

Bosna i Hercegovina
Federacija Bosne i Hercegovine
ŽUPANIJA POSAVSKA
Ministarstvo financija



Bosnia and Herzegovina
Federation of Bosnia and Herzegovina
POSAVINA COUNTY
Ministry of finance

Broj: 04-14-170-1/16
Orašje, 27.06.2016.godine

**SVIM PRORAČUNSKIM KORISNICIMA
n/r rukovoditelja institucije**

PREDMET: Dostava Proračunskih instrukcija br. 1: Proračunski kalendar i upute za pripremu Tablica pregleda prioriteta proračunskih korisnika za razdoblje 2017.-2019. godine

1. Svrha

Svrha ovih Instrukcija za proračunske korisnike br. 1 je:

- korisnike obavijestiti o rokovima, procesima i zahtjevima za dostavu podataka u procesu pripreme Dokumenta okvirnog proračuna Županije Posavske za razdoblje od 2017. do 2019. godine, a posebno proračuna za 2017. godinu;
- dati upute za pripremu Tablica pregleda prioriteta proračunskih korisnika (Instrukcija br.1) za razdoblje od 2017. do 2019. godine.

2. Pregled

Na osnovi Zakona o proračunima u Federaciji BiH („Službene novine Federacije BiH“, br.102/13, 9/14, 13/14, 8/15, 91/15 i 102/15), te u skladu s proračunskim kalendarom za pripremu Dokumenta okvirnog proračuna za razdoblje 2017.-2019. godinu i proračuna Županije Posavske za 2017. godinu dostavljamo vam proračunske Instrukcije br. 1. Tablice pregleda prioriteta, koje su prilog ovih Instrukcija dužni ste popuniti prema uputama i iste dostaviti Ministarstvu financija Županije Posavske, Sektoru za proračun **najkasnije do 08.07.2016. godine.**

Kako bi pojednostavilo popunjavanje Tablica pregleda prioriteta, Ministarstvo financija Županije Posavske je pripremio Excel verziju priloženih tablica koje će proračunski korisnici preuzeti s web stranice Ministarstva financija. Elektronska verzija sadrži i dodatne instrukcije, definicije i upute za popunjavanje Tablica pregleda prioriteta.

Od 2005. godine uvedena je praksa po kojoj institucije BiH, entitetske i županijske razine vlasti u BiH pripremaju Dokumente okvirnog proračuna kao dio srednjoročnog pristupa planiranju proračuna. Ovakvom praksom stvoreni su uvjeti da navedene institucije razvijaju kvalitetniju stratešku osnovu za srednjoročno planiranje proračuna i godišnji proračun, uključujući bolje povezivanje raspodjele resursa s prioritetima politika, što predstavlja i podloge za definiranje proračunskih zahtjeva.

Dokument okvirnog proračuna predstavlja preliminarni nacrt proračuna za sljedeću godinu i sadrži gornje granice rashoda, kojih se svaki proračunski korisnik treba pridržavati u procesu pripreme svog godišnjeg zahtjeva za proračunskim sredstvima. DOP sadrži makroekonomske prognoze, projekcije prihoda, politike potrošnje te proračunske gornje granice rashoda za proračunske korisnike za sljedeću i iduće dvije fiskalne godine.

Obveza pripreme DOP-a i godišnjeg proračuna regulirana je Zakonom o proračunima u Federaciji Bosne i Hercegovine, kojim je propisano da se isti pripremi i uputi na razmatranje Vladi Županije Posavske najkasnije do 15.06. tekuće godine. Vlada razmatra i usvaja DOP do 30.06. tekuće godine, nakon čega se DOP dostavlja Skupštini Županije Posavske kao informacija.

Kao što je bio slučaj i u prethodnim godinama, Instrukcija br.1 je prva u nizu instrukcija koje će biti poslane proračunskim korisnicima tijekom 2016. godine. Instrukcija br.2 će biti dostavljena kasnije tijekom proračunskog ciklusa i ista će dati daljnje upute vezane uz pripremu zahtjeva proračunskih korisnika za sredstvima u 2017. godini.

3. Osnovne ekonomske pretpostavke i smjernice

Kao i prethodnih godina, bitna odrednica prihodovne strane Proračuna Županije Posavske u razdoblju 2017.-2019. godina biti će, uz tekuće potpore s viših razina vlasti, realizacija poreznih prihoda, osobito prihoda od neizravnih poreza. U projekciji ovih prihoda Ministarstvo financija Županije Posavske rukovodi se projekcijama Odjeljenja za makroekonomske analize Uprave za neizravno oporezivanje BiH koje su zasnovane na povijesnom trendu ostvarenja i procjeni kretanja makroekonomskih pokazatelja, preuzetih od Direkcije za ekonomsko planiranje (DEP) u travnju 2016. godine, a uključuju i procjenu učinaka primjene novog Zakona o porezu na dobit te uz pretpostavku da neće doći do izmjena poreznih politika u sferi poreza na dohodak.

Prema navedenim projekcijama dio prihoda od neizravnih poreza s Jedinstvenog računa koji pripadaju Federaciji BiH a služe za financiranje funkcija Proračuna Županije Posavske u 2017. godini bi se trebali smanjiti za 2,27% u odnosu na revidiranu prognozu njihove realizacije u 2016. godini (ili smanjenje za oko 634,5 tisuća KM), u 2018. godini bi trebali biti viši nego u 2017. godini (+4,66% ili povećanje za oko 1,27 milijuna KM), te se u 2019. godini očekuje njihov daljnji rast za oko 6,49% odnosno za oko 1,85 milijuna KM.

Rizici ostvarenja projiciranih prihoda mogu biti odstupanje od predviđenog ekonomskog rasta, povećan povrat PDV-a od predviđenog, povećan povrat PDV-a od predviđenog, odsustvo stabilnih koeficijenata raspodjele i promjena razine zaduženosti kada je riječ o prihodima od neizravnih poreza, različita ekonomska kretanja u ovisnosti o županiji, kada se radi o prihodima po osnovi izravnih poreza, izmjene makroekonomskih pretpostavki, razvoj drugih nepredviđenih događaja i sl.

Nadalje, osim prihoda od neizravnih poreza, značajan učinak na prihodovnu stranu Proračuna Županije Posavske imaju i prihodi od izravnih poreza, osobito prihodi od poreza na dobit i poreza na dohodak. Projekcije ovih prihoda u razdoblju 2017.-2019. godina zasnivaju se na povijesnom trendu njihove naplate i predviđanju kretanja makroekonomskih pokazatelja u navedenom razdoblju, a ne uključujući moguće izmjene

zakonskih rješenja u ovoj oblasti. Očekuje se da će prihodi od poreza na dohodak u razdoblju 2017.-2019. postupno rasti za 3,50%, 3,70% i 3,80% respektivno (odnosno za po oko 79-93 tisuća KM godišnje). Isti je slučaj i s prihodima od poreza na dobit, za koje se očekuje da će u razdoblju od 2017.-2019. godine rasti i iznositi od oko 2,43 milijuna KM u 2017. godini do 2,49 milijuna KM u 2019. godini.

Ministarstvo financija Županije Posavske očekuje da će izvršenje neporeznih prihoda u promatranom razdoblju biti nešto manje nego u prethodnim godinama, pri čemu je važno naglasiti da će realizacija namjenskih neporeznih prihoda (prihodi od korištenja poljoprivrednog zemljišta u nepoljoprivredne svrhe, vodne naknade, cestovne naknade i dr.) ovisiti o njihovoj namjenskoj potrošnji (najvećim dijelom grantovskoj). Najveće smanjenje se očekuje u okviru naplate prihoda od korištenja poljoprivrednog zemljišta u nepoljoprivredne svrhe, obzirom da se do konca 2016. godine planira potrošiti gotovo sav akumulirani prihod po ovoj osnovi.

Uzevši u obzir sve gore navedeno može se zaključiti da se u razdoblju 2017.-2019. godina očekuje stabilna naplata poreznih i neporeznih prihoda s trendom njihovog rasta. Međutim, treća bitna stavka prihodovne strane Proračuna Županije Posavske, realizacija tekućih i kapitalnih potpora, postaje upitna, osobito nakon što je Županiji Posavskoj u Zakonu o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji BiH («Službene novine FBiH», broj: 22/06, 43/08, 22/09 i 35/14) dodijeljen koeficijent 1,5. U prethodnim godinama tekuća potpora iz Proračuna FBiH se kretala na godišnjoj razini između 2,5 i 7,5 milijuna KM. Samim time je preporuka Ministarstva financija da se proračunski korisnici pri planiranju rashoda u razdoblju 2017.-2019. zadrže u već ustaljenim okvirima.

Prilikom sačinjavanja proračunskih zahtjeva potrebno je primjenjivati slijedeće parametre:

3.1. Izdaci za plaće i naknade troškova zaposlenih, doprinosi poslodavca i ostali doprinosi (ekonomski kodovi 611100, 611200 i 612100):

Izdatke za bruto plaće i naknade plaća, naknade troškova zaposlenih i doprinose poslodavca (ekonomski kodovi 611000 i 612000) planirati na razini prosječnog broja djelatnika u proračunskoj organizaciju u razdoblju 05/2015.g.-05/2016.g., primjenjujući važeće propise o utvrđivanju visina istih, korigirano za povećanje postotka minulog rada. **Ne planirati nova upošljavanja** osim tamo gdje je zbog smanjenja broja djelatnika to neophodno.

3.2. Izdaci za materijal, sitan inventar i usluge (ekonomski kod 613000):

Izdatke za materijal, sitan inventar i usluge planirati u skladu sa cjenovnim kretanjima i realnim potrebama (osobito kod izdataka za energiju te komunikaciju i komunalne usluge). Zahtijeva se od svih proračunskih korisnika da javnu potrošnju na ekonomskom kodu **613900 – Ugovorene i druge posebne usluge** u najvećoj mogućoj mjeri optimiziraju. Jedno od rješenja je smanjenje troškova po ugovorima o djelu racionalnijim rasporedom postojećih zaposlenika.

3.3. Izdaci za tekuće grantove i druge tekuće rashode te kapitalne grantove (ekonomski kodovi 614000 i 615000):

Izdatke za tekuće grantove i druge tekuće rashode te kapitalne grantove planirati u zakonski propisanim okvirima, odnosno davanja nastojati ograničiti na ona koja predstavljaju zakonsku obvezu i ona čiji izostanak bi prouzročio ozbiljniju socijalnu i gospodarsku krizu.

3.4. Izdaci za kamate (ekonomski kod 616000) i izdaci za otplate dugova (ekonomski kod 823000):

Izdatke za kamate i izdatke za otplate dugova planirati prema postojećim otplatnim planovima kredita.

3.5. Nabavka stalnih sredstava (ekonomski kod 821000)

Nabavku stalnih sredstava planirati u skladu sa stvarnim potrebama. U segmentu obrazovanja ove izdatke u najvećoj mjeri vezati uz planirane kapitalne potpore s viših razina vlasti ili iz inozemstva. Zahtijeva se od svih proračunskih korisnika da u tablicama pregleda prioriteta **navedu planirane izvore financiranja** nabavke stalnih sredstava.

4. Tablica pregleda prioriteta proračunskih korisnika

Instrukcije br. 1 sadrže upute za pripremu Tablica pregleda prioriteta proračunskih korisnika, koje daju početne procjene planiranih proračunskih rashoda za sljedeće tri godine s posebnim naglaskom na sljedeću proračunsku godinu (2017. godinu).

Informacije koje su sadržane u ovim tablicama potrebne su Ministarstvu financija kako bi pripremio sveobuhvatni srednjoročni plan proračuna Županije Posavske, podijelilo sredstva u skladu s najvišim ekonomskim i socijalnim prioritetima i dalo preporuke Vladi Županije Posavske za određenje gornjih granica rashoda za svakog proračunskog korisnika. Obzirom da zahtjevi proračunskih korisnika uglavnom nadmašuju raspoloživa sredstva, veoma je bitno da se svi korisnici pridržavaju uputa iz ovih Instrukcija ukoliko žele da njihovi zahtjevi budu razmatrani od strane Vlade Županije Posavske. Također je važno da zahtjevi budu detaljno obrazloženi, kako bi Vlada Županije Posavske imala dovoljno informacija za donošenje odluke o raspodjeli ograničenih sredstava između korisnika.

Upute za popunjavanje Tablica pregleda prioriteta proračunskih korisnika dati su u Prilogu 1. Svi proračunski korisnici moraju pripremiti svoje proračune za 2017. godinu u programskom formatu. Trebaju planirati potrošnju po programima podijeljenu po ekonomskoj kategoriji i definirati svoje ciljeve i željene rezultate.

Tablica pregleda prioriteta proračunskih korisnika sadržana je u:

- Tablica 0: Programski prikaz proračuna
- Tablica 1: Osnovne procjene proračuna za postojeće programe i politike
- Tablica 2: Novi prijedlozi visokoprioritetne potrošnje
- Tablica 3: Moguće opcije uštede
- Tablica 4: Sažetak po programima i ekonomskoj klasifikaciji
- Tablica 5: Sažetak postojećih programa, prijedloga dodatne potrošnje i opcija uštede
- Tablica 6: Tablica bilance proračunskog korisnika

5. Završne napomene

Imajući u vidu da proračunski korisnici u Instrukcijama br. 1 uglavnom nadmašuju raspoloživa sredstva veoma je bitno da se svi korisnici strogo pridržavaju uputa iz ovih Instrukcija kako bi se njihovi zahtjevi realno i objektivno razmotrili od strane Ministarstva financija Županije Posavske. U cilju zadovoljenja zahtjeva svih proračunskih korisnika ističemo da će **zahtjevi za potrošnju koji će korisnici dostavljati imati veće izgleda za odobrenje u slučajevima u kojima korisnik jasno i objektivno identificira programe koji postižu/će postizati nabolje učinke izražene mjerama učinka.**

Također, ističemo da je veoma važno da zahtjevi budu detaljno i realno planirani kako bi Vlada Županije Posavske imala dovoljno informacija u donošenju odluke o rasporedu ograničenih sredstava između proračunskih korisnika. Tijekom proteklih godina u izradi Dokumenta okvirnog proračuna uočen je evidentan nedostatak sustavnog planiranja, nerealnih ulaznih podataka, te neiskazivanja mjera učinka od strane proračunskih korisnika u čijoj su izradi bili angažirani samo uposlenici koji rade na operativnim planovima. **Dokument okvirnog proračuna predstavlja procjenu sredstava neophodnih za ostvarivanje strateških i operativnih ciljeva po pojedinim programima za čiju je kvalitetnu izradu nužno aktivno sudjelovanje svih rukovoditelja pojedinih programa odnosno rukovoditelja institucija.**

6. Naredni koraci Ministarstva financija Županije Posavske

Nakon što se Tablice pregleda prioriteta proračunskih korisnika dostave Ministarstvu financija, Sektor za proračun Ministarstva će izvršiti analizu i dati preporuke Vladi Županije Posavske, imajući u vidu predložene prioritete politika svih korisnika i procjenu ukupnih sredstva koja će biti na raspolaganju za financiranje u razdoblju od 2017. do 2019. godine. Ministarstvo financija će dati preporuke i gornje granice rashoda korisnika koje će predstavljati ograničenja potrošnje za zahtjeve proračunskih korisnika za 2017. godinu. **Nedostavljanje Tablica pregleda prioriteta i/ili nedovoljno obrazloženje prijedloga može voditi ka nerealnom određivanju potrošnje korisnika (odnosno postavljanjem nižih granica potrošnje korisnika).**

Zahtjev Ministarstva financija proračunskim korisnicima, traži se da:

- Pripreme svoje Tablice pregleda prioriteta u skladu uputama datim u Prilogu 1.
- Pošalju popunjene Tablice pregleda prioriteta Ministarstvu financija Županije Posavske najkasnije do 15.07.2016. godine.

Napominjemo da „zahtjevi“ koji se do navedenog roka ne dostave Ministarstvu financija neće moći biti implementirani u DOP-u za 2017.-2019. godinu.

S poštovanjem,



Ministrica financija

Nada Čulap
Nada Čulap, dipl.oec

Prilog 1.**O B R A Z L O Ź E N J E T A B L I C A**
od 0-te do 6-te Tablice

Tablica 0 prikazuje programsku strukturu proračunskog korisnika – njegove strateške i operativne ciljeve, programe i pokazatelje učinka. Izrada djelotvorne programske strukture će omogućiti proračunskom korisniku da pripremi prijedlog proračuna na temelju utvrđenih ciljeva i očekivanih rezultata. Programskom klasifikacijom usluga, aktivnosti i potrošnje koji imaju slične ciljeve Ministarstva će komparirati i izvršiti cost benefit analizu (analiza troškova i koristi), te će stoga biti u prilici donositi bolje odluke koristeći se svim raspoloživim informacijama po osnovi odobrenih sredstava.

Prikazivanje rezultata, uz mjerenje i praćenje pažljivo odabranih ključnih pokazatelja učinka, može koristiti u svrhu opravdanja kako postojećih tako i novih prijedloga raspodjele proračunskih sredstava Vladi, Skupštini Županije Posavske i javnosti.

Za lakše sagledavanje strateškog cilja i definiranje programa, njihovih operativnih ciljeva, izlaznih aktivnosti, osnovnih aktivnosti kao i pokazatelja izlaznog rezultata, krajnjeg rezultata i učinkovitosti proračunski korisnici se trebaju koristiti važećom legislativom kojom se uređuju djelokrug rada pojedinih područja javne uprave i internim aktima (osobito pravilnicima o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta) te preporukama Ministarstva financija.

Tablice 1-5 prikazuju detaljne informacije o sredstvima koja zahtijeva proračunski korisnik za predstojeću proračunsku godinu (tj. 2017. godinu) i dvije sljedeće proračunske godine (tj. 2018. i 2019. godinu). Kod postojećih programa imajte u vidu da su to po definiciji oni programi koji imaju odobreno konstantno financiranje ili odobren produžetak financiranja, pa iznosi za 2017., 2018. i 2019. godinu mogu biti **isti ili manji** u odnosu na 2016. godinu, osim u slučajevima gdje je Vlada ŽP odobrila (putem usvojenog strateškog dokumenta) plan rashoda koji predviđa povećanje sredstava za postojeće programe u narednim godinama.

Tablica 6 daje jasan pregled razlika između posljednjeg odobrenog proračuna i proračuna za sljedeću godinu. Namjera je da se Tablicama pregleda prioriteta proračunskih korisnika jasno navedu izmjene po ekonomskoj kategoriji, te razlike između osnovne potrošnje za 2016. godinu i ukupnog zahtjeva za 2017. godinu. U tablici je dat jednostavan prikaz izmjena i razloga za navedene izmjene sa ciljem jačanja transparentnosti procesa planiranja i izrade proračuna.