

UPUTE ZA IZRADU PRORAČUNA
JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE
ZA RAZDOBLJE 2017. - 2019.

SADRŽAJ

SADRŽAJ	1
1. UVOD	2
2. METODOLOGIJA IZRADE PRORAČUNA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE.....	3
2.1. Jačanje srednjoročnog proračunskog okvira	4
2.2. Uključivanje vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka svih proračunskih korisnika u proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.....	5
2.3. Primjena ekonomske klasifikacije propisane Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu	6
2.4. Plan razvojnih programa.....	7
2.5. Dostava proračuna i odluke o izvršavanju proračuna Ministarstvu financija	8
2.6. Unos podataka iz proračuna jedinica u web aplikaciju za statističke potrebe.....	8
3. METODOLOGIJA IZRADE PRIJEDLOGA FINANCIJSKOG PLANA PRORAČUNSKOG I IZVANPRORAČUNSKOG KORISNIKA JEDINICE LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE.....	9
3.1. Obrazloženje financijskog plana.....	12
4. PLANIRANJE RASHODA PRORAČUNSKIH KORISNIKA U SKLOPU DECENTRALIZIRANIH FUNKCIJA.....	15
5. DOSTUPNOST MATERIJALA NA WEB STRANICI MINISTARSTVA FINACIJA.....	15

1. UVOD

Prema proračunskom kalendaru, krajem srpnja, Vlada Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vlada) usvaja smjernice ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje, koje između ostaloga sadrže ciljeve ekonomske politike za trogodišnje razdoblje te makroekonomski i fiskalni okvir opće države. Nakon usvajanja smjernica, Ministarstvo financija izrađuje upute za izradu prijedloga državnog proračuna, a na temelju oba navedena dokumenta sastavlja i upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Međutim, raspuštanje Hrvatskog sabora i raspisivanje prijevremenih parlamentarnih izbora utjecalo je na promjene u procesu izrade državnog proračuna za naredno trogodišnje razdoblje. U takvim okolnostima, smjernice ekonomske i fiskalne politike i upute za izradu državnog proračuna za razdoblje 2017.-2019. nisu mogle biti izrađene, niti usvojene. Bez obzira na navedeno, Ministarstvo financija je sastavilo Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2017. - 2019. (u daljnjem tekstu: Upute).

Upute sadrže:

- metodologiju izrade proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- metodologiju izrade financijskog plana proračunskih korisnika jedinice i
- pripadajuće obrasce.

Kada Vlada usvoji smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2017.-2019., ove Upute bit će dopunjene makroekonomskim i fiskalnim okvirom opće države za to razdoblje te konačnim financijskim pokazateljima koje će županije, gradovi i općine koji su preuzeli financiranje decentraliziranih funkcija, kao i njihovi krajnji korisnici (ustanove), primjenjivati kod planiranja sredstava potrebnih za osiguranje minimalnih financijskih standarda (bilančnih prava).

Ove Upute dostavljaju se svim županijama, gradovima i općinama kako bi, na temelju istih i u skladu s odredbama Zakona o proračunu (Narodne novine, br. 87/08, 136/12 i 15/15), izradile upute za izradu proračuna jedinice i dostavile ih svojim proračunskim i izvanproračunskim korisnicima.

2. METODOLOGIJA IZRADE PRORAČUNA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

Metodologija za izradu proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave propisana je Zakonom o proračunu i podzakonskim aktima kojima se regulira provedba navedenog Zakona, ponajprije Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama (Narodne novine, br. 26/10 i 120/13) i Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine, br. 124/14 i 115/15).

U izradi proračuna i financijskih planova nema značajnijih metodoloških promjena u odnosu na prethodnu godinu. Međutim, iz dosadašnje primjene Zakona o proračunu i njegovih podzakonskih propisa te analize Izjava o fiskalnoj odgovornosti za 2015. koje su Ministarstvu financija dostavile županije, gradovi i općine vidljivo je da je određena područja potrebno dodatno ojačati.

