

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: 04-11-75/20
Orašje, 20.03.2020.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 2021.-2023. 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 2021. do 2023. godine, a posebno Proračuna za 2021. godinu;
- dati upute za pripremu Tablica pregleda prioriteta proračunskih korisnika (Instrukcija br.1) za razdoblje od 2021. do 2023. 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, 102/15, 104/16, 5/18, 11/19, i 99/19), te u skladu s proračunskim kalendarom za pripremu Dokumenta okvirnog proračuna za razdoblje 2021.-2023. godinu i proračuna Županije Posavske za 2021. 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 15.04.2020. godine.**

Kako bi pojednostavilo popunjavanje Tablica pregleda prioriteta, Ministarstvo financija Županije Posavske je pripremio Excel verziju priloženih tablica koje se uz ovu Instrukciju dostavljaju proračunskim korisnicima elektronskim putem, te se mogu preuzeti i s web stranice Ministarstva financija. Elektronska verzija sadrži i dodatne instrukcije, definicije i upute za popunjavanje Tablica pregleda prioriteta.

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 iduću 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 poslana proračunskim korisnicima tijekom 2020. 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 2021. godini.

3. Makroekonomske pretpostavke rasta i razvoja Bosne i Hercegovine 2020.-2022.¹

U ovom poglavlju kratko će se prikazati makroekonomske projekcije za Bosnu i Hercegovinu u razdoblju 2021.-2022. godina (DEP, travanj 2019.g.). U projekcijama nisu uzeti u obzir učinci globalne krize uzrokovane prirodnom nesrećom (pandemija COVID-19 virusa), koji se u ovom trenutku ne mogu procijeniti.

U razdoblju 2020.-2022. godina, pod pretpostavkom očuvanja stabilnog eksternog okružja, u Bosni i Hercegovini se očekuje nastavak ekonomskog rasta po prosječnim stopama rasta od 3,8% na godišnjoj razini. Tijekom ovog razdoblja očekuje se da domaća potražnja kroz privatnu potrošnju i investicije bude glavni oslonac ekonomskog rasta. S druge strane, tijekom promatranog razdoblja očekuje se stagnacija javne potrošnje, što će rezultirati smanjenjem njenog učešća u strukturi BDP-a, odnosno njenog doprinosa u ekonomskom rastu Bosne i Hercegovine. S druge strane, reformske mjere koje su usmjerene ka poboljšanju poslovnog ambijenta u zemlji trebale bi rezultirati većim investicijskim ulaganjima (domaćim i inozemnim), što bi ojačalo privatni sektor, zaposlenost i u konačnici bh. vanjskotrgovinsku robnu razmjenu sa svijetom.

U BiH se u razdoblju 2020.-2022.godina očekuje osjetniji rast ekonomske aktivnosti u okviru kojeg bi događanja u industrijskoj proizvodnji trebala imati središnju ulogu. Naime, tijekom ovog razdoblja očekuje se da bi reformske mjere na unaprjeđenju poslovnog ambijenta, koje provode nadležne institucije u Bosni i Hercegovini, trebale polučiti mjerljive rezultate. Poboljšanje poslovnog ambijenta trebalo bi rezultirati povećanjem investicijskih ulaganja (domaćih i inozemnih), veću iskorištenost postojećih i pokretanje novih kapaciteta, povećanje broja zaposlenih i jačanje konkurentne pozicije bh. proizvođača kako na domaćem tako i na inozemnim tržištima. Imajući u vidu sve navedene okolnosti tijekom ovog razdoblja očekivane stope rasta fizičkog opsega industrijske proizvodnje prema projekciji DEP-a iznose do 5% na godišnjoj razini.

Srednjoročne prognoze u oblasti tržišta rada u razdoblju 2020.-2022. godine vezane su za očekivani ekonomski rast u regiji i EU, što bi trebalo imati pozitivne implikacije kako na zaposlenost tako i na plaće u BiH. U 2021. godini ECB predviđa smanjenje stope nezaposlenosti u Eurozoni na 7,5%. Povećanje izvoza i investicija u BiH bi otvorilo mogućnost za zapošljavanje i kreiranje novih radnih mjesta. Uz pozitivna događanja u oblasti industrije, trgovine, ali i određenih usluga stvorili bi se realni uvjeti za rast broja zaposlenih osoba. Tako bi se ukupan broj zaposlenih u BiH u razdoblju 2020.-2022.

¹ Izvor: Outlook, Perspektive 2020.-2022., DEP travanj 2019.

godina povećao 2,9%-3,1% g/g. Uz povećan opseg poslova i uopće bolju poslovnu klimu očekuje se i rast neto plaća (3,2%-3,4% g/g). Osnovni rizici za navedene projekcije su upravo događanja u oblasti vanjske trgovine, investicija i uopće ukupan poslovni ambijent poslovanja kako u BiH tako i u regiji odnosno području EU. Pored toga, implementacija planiranih strukturnih reformi mogla bi determinirati razinu zapošljavanja i plaća. Svako pogoršanje u navedenim oblastima moglo bi usporiti rast broja zaposlenih osoba, kao i rast plaća u BiH.

ECB u svojim predviđanjima za 2021. godinu očekuje inflaciju u Eurozoni od 1,6%, a rastu inflacije mjerene HIPC bez energije i hrane će doprinijeti postupni ali kontinuirani ekonomski oporavak. Cijena sirove nafte na svjetskom tržištu u promatranoj godini mogla bi biti niža za 1,1%. Pored toga, ukoliko se cijena hrane ne bi značajno mijenjala kao i cijene komunalija u razdoblju 2021.-2022. godine u BiH se može očekivati umjeren rast cijena od 1,5%-1,7%. Pored cijena sirove nafte, kao vanjskog čimbenika, bitan rizik za projekciju bh. inflacije imaju i nepredviđeni rast cijena komunalija, akcize na pojedine proizvode, kao domaći čimbenici koji determiniraju inflaciju.

Prema projekcijama DEP-a za razdoblje 2020.-2022. godina može se očekivati da će deficit tekućeg računa ostati na približno istoj razini kao i 2019.godine.

Raspoložive projekcije međunarodnih institucija ukazuju nastavak trenda rasta svjetske ekonomije, što će imati pozitivne implikacije na regiju i u konačnici i na Bosnu i Hercegovinu. Imajući u vidu navedene okolnosti, projekcija DEP-a je da bi se u BiH u razdoblju 2020.-2022. godina moglo očekivati povećanje ukupnog izvoza sa godišnjim stopama rasta od 7,2%, 6,7% i 6,6% u realnom smislu respektivno. S druge strane, viša razina ekonomske aktivnosti dovest će do povećanja domaće potražnje u okviru sektora stanovništva i korporativnog sektora, što će rezultirati i povećanjem bh. uvoza. Očekuje se da stope rasta uvoza budu nešto niže u odnosu na izvoze, i trebale bi se kretati od 4,7% u 2020., 5,1% u 2021., i 4,6% u 2022. godini. Više stope rasta izvoza od uvoznih u srednjem roku bi trebale rezultirati povećanjem izvozne zastupljenosti u BDP-u uz stagnaciju učešća uvoza u okviru istog. Izravna posljedica ovih kretanja u konačnici bi trebala biti postupna stabilizacija vanjskotrgovinske bilance kao udio u BDP-u i poboljšanje pokrivenosti uvoza izvozom u BiH u srednjem roku.

4. Tablice pregleda prioriteta proračunskih korisnika za razdoblje 2021.-2023.g.

Prilikom sačinjavanja proračunskih zahtjeva potrebno je uvažavati slijedeće opće smjernice:

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 organizaciji u razdoblju 03/2019.g.-03/2020.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 (2021. 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 2021. 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, prijedl.dodatne potrošnje i opcija uštede
- Tablica 6: Tablica bilance proračunskog korisnika

Posebne napomene za popunjavanje tablica:

- 1. Sva potrebna obrazloženja uz Tablicu 1. dostaviti na posebnom listu.**
- 2. Prazne tablice nije potrebno tiskati.**
- 3. U tablicama (T.1. Postojeći, T.2. Predloženi i T.3. Uštede) obratiti pažnju na razvrstavanje rashoda i izdataka po izvorima financiranja (I. Rashodi financirani iz proračunskih prihoda, II. Rashodi financirani iz namjenskih prihoda i III. Rashodi financirani iz transfera i donacija).**
- 4. Obavezno unositi postojeći i planirani broj zaposlenih na programu, kako bi se u sumarnim tablicama dobio ukupni broj zaposlenika.**
- 5. Nakon unosa podataka u T.1. Postojeći, te eventualno T.2. Predloženi i T.3. Uštede, provjeriti točnost unosa na T.4. Zbrojne tabele, te osobito T.5. Sažetak.**
- 6. Sugeriramo da se u slučaju potrebe za popunjavanjem tablica T.2. Predloženi i T.3. Uštede izvrše prethodne konsultacije s Ministarstvom financija o načinu iskazivanja novih prioriteta i opcijama uštede.**

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, realnih ulaznih podataka, te iskazivanja 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 2021. do 2023. godine. Ministarstvo financija će dati preporuke i gornje granice rashoda korisnika koje će predstavljati ograničenja potrošnje za zahtjeve proračunskih korisnika za 2021. 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 s uputama koje su iznesene u Prilogu 1.
- Pošalju popunjene Tablice pregleda prioriteta Ministarstvu financija Županije Posavske najkasnije **do 15.04.2020. godine**. Tablice je potrebno dostaviti u elektronskoj formi na e-mail adresu: ruzica.zivkovic@zupanijaposavska.ba, te naknadno Ministarstvu u papirnoj formi na protokol. **Obzirom na uvedene mjere za sprječavanje širenja COVID-19 virusa kao prioritet ističemo slanje popunjenih tablica putem e-maila.**

Još jednom napominjemo da „zahtjevi“ koji se do navedenog roka ne dostave Ministarstvu financija neće moći biti implementirani u DOP-u za 2021.-2023. godinu, te će Ministarstvo financija biti prisiljeno samostalno utvrditi gornje granice za proračunskog korisnika, a što će potom utjecati na izradu proračunskog zahtjeva tog korisnika za 2021. godinu.

S poštovanjem,

Ministrica financija

Nada Čulap, dipl.oec

Prilog 1.**O B R A Z L O Ž 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. 2021. godinu) i dvije sljedeće proračunske godine (tj. 2022. i 2023. 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 2021., 2022. i 2023. godinu mogu biti **isti ili manji** u odnosu na 2020. 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 2020. godinu i ukupnog zahtjeva za 2021. godinu. U tablici je dat jednostavan prikaz izmjena i razloga za navedene izmjene sa ciljem jačanja transparentnosti procesa planiranja i izrade proračuna.