

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: 04-11-36/21
Orašje, 11.02.2021.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 2022.-2024. 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 2022. do 2024. godine, a osobito Proračuna za 2022. godinu;
- dati upute za pripremu Tablica pregleda prioriteta proračunskih korisnika (Instrukcija br.1) za razdoblje od 2022. do 2024. 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, 99/19), te u skladu s proračunskim kalendarom za pripremu Dokumenta okvirnog proračuna za razdoblje 2022.-2024. godinu i proračuna Županije Posavske za 2022. 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 15.04.2021. godine.**

Kako bi pojednostavilo popunjavanje Tablica pregleda prioriteta, Ministarstvo financija Županije Posavske je pripremio Excel verziju priloženih tablica koje se mogu preuzeti s web stranice Ministarstva financija Županije Posavske. 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 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 poslana proračunskim korisnicima tijekom 2021. 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 2022. godini.

3. Makroekonomske pretpostavke rasta i razvoja Bosne i Hercegovine 2021.-2023.¹

U dokumentu Makroekonomske projekcije 2020-2023 – Osnovni scenario, koji je Direkcija za ekonomsko planiranje Bosne i Hercegovine izradila u travnju 2020. godine, osnovni scenarij projekcija zasniva se na pretpostavkama da će kriza uzrokovana pandemijom koronavirusa (COVID-19), koja se proširila početkom 2020., biti kratkotrajna pojava, odnosno da će biti prevaziđena do konca 2020. godine. Međutim, činjenično stanje ukazuje na to da razvoj situacije s pandemijom ipak neće biti toliko optimističan, obzirom da je ulazak u 2021. godinu i dalje obilježen velikom dozom neizvjesnosti i straha.

Odjeljenje za makroekonomske analize Uprave za neizravno oporezivanje Bosne i Hercegovine (OMA UINO) je u svom biltenu broj 185/186 za studeni7prosinac 2020. godine objavilo revidirane projekcije javnih prihoda za 2020. godinu i razdoblje 2021.-2023. godina, koje su uzele u obzir sve negativne posljedice pandemije na ekonomska kretanja, te prate prognoze postupnog oporavka ekonomije pretpostavljajući da se samo trajanje pandemije i njen negativan učinak na ekonomiju neće u značajnijoj mjeri prenijeti dulje od prve polovice 2021. godine. Ipak, projekcije prihoda rađene su s krajnjim oprezom i temeljene na konzervativnom pristupu, a njihova razina je zbog oslabljene baze u 2020. godini, znatno skromnija u odnosu na visok povijesni trend zabilježen kontinuirano tijekom nekoliko posljednjih godina.

Direkcija za ekonomsko planiranje (DEP) procjenjuje realni pad ekonomije BiH u iznosu od 3,0% za 2020.g. dok su za 2021., 2022., i 2023. godinu projicirane stope rasta od 2,5%, 3,1% i 3,4% respektivno. Projekcije DEP-a glavno uporište imaju u projekcijama međunarodnih institucija, a zasnovane su na pretpostavci poboljšanja epidemiološke situacije, što bi stabiliziralo ekonomske prilike u zemlji i inozemstvu u narednom razdoblju.

¹ Izvor: Makroekonomske projekcije 2020-2023 – Osnovni scenarij, DEP travanj 2020.

Na temelju DEP-ovih projekcija makroekonomskih pokazatelja i tekućih trendova naplate, OMA UNO je projiciralo pad neizravnih poreza po stopi od 10,9% za 2020. godinu, dok su za 2021., 2022., i 2023. godinu projicirane stope rasta od 2,8%, 3,5% i 3,7% respektivno.

Razina rizika po ostvarenje projiciranih prihoda je iznimno visoka obzirom na krajnju nepredvidivost šokova koje će pandemija ostaviti na ekonomiju, kao i mogućnost produljenja samog trajanja iste, što predstavlja dodatni teret na ubočajene unutarnje rizike koji prate ostvarenje prihoda.

4. Tablice pregleda prioriteta proračunskih korisnika za razdoblje 2022.-2024.g.

Prilikom sačinjavanja proračunskih zahtjeva potrebno je uvažavati slijedeće opće smjernice:

4.1. 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, 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.

4.2. 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.

4.3. 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.

4.4. 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.

4.5. 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.

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 (2022. 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 2022. 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 2022. do 2024. godine. Ministarstvo financija će dati preporuke i gornje granice rashoda korisnika koje će predstavljati ograničenja potrošnje za zahtjeve proračunskih korisnika za 2022. 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:

- Preuzmu obrazac Tablica sa web stranice Vlade Županije Posavske, sekcija Ministarstvo financija (<https://www.zupanijaposavska.ba/ministarstvo-financija/>).
- 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 15.04.2021. godine**. Tablice je potrebno dostaviti u elektronskoj formi na e-mail adresu: ruzica.zivkovic@zupanijaposavska.ba, te Ministarstvu u papirnoj formi na protokol.

Još jednom napominjemo da „zahtjevi“ koji se do navedenog roka ne dostave Ministarstvu financija neće moći biti implementirani u DOP-u za 2022.-2024. 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 2022. godinu.

S poštovanjem,

Pomoćnik ministra za riznicu

Blanka Čošković, 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. 2022. godinu) i dvije sljedeće proračunske godine (tj. 2023. i 2024. 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 2022., 2023. i 2024. godinu mogu biti **isti ili manji** u odnosu na 2021. 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 2021. godinu i ukupnog zahtjeva za 2022. godinu. U tablici je dat jednostavan prikaz izmjena i razloga za navedene izmjene sa ciljem jačanja transparentnosti procesa planiranja i izrade proračuna.