjera bila da se restriktivnom budžetskom potrošnjom stvori odgovarajući fiskalni prostor koji bi se usmjerio ka povećanju kapitalnih investicija. Tako su kapitalni izdaci planirani u Budžetu FBiH svake godine u znatno većem iznosu u odnosu na prethodnu godinu. Naime, planirani kapitalni izdaci u 2017. iznosili su cca 174 miliona, u 2018. cca 357 miliona, a u 2019. cca 405 miliona KM. Međutim, praćenjem je konstatovano da kapitalni izdaci ni u jednoj od posmatranih godina nisu realizovani u planiranom iznosu, nego su u svakoj od posmatranih godina, bili značajno manji od planiranih.

Preporuka 5. Preduzeti aktivnosti da se planiranje tekućih transfera vrši na osnovu prethodno donesenih strateških i akcionih planova i da se transferi za koje ne postoji zakonski osnov prestanu planirati Budžetom FBiH.

STATUS REALIZACIJE PREPORUKE	NIJE PROVEDENA
------------------------------	----------------

Procijenjeno je da predmetna preporuka nije provedena zbog činjenice da Vlada FBiH i FMF nisu osigurali da se planiranje tekućih transfera u Budžetu FBiH vrši na osnovu prethodno donesenih strateških i akcionih planova. Također, nastavljeno je planiranje tekućih transfera za koje ne postoji zakonski osnov u Budžetu FBiH.

U odgovorima na Upitnik, FMF navodi kako se prilikom planiranja Budžeta FBiH budžetskim korisnicima daje preporuka da se sredstva za tekuće transfere planiraju na osnovu prethodno donesenih strateških i akcionih planova. Nadležni iz FMF ističu da zbog ograničenih mogućnosti Ministarstvo ne može uticati na donošenje strateških planova kod pojedinih budžetskih korisnika i da takva procedura zahtijeva sudjelovanje Vlade FBiH i Parlamenta FBiH. Važno je akcentirati da Zakon o razvojnom planiranju i upravljanju razvojem u FBiH, donesen 2017. godine, također obavezuje nadležne institucije na izradu i usvajanje strateških dokumenata (koji su osnova za pripremu prijedloga Dokumenta okvirnog budžeta i Programa javnih investicija).⁴⁰

³⁹ Komentari na Nacrt izvještaja revizije učinka „Praćenje realizacije preporuka iz Izvještaja Planiranje Budžeta Federacije BiH“ br. 06-11-3-7-1212-1/20 od 6. 5. 2020. godine

⁴⁰ Član 32. Zakona o razvojnom planiranju i upravljanju razvojem u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 32/17)



Kad su u pitanju tekući transferi za koje ne postoji zakonski osnov, uvidom u dostupnu dokumentaciju⁴¹ konstatovano je da se navedeni transferi i dalje planiraju u Budžetu FBiH, iako nije utvrđena zakonska obaveza finansiranja istih iz Budžeta, što se najvećim dijelom odnosi na transfere političkim strankama, neprofitnim organizacijama i udruženjima i dr. Nadležni iz Ministarstva navode da se budžetskim korisnicima putem budžetskih instrukcija⁴² neprekidno sugerira da preispituju opravdanost planiranja tekućih transfera za koje ne postoji zakonska osnova.⁴³ Iako nadležni iz FMF-a ističu da su planirana sredstva za te transfere značajno reducirana u odnosu na raniji period, analizom dostupne dokumentacije⁴⁴ utvrđeno je da su transferi u 2018. godini bili planirani u manjem iznosu u odnosu na 2017. godinu. Međutim, u Budžetu FBiH za 2019. godinu ovi transferi ponovno su bili planirani u većem iznosu u odnosu na prethodnu godinu.⁴⁵

2.1.2. Federalno ministarstvo finansija

Preporuka 6. Uspostaviti jasne kriterije za planiranje raspodjele sredstava budžetskim korisnicima, kako bi se planiralo smanjenje budžetske potrošnje i postigla veća efektivnost i efikasnost institucija.

STATUS REALIZACIJE PREPORUKE	NIJE PROVEDENA
-------------------------------------	-----------------------

Utvrđeno je da preporuka nije provedena zbog činjenice da FMF u procesu pripreme Budžeta FBiH nije preduzimalo aktivnosti na uspostavi jasnih kriterija koji bi predstavljali osnovu za raspodjelu sredstava budžetskim korisnicima. Također, nisu korištene informacije o učincima institucija prilikom donošenja odluka o raspodjeli sredstava. Nadležni iz FMF-a navode da ne raspolažu podacima o ostvarenim učincima budžetskih korisnika po programima, jer još uvijek nije uvedeno programsko budžetiranje.⁴⁶

Analizom odgovora na Upitnik utvrđeno je da nadležni iz Ministarstva smatraju kako uspostavljanje jasnih standardiziranih kriterija za raspodjelu sredstava budžetskim korisnicima prilikom planiranja Budžeta FBiH nije realno zbog različitosti budžetskih korisnika i njihovih specifičnih potreba.⁴⁷ Također, nadležni u Ministarstvu navode da se za sve budžetske korisnike ne mogu uspostaviti iste norme i principi prilikom planiranja budžetskih sredstava, što zbog pojedinih zakonskih ograničenja koji uređuju pojedine oblasti, što zbog njihovih specifičnih potreba.⁴⁸

Iako Ured za reviziju uvažava činjenicu da pojedini budžetski korisnici imaju specifične potrebe, neophodno je osigurati da se u procesu pripreme Budžeta FBiH više koriste informacije o učinku institucija. Također, akcentira se da bi donesena zakonska i podzakonska regulativa, strategije i akcioni planovi, te detaljni planovi utroška sredstava trebali predstavljati jasne kriterije za planiranje Budžeta FBiH.

Preporuka 7. Obavljati konsultacije sa budžetskim korisnicima, u toku procesa izrade Dokumenta okvirnog budžeta FBiH, kako bi se osigurala transparentnost u izradi i donošenju ovog dokumenta.

⁴¹ Ured za reviziju institucija u FBiH: izvještaji o finansijskoj reviziji Izvještaja o izvršenju Budžeta Federacije BiH za 2017. i 2018. godinu i usvojeni Budžet za 2019. godinu

⁴² Budžetske instrukcije broj 1. i broj 2.

⁴³ Odgovor FMF-a na Upitnik

⁴⁴ Budžeti Federacije BiH za 2017, 2018. i 2019. godinu

⁴⁵ Ilustracije radi, sredstva za tekuće transfere neprofitnim organizacijama u 2017. godini planirana su u iznosu od 22.320.624 KM, u 2018. godini u iznosu od 21.473.200 KM i u 2019. godini u iznosu od 22.029.800 KM.

⁴⁶ Komentari na Nacrt izvještaja revizije učinka „Praćenje realizacije preporuka iz Izvještaja 'Planiranje Budžeta Federacije BiH'“ br. 06-11-3-7-1212-1/20 od 6. 5. 2020. godine

⁴⁷ Odnosi se na budžetske korisnike koji predstavljaju sudske, policijske, porezne i zakonodavne organe.

⁴⁸ Odgovor FMF-a na Upitnik revizije učinka



STATUS REALIZACIJE PREPORUKE	NIJE PROVEDENA
------------------------------	----------------

Preporuka nije provedena zbog činjenice da FMF nije obavljalo konsultacije s budžetskim korisnicima u fazi pripreme DOB-a, odnosno prije postavljanja gornjih granica rashoda budžetskim korisnicima. U odgovoru na Upitnik nadležni iz Ministarstva navode da se u toku procesa izrade DOB-a nisu obavljale konsultacije s budžetskim korisnicima i navode da se ne obavljaju konsultacije ni u zemljama u okruženju.⁴⁹

Prema nalazima utvrđenim u Izvještaju revizije učinka „Planiranje Budžeta Federacije BiH“ iz 2017. godine, konstatovano je da ovakav način donošenja DOB-a nije u dovoljnoj mjeri transparentan, jer budžetski korisnici nemaju mogućnost da obave konsultacije sa FMF-om prije nego što se usvoji DOB, niti imaju pravovremeni uvid u budžetska ograničenja. Uprkos navedenom, nadležni iz FMF-a smatraju da konsultacije s budžetskim korisnicima prilikom izrade DOB-a FBiH nisu potrebne zbog činjenice da je riječ o okvirnom budžetu koji je utvrđen samo u limitima na nivou budžetskih korisnika, kao i zbog ograničenog vremenskog perioda.⁵⁰

Preporuka 8. Obavljati konsultacije sa svim budžetskim korisnicima u toku procesa izrade Budžeta FBiH, radi usaglašavanja zahtjeva budžetskih korisnika.

STATUS REALIZACIJE PREPORUKE	DJELIMIČNO PROVEDENA
------------------------------	----------------------

Praćenjem je konstatovano da FMF u toku procesa izrade Budžeta FBiH i dalje ne obavlja konsultacije sa svim budžetskim korisnicima. Prema informacijama dobivenim iz FMF-a, konsultacije se redovno obavljaju sa najznačajnijim budžetskim korisnicima u smislu visine iznosa finansijskih sredstava i obima ovlaštenja, poput ministarstava i većih budžetskih korisnika.⁵¹

Nadležni iz FMF-a ističu da se sa pojedinim (manjim) korisnicima Budžeta FBiH konsultacije obavljaju svake druge godine, ali da je u procesu izrade Budžeta osigurana potrebna komunikacija i sa korisnicima koji nisu pozvani na redovne konsultacije.⁵²

Kao razlog neobavljanja konsultacija sa svim budžetskim korisnicima nadležni iz FMF-a navode nedostatak vremena i ograničene kapacitete ovog Ministarstva.

2.2. Postupanje Parlamenta FBiH

Ured za reviziju je predmetni Izvještaj, u skladu s odredbama Zakona o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine⁵³, dostavio na postupanje Parlamentu FBiH, odnosno Parlamentarnoj komisiji odgovornoj za reviziju. Praćenjem je utvrđeno da Parlament FBiH, odnosno Parlamentarna komisija odgovorna za reviziju, od juna 2017. do januara 2020. godine nije razmatrala Izvještaj revizije učinka, niti je provela aktivnosti na praćenju implementacije preporuka.

2.3. Komentari na Nacrt izvještaja

⁴⁹ Odgovor FMF-a na Upitnik revizije učinka

⁵⁰ Komentari na Nacrt izvještaja revizije učinka „Praćenje realizacije preporuka iz Izvještaja 'Planiranje Budžeta Federacije BiH'“ br. 06-11-3-7-1212-1/20 od 6. 5. 2020. godine

⁵¹ Prema izjavama FMF-a, datim u očitovanju na Nacrt izvještaja, 06-11-3-7-1212-1/20, konsultacije se obavljaju sa „najsloženijim i najbrojnijim“ budžetskim korisnicima, ali to ni na koji način ne isključuje saradnju s ostalim budžetskim korisnicima.

⁵² Nadležni iz FMF-a navode da se obavlja svakodnevna telefonska ili e-mail komunikacija sa svim budžetskim korisnicima.

⁵³ „Službene novine Federacije BiH“, br. 22/06

Očitovanje na Nacrt izvještaja, na zahtjev Vlade FBiH,⁵⁴ dostavilo je Federalno ministarstvo finansija.⁵⁵ U očitovanju nije iskazano neslaganje s procijenjenim statusom realizacije preporuka, a komentari su se u najvećem dijelu odnosili na dodatna obrazloženja pojedinih konstatacija iz Nacrta izvještaja. Argumentovani komentari, za koje je tim za reviziju imao odgovarajuće dokaze, uzeti su u obzir prilikom sačinjavanja konačnog teksta Izvještaja.⁵⁶

Uvažavajući činjenicu da pojam restriktivne budžetske potrošnje ne mora podrazumijevati ukupno smanjenje rashoda i izdataka, slijedom komentara na *Preporuku 4*, u Izvještaju je dat kratak osvrt na rast tekućih rashoda u Budžetu FBiH u posmatranim godinama. Konačni tekst Izvještaja dopunjen je i podacima o izvršenju Budžeta FBiH za 2019. godinu, koji nisu bili dostupni u trenutku pisanja Nacrta izvještaja. Podaci dati u vezi s kapitalnim transferima u dijelu *Preporuke 5* nisu iziskivali izmjene u tekstu Izvještaja jer se predmetna preporuka odnosila na planiranje tekućih transfera, a ne kapitalnih.

3. ZAKLJUČCI

Provedenim praćenjem realizacije preporuka iz Izvještaja revizije učinka „Planiranje Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine“ konstatovano je da od ukupno osam preporuka koje su date u predmetnom izvještaju niti jedna nije u potpunosti realizovana. Djelimično je realizovano pet preporuka, dok tri nisu realizovane.

Zaključeno je da su Vlada FBiH i FMF preduzimali određene aktivnosti na unapređenju procesa planiranja Budžeta FBiH, ali da još uvijek postoji prostor za unapređenje.

Utvrđeno je da **još uvijek postoje određeni nedostaci u planiranju Budžeta FBiH**, koji su identifikovani u Izvještaju revizije učinka čije preporuke su bile predmet praćenja, a koji se prevashodno odnose na sljedeće:

- poboljšana je naplata prihoda Budžeta FBiH u posmatranom periodu, ali je utvrđeno da nije osigurano njihovo realnije planiranje s obzirom na to da prihodi Budžeta FBiH ni u jednoj od posmatranih godina nisu realizovani u planiranom iznosu,
- nije izvršena analiza efekata dosadašnje restriktivne budžetske potrošnje niti je planirano smanjenje tekućih rashoda u Budžetu FBiH,
- tekući transferi u Budžetu FBiH i dalje se planiraju bez prethodno donesenih strateških i akcionih planova, a nastavljeno je i planiranje tekućih transfera za koje ne postoji zakonska osnova,
- nisu uspostavljeni jasni kriteriji niti su korištene informacije o učincima institucija prilikom planiranja raspodjele sredstava budžetskim korisnicima,
- nisu obavljane konsultacije s budžetskim korisnicima u toku procesa izrade DOB-a kako bi se osigurala transparentnost u izradi i donošenju ovog dokumenta, niti su se obavljale konsultacije sa svim budžetskim korisnicima u toku procesa izrade Budžeta FBiH radi usaglašavanja zahtjeva budžetskih korisnika.

Rezultati praćenja pokazali su da **Parlament FBiH, odnosno Parlamentarna komisija odgovorna za reviziju, nisu uspostavili funkcionalan mehanizam praćenja realizacije preporuka iz Izvještaja**

⁵⁴ Akt Vlade FBiH, broj 01-11-89-1/20 od 22. 4. 2020. godine

⁵⁵ Komentar na Nacrt Izvještaja revizije učinka „Praćenje realizacije preporuka iz Izvještaja revizije učinka Planiranje Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine“ broj: 06-11-3-7-1212-1/20 od 7.5. 2020. godine.

⁵⁶ Izvještaj je dopunjen sa podacima o manjoj realizaciji emisija trezorskih zapisa u odnosu na planirane emisije u Budžetu FBiH za 2017, 2018 i 2019. godinu. (Preporuku 3). Također, slijedom komentara u vezi sa preporukama 1, 4, 6, 7 i 8, tekst Izvještaja je djelimično dopunjen.



revizije učinka s obzirom na to da još uvijek nije osigurano da institucije dostavljaju povratne informacije o preduzetim aktivnostima na realizaciji preporuka.

Ured za reviziju cijeni da unapređenje procesa planiranja Budžeta FBiH predstavlja važan preduslov za unapređenje fiskalnog upravljanja i stvaranja pozitivnog ekonomskog i socijalnog okruženja. Odgovorno upravljanje Budžetom FBiH pretpostavka je za stvaranje opće finansijske stabilnosti i dovođenja javne potrošnje u realne okvire. Shodno navedenom, odgovorno i realno planiranje Budžeta treba da proizvede pozitivne učinke za građane i cjelokupnu zajednicu.

Koordinatorica u Sektoru za reviziju učinka

Aida Dozić

Tim za reviziju:

Rasema Žerić, revizorka za reviziju učinka

Irena Vuković, pomoćna revizorka za reviziju učinka