U izjavama o fiskalnoj odgovornosti, od ukupno 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave njih 138 iskazalo je slabosti i nepravilnosti u području planiranja, koje se najčešće odnose na sljedeće:

- prijedlog proračuna i projekcija nije dostavljen predstavničkom tijelu na usvajanje u zakonom predviđenom roku (4 županije, 16 gradova i 30 općina);
- plan razvojnih programa koji sadrži ciljeve i prioritete razvoja nije dostavljen predstavničkom tijelu na usvajanje (1 županija, 11 gradova i 35 općina);
- upravna tijela nadležna za financije nisu izradila i dostavila proračunskim korisnicima iz nadležnosti upute za izradu proračuna koje uključuju limite za proračunsku godinu i za sljedeće dvije godine posebno raspoređene za provedbu postojećih programa/aktivnosti te za uvođenje i provedbu novih ili promjenu postojećih programa/aktivnosti (1 županija, 11 gradova i 15 općina).

Uz navedeno, dio jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nije u proračun za 2016. i projekcije za 2017. i 2018. godinu uključio, sukladno odredbama Zakona o proračunu i Uputama za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2016. - 2018. (raspoloživo na <http://www.mfin.hr/hr/lokalni-proracuni>), sve vlastite i namjenske prihode i primitke proračunskih korisnika iz svoje nadležnosti.

Nadalje, još uvijek postoje dvojbe oko primjene ekonomske klasifikacije zasnovane na Računskom planu koji se koristi od 2015. godine, posebice zbog uvođenja nove podskupine računa 367 Prijenosi proračunskim korisnicima iz nadležnog proračuna za financiranje redovne djelatnosti sa pripadajućim podskupinama.

Više o navedenom, daje se u nastavku Uputa.

2.1. Jačanje srednjoročnog proračunskog okvira

Na državnoj i lokalnoj te područnoj (regionalnoj) razini prisutna je nepotpuna i nedovoljna korelacija između višegodišnjeg proračunskog okvira, odnosno projekcija koje su usvojene za godine n+1 i n+2 te samog godišnjeg proračuna kojeg potom izrađujemo u tim godinama. Dakle, projekcije koje se usvajaju uz proračune i financijske planove nisu obvezujuće, niti se njima rukovodimo u idućim godinama. Istodobno i preporuke Europske komisije idu u smjeru potrebe jačanja srednjoročnog proračunskog okvira za što će se, u okviru izmjena i dopuna Zakona o proračunu, pronaći dodatna metodološka rješenja, a temeljena na najboljoj europskoj praksi.

I same jedinice lokalne i područne (regionalne) trebaju kod izrade projekcija za 2018. i 2019. godinu poraditi na njihovoj vjerodostojnosti, a tome će svakako doprinijeti i kvalitetna izrada dvojnih limita za proračunske korisnike na početku proračunskog ciklusa.

Upute koje jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave izrađuju za svoje proračunske korisnike obvezno trebaju sadržavati i limite. Korisnicima se ne limitiraju vlastiti i namjenski izvori financiranja, već isključivo sredstva koja ostvaruju iz proračuna jedinice. Limiti su dodijeljeni iznosi sredstava unutar kojih bi korisnici izrađivali prijedloge financijskih planova. Jedan limit se utvrđuje ovisno o sredstvima potrebnim za provedbu postojećih programa, odnosno aktivnosti (koje proizlaze iz trenutno važećih propisa), a drugi limit ovisno o sredstvima potrebnim za provedbu novih ili promjenu postojećih programa, odnosno aktivnosti.

Troškovi provođenja postojećih programa, odnosno aktivnosti obuhvaćaju troškove održavanja postojeće razine usluga, uzimajući u obzir očekivane promjene u broju korisnika i primjerice tekuće troškove kapitalnih projekata, koji će se završiti tokom planiranog razdoblja. Troškovi novih programa uključuju i troškove promjene razine i vrste usluge, primjerice u školama uvođenje boravka za djecu.

Jasno, nije za očekivati da će se za svakog proračunskog korisnika utvrđivati dva limita, odnosno da će proračunski okvir omogućavati uvođenje novih programa ili projekata kod svih korisnika. Tako ako primjerice općina ima dva proračunska korisnika kojima se u iduće tri godine neće osiguravati iz proračuna sredstva za nove projekte, važno je da je isto u samim Uputama vidljivo. U nastavku je primjer isječka iz Upute Općine XY namijenjene proračunskim korisnicima iz njene nadležnosti:

RKP	Općina XY /Proračunski korisnik Općine XY	2017.			2018.			2019.		
		1. limit	2. limit	Plan 2017.	1. limit	2. limit	Plan 2018.	1. limit	2. limit	Plan 2019.
11111	OPĆINA XY									
22222	Javna vatrogasna postrojba XY	5.244.533	-	5.244.533	5.244.533	1.235.000	6.479.533	5.084.533	-	5.084.533
33333	Muzej XY	1.279.179	30.000	1.309.179	1.310.241	-	1.310.241	1.311.241	-	1.311.241
44444	Dječji vrtić XY	9.444.254	-	9.444.254	9.797.010	-	9.797.010	9.883.221	-	9.883.221
55555	Dom za starije i nemoćne osobe XY	6.072.700	-	6.072.700	6.286.200	-	6.286.200	6.136.200	-	6.136.200

Obrazloženje:

U 2017. godini iz proračunskih prihoda Općine XY dodijeljen je limit za sve proračunske korisnike Općine za financiranje redovne djelatnosti. Prvi (1.) limit obuhvaća troškove provođenja postojećih programa, odnosno aktivnosti. Kod proračunskog korisnika Muzej XY definiran je i drugi (2.) limit u iznosu od 30.000,00 kuna za provedbu nove aktivnosti (izrada i troškovi održavanja web stranice).

U 2018. godini osim dodijeljenog prvog limita za obavljanje redovne djelatnosti proračunskih korisnika Općine XY, Javnoj vatrogasnoj postrojbi XY dodijeljena su dodatna sredstva (2. limit) u iznosu od 1.235.000,00 kuna za nabavu vatrogasnog vozila (cisterne). Napominjemo, premda su u 2017. sredstva dodijeljena Muzeju XY za troškove izrade i održavanja web stranice uključena u drugi limit, u 2018. godini troškovi daljnjeg održavanja web stranice sadržani su u prvom limitu.

2.2. Uključivanje vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka svih proračunskih korisnika u proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave

U prošlogodišnjim Uputama za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2016. - 2018. detaljno je obrazložena obveza uključivanja svih prihoda i primitaka, rashoda i izdataka proračunskih korisnika u proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, sukladno ekonomskoj, programskoj, funkcijskoj, organizacijskoj, lokacijskoj klasifikaciji te izvorima financiranja. Iznimka je napravljena (prethodne godine) za vlastite i namjenske prihode i primitke ustanova u zdravstvu u sanaciji te za plaće i ostale rashode za zaposlene osnovnih i srednjih škola koji se u državnom proračunu iskazuju po prirodnoj vrsti troška.

Kako je tijekom ove godine došlo do prekida postupka sanacije ustanova u zdravstvu koje su time vraćene u okrilje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, proračunom jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2017.-2019. trebaju biti obuhvaćene i ove ustanove sa svim svojim prihodima i rashodima. *Sve vlastite i namjenske prihode ustanova u zdravstvu u vlasništvu jedinica, uključujući i prihode ostvarene od Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, potrebno je planirati u proračunu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i vlastite te namjenske prihode škola, izuzev i nadalje plaća te ostalih rashoda za zaposlene. Dakle, plaće i ostale rashode za zaposlene osnovnih i srednjih škola koji se u državnom proračunu iskazuju po prirodnoj vrsti troška, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ne iskazuju u proračunu za iduće trogodišnje razdoblje.*

Nekoliko je važnih preduvjeta za cjelovito i kvalitetno uključivanje vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka proračunskih korisnika u proračun jedinice:

1. Utvrditi vrste poslovnih događaja i transakcija koje evidentiraju proračunski korisnici i preispitati ispravnost njihovih evidencija. *To primjerice znači da sve škole jedne*

županije isti poslovni događaj moraju evidentirati na isti način i na istom računu računskog plana.

2. Napraviti vezne tablice u kojima će se povezati vrsta prihoda sa izvorom financiranja. Iz Pravilnika o proračunskim klasifikacijama proizlaze neke od poveznica, međutim dio ovisi i o uputama i specifičnostima same jedinice. *Primjerice, kamate koje proračunski korisnici ostvaruju na svojim računima mogu se vezati uz više izvora financiranja. Najčešće je to izvor financiranja: vlastiti prihodi, ali ovisno o različitim okolnostima mogu biti i drugi izvori financiranja.*
Primjer veznih tablica izrađenih za proračunske korisnike državnog proračuna za koje se prikupljanje i potrošnja vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka prati izvještajno, raspoložive su na internetskoj stranici: <http://www.mfin.hr/hr/upute-obraci-zajtjeva-suglasnost>.
3. Definirati programsku klasifikaciju (aktivnosti i projekte) za proračunske korisnike iz svoje nadležnosti budući da se uključivanjem vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka korisnika može ukazati potreba za novim aktivnostima i projektima od onih koji su do sada bili sadržani u proračunu.
4. Utvrditi način praćenja ostvarivanja vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka, kao i njihova trošenja. Ako jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave odlukama o izvršavanju proračuna propišu izuzeće od obveze uplate vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka korisnika u proračun, moraju osigurati izvještajno praćenje. Ovi podaci moraju biti uključeni u polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Dakle, one jedinice koje posluju preko riznice, izvršavanje tog dijela proračuna prate putem riznice, a one koje nisu razvile sustave rizničnog poslovanja, izvršenje prate izvještajno i to ručnim evidencijama. Jasno, navedeno praćenje nije jednostavno uspostaviti, a posebice u dijelu prenesenih viškova, odnosno manjkova korisnika iz prethodnih godina koje treba uključiti u proračun na isti način kao i viškove, odnosno manjkove same jedinice.

Moguće je pratiti ostvarivanje i trošenje vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka proračunskih korisnika, izuzetih od uplate na račun proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, na dva načina:

- provođenjem knjigovodstvenih evidencija u glavnoj knjizi proračuna ili
- samo izvještajno.

2.3. Primjena ekonomske klasifikacije propisane Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu

Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu koji je u primjeni od 2015. godine donio je promjene u sadržaju financijskih izvještaja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i to izvještaja razine 22. U Računski plan uvedena je nova podskupina računa **367 Prijenosi proračunskim korisnicima iz nadležnog proračuna za financiranje redovne djelatnosti** s pripadajućim podskupinama.

Podskupina računa 367 ne koristi se u procesu planiranja proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Sredstva namijenjena proračunskim korisnicima u proračunu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave iskazuju se na isti način kao i prethodnih godina. Dakle, u planu i izvještaju o izvršenju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ne koristi se podskupina računa 367 Prijenosi proračunskim korisnicima iz nadležnog proračuna za financiranje redovne djelatnosti, već se rashodi proračunskih korisnika iskazuju prema prirodnoj vrsti.

Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koristi podskupinu računa **366 Pomoći proračunskim korisnicima drugih proračuna** za planiranje sredstava proračunskom korisniku koji nije iz njegove nadležnosti, bez obzira hoće li se navedena sredstva u procesu izvršavanja doznačavati na račun korisnika ili nadležnog proračuna.

Sredstva pomoći koja će jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ostvariti iz državnog proračuna planiraju se na podskupini računa **633 Pomoći proračunu iz drugih proračuna**, dok se **sredstva pomoći izravnjanja** planiraju na podskupini **635 Pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije**.

Sredstva koja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ostvaruju iz državnog proračuna za **provođenje EU projekata** planiraju se na podskupini računa **638 Pomoći iz državnog proračuna temeljem prijenesa EU sredstava**. Naglašavamo kako primljeni predujam iz državnog proračuna za provođenje EU projekata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave knjigovodstveno evidentira zaduženjem novčanih sredstava te odobrenjem osnovnog računa 23957 Obveze za EU predujmove. Nakon nastanka rashoda vezanih za projekt koji se financira iz EU sredstava, za iznos tih rashoda jedinica zadužuje osnovni račun 23957 Obveze za EU predujmove te odobrava osnovni račun 63811 Tekuće pomoći iz državnog proračuna temeljem prijenesa sredstava EU, odnosno 63821 Kapitalne pomoći iz državnog proračuna temeljem prijenesa sredstava EU.

Iznimno, ako jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili njihovi proračunski korisnici sudjeluju u EU programima kojima upravljaju institucije izvan Republike Hrvatske, ostvarena sredstva planiraju na podskupini računa **632 Pomoći od međunarodnih organizacija te institucija i tijela EU**.

2.4. Plan razvojnih programa

Provođenjem suštinskih kontrola Izjava o fiskalnoj odgovornosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2015. godinu, na odabranom uzorku pitanja iz Upitnika o fiskalnoj odgovornosti, Ministarstvo financija je uočilo kako 47 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nije dostavilo plan razvojnih programa koji sadrži ciljeve i prioritete razvoja predstavničkom tijelu na usvajanje.

Državni ured za reviziju u Izvješću o radu Državnog ureda za reviziju za 2015. godinu upozorava na čest problem neusklađenosti sredstava sadržanih u planovima razvojnih programa sa sredstvima u proračunu i nedonošenja izmjena planova razvojnih programa iako se izmjenama proračuna mijenja visina sredstava planirana za te programe. Stoga se skreće

pozornost na osiguranje usklađenosti iznosa u planovima razvojnih programa sa sredstvima planiranim proračunom. U slučajevima izmjena proračuna, odnosno promjene sredstava planiranih za razvojne programe, potrebno je izmijeniti i planove razvojnih programa.

Ukazujemo da je prošlogodišnjim Uputama za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2016. - 2018. obrazložen način izrade plana razvojnih programa i dan isječak iz primjera plana razvojnog programa.

2.5. Dostava proračuna i odluke o izvršavanju proračuna Ministarstvu financija

Sukladno članku 40. Zakona o proračunu, načelnik, gradonačelnik i župan obvezni su dostaviti Ministarstvu financija proračun i projekcije, odluke o izvršavanju proračuna te izmjene i dopune proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u roku od 15 dana od njihova stupanja na snagu. Zakon o proračunu dao je mogućnost da se ovim Uputama propiše način i oblik dostave.

Kako se, sukladno članku 12. Zakona o proračunu, proračun i projekcije, izmjene i dopune proračuna te odluka o privremenom financiranju objavljuju u službenom glasilu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, jedinice su u obvezi na e-mail adresu Ministarstva financija: lokalni.proracuni@mfin.hr poslati link na navedene dokumente objavljene u službenom glasilu, u roku od 15 dana od dana njihova stupanja na snagu.

Sve izmjene i dopune proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2017. godinu koje stupe na snagu tijekom 2017. godine dostavljaju se također u roku od 15 dana od dana njihova stupanja na snagu i na istu e-mail adresu.

Da bi se osiguralo ostvarenje načela transparentnosti i slobodan pristup informacijama kao i njihovo povezivanje, preuzimanje i ponovno korištenje, preporučujemo da se svi navedeni materijali vezani uz proračun i njegove izmjene objavljuju **u formatu pogodnom za daljnju obradu (word i excel)**

2.6. Unos podataka iz proračuna jedinica u web aplikaciju za statističke potrebe

Za potrebe statističkog praćenja, a radi učinkovitosti korištenja podataka, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave unosile su podatke po ekonomskoj klasifikaciji iz proračuna za 2015. i projekcija za 2016. i 2017. godinu, kao i za naredno trogodišnje razdoblje, u posebnu web aplikaciju Ministarstva financija „Financijski planovi JLP(R)S“ (raspoloživu na stranci: <https://www3.apis-it.hr/wab/servlet/proweb/webjpr/LogIn>). Ažurirane upute za pristup i korištenje aplikacije dostupne su na mrežnoj stranici Ministarstva financija, na adresi <http://www.mfin.hr/hr/elektronicka-dostava-planova-proracuna-jlprs-upute>.

U istu aplikaciju i na isti način unosit će se podaci iz dokumenata:

- proračuna za 2017. i projekcija za 2018. i 2019.,

- privremenog financiranja za 2017. (u slučaju donošenja odluke o privremenom financiranju) i
- svih izmjena i dopuna proračuna za 2017.

Napominjemo da je u međuvremenu u web aplikaciju potrebno unositi sve eventualne izmjene i dopune proračuna za 2016. godinu. Dakle, podatke u aplikaciju treba unositi kontinuirano, najkasnije 15 dana od dana stupanja na snagu svakog pojedinog dokumenta planiranja.

3. METODOLOGIJA IZRADE PRIJEDLOGA FINANCIJSKOG PLANA PRORAČUNSKOG I IZVANPRORAČUNSKOG KORISNIKA JEDINICE LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

Proračunski i izvanproračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezni su izrađivati financijske planove u skladu s odredbama Zakona o proračunu i pridržavati se ovih Uputa.

Proračunski i izvanproračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave svoje financijske planove dostavljaju jedinici čiji su korisnici, odnosno nadležnom upravnom tijelu.

Proračunski korisnik u financijskom planu treba iskazati sve svoje prihode i rashode bez obzira na moguće uplate dijela prihoda korisnika u proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili podmirivanje dijela rashoda korisnika izravno s računa proračuna.

Prijedlog financijskog plana proračunskog i izvanproračunskog korisnika (županijske uprave za ceste) za razdoblje 2017. - 2019. u skladu s odredbama Zakona o proračunu sadrži:

- procjene prihoda i primitaka iskazane po vrstama za razdoblje 2017. - 2019.,
- plan rashoda i izdataka za razdoblje 2017. - 2019., razvrstane prema proračunskim klasifikacijama i
- obrazloženje prijedloga financijskog plana.

Proračunski i izvanproračunski korisnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave prihode i primitke, rashode i izdatke za 2017. godinu planira na razini podskupine (treća razina računskog plana), a za 2018. i 2019. na razini skupine (druga razina računskog plana).

Uz ekonomsku i programsku klasifikaciju, proračunski i izvanproračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u izradi financijskog plana primjenjuju i klasifikaciju po izvorima financiranja. Izvori financiranja čine skupine prihoda i primitaka iz kojih se podmiruju rashodi i izdaci određene vrste i utvrđene namjene. Prihodi i primitci proračuna planiraju se te raspoređuju i iskazuju prema izvorima iz kojih potječu. Rashodi i izdaci se planiraju, izvršavaju i računovodstveno prate prema izvorima financiranja. Osnovni izvori financiranja proračunskih i izvanproračunskih korisnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave jesu: opći prihodi i primitci, vlastiti prihodi, prihodi za posebne

namjene, donacije, prihodi od nefinancijske imovine i nadoknade štete s osnova osiguranja te namjenski primici.

Upravna vijeća, školski odbori i ostala upravljačka tijela proračunskih korisnika jedinica (škole, vrtići, knjižnice...) obvezni su usvojiti financijski plan do kraja godine, kako bi se od 1. siječnja 2017. mogle preuzimati i izvršavati nove obveze.

Temeljem zahtjeva nadležne jedinice, proračunski korisnik može izrađivati i prijedlog financijskog plana na razini odjeljka (četvrta razina računskog plana). Međutim upravno vijeće ili drugo upravljačko tijelo obvezno je usvojiti financijski plan korisnika, a predstavničko tijelo proračun za 2017. godinu na razini podskupine (treća razina računskog plana), a projekcije za 2018. i 2019. godinu na razini skupine (druga razina računskog plana).

U skladu sa Zakonom o proračunu predstavničko tijelo daje suglasnost na prijedlog financijskog plana županijske uprave za ceste zajedno s donošenjem proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Financijski plan proračunskog i izvanproračunskog korisnika treba biti uravnotežen. Izuzev prihoda i rashoda (korisnici najčešće nemaju primitaka i izdataka), u financijski plan je potrebno uključiti i predviđeni manjak, odnosno višak prihoda te s navedenim bilančnim kategorijama postići uravnoteženje.

Financijski plan koji uključuje isključivo plan prihoda i rashoda bez rezultata poslovanja ne pruža cjelovit financijski okvir za donošenje odluka o budućoj potrošnji i izvorima financiranja. Evidentno je da izvori financiranja poslovanja korisnika nisu isključivo prihodi tekuće godine, već i viškovi iz prethodnih godina. S druge strane, proračunski korisnici koji posluju s manjkom trebaju kroz financijski plan pokazati korekcije pogrešnih odluka iz prošlosti iz kojih su manjkovi proizašli i iznaći načine za njihovo pokriće. Manjkovi se mogu pokriti ili na teret novih izvora financiranja, odnosno rasta prihoda ili smanjenjem ukupne rashodovne strane u visini nastalih manjkova. Često je pitanje može li se sukcesivno, kroz više godina planirati pokriće manjka iz prethodne(ih) godina. Iznimno, kada proračunski korisnici dođu u situaciju da im preneseni manjak čini značajan dio ukupnog financijskog plana, odnosno da ga s obzirom na projekciju prihoda i stvorene obveze ne mogu realno pokriti u jednoj godini (a da istodobno nastave pružati javnu uslugu zadovoljavajuće kvalitete), moguće je sukcesivno planirati pokriće manjka kroz godine. To je moguće jedino pod uvjetom da se uz financijski plan donese i akt koji će sadržavati:

1. analizu i ocjenu postojećeg financijskog stanja institucije,
2. prijedlog mjera za otklanjanja utvrđenih uzroka nastanka negativnog poslovanja te mjera za stabilno održivo poslovanje (to je skup mjera za povećanja visine i/ili strukture prihoda, poboljšanje naplate potraživanja, racionalizaciju poslovanja sa ciljem boljeg iskorištenja kapaciteta i snižavanja troškova, nova organizacijska struktura, promjene u razini zapošljavanja i sl.) i
3. akcijski plan provedbe navedenih mjera (s opisom mjere, načinom provedbe, rokom provedbe, imenom i prezimenom odgovorne osobe) s očekivanim financijskim i ekonomskim učinkom.

S druge strane, proračunski korisnici svjesni su potrebe uključivanja rezultata u financijski plan, ali najčešće ne znaju na koji način tehnički to provesti. Rezultat o kojem govorimo je u računovodstvenim evidencijama iskazan na podskupini računa 922 Višak/manjak prihoda.

Višak i manjak ne iskazuje se u financijskom planu na računima razreda 6/7 i 3/4, već se u sam financijski plan uključuje bilančna pozicija 922 Višak/manjak prihoda. Činjenica je da je konačni rezultat poslovanja poznat tek u siječnju godine za koju se donosi financijski plan pa se zbog toga prilikom planiranja tj. izrade financijskog plana u obzir uzima planirani rezultat poslovanja, odnosno njegova procjena rezultata poslovanja.

Model financijskog plana proračunskog i izvanproračunskog korisnika proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dan je u prilogu ovih Uputa. Sastoji se od Općeg dijela, Plana prihoda i primitaka te Plana rashoda i izdataka.

Tablica 1: Isječak iz prijedloga financijskog plana korisnika proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave - OPĆI DIO

PRIJEDLOG FINACIJSKOG PLANA (proračunski korisnik) ZA 2017. I PROJEKCIJA PLANA ZA 2018. I 2019. GODINU			
OPĆI DIO			
	Prijedlog plana za 2017.	Projekcija plana za 2018.	Projekcija plana za 2019.
PRIHODI UKUPNO			
PRIHODI POSLOVANJA			
PRIHODI OD PRODAJE NEFINACIJSKE IMOVINE			
RASHODI UKUPNO			
RASHODI POSLOVANJA			
RASHODI ZA NEFINACIJSKU IMOVINU			
RAZLIKA - VIŠAK / MANJAK	0	0	0
	Prijedlog plana za 2017.	Projekcija plana za 2018.	Projekcija plana za 2019.
VIŠAK/MANJAK IZ PRETHODNE GODINE	0	0	0
	Prijedlog plana za 2017.	Projekcija plana za 2018.	Projekcija plana za 2019.
PRIMICI OD FINACIJSKE IMOVINE I ZADUŽIVANJA			
IZDACI ZA FINACIJSKU IMOVINU I OTPLATE ZAJMOVA			
NETO FINANCIRANJE			
VIŠAK / MANJAK + NETO FINANCIRANJE	0	0	0

3.1. Obrazloženje financijskog plana

U prošlogodišnjim Uputama za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2016. - 2018. ukazano je na značaj obrazloženja kao sastavnog i zakonski obveznog dijela financijskog plana.

Prilikom izrade obrazloženja naglasak je potrebno staviti na ciljeve koji se namjeravaju postići i pokazatelje uspješnosti realizacije tih ciljeva.

Glavna karakteristika pokazatelja uspješnosti je mjerljivost, stoga ih je potrebno brojčano iskazati ili jasno i nedvosmisleno izraziti. Isti će omogućiti praćenje i izvještavanje o napretku i ostvarenju zadanih programa.

U obrazloženju financijskog plana koriste se dvije vrste pokazatelja: pokazatelj učinka (outcome) i pokazatelj rezultata (output). Pokazatelj učinka treba dati informaciju o učinkovitosti, dugoročnim rezultatima te društvenim promjenama koje se postižu ostvarenjem cilja. Jedan od takvih pokazatelja je primjerice postizanje višeg stupnja pismenosti. Ovakve pokazatelje je teže utvrditi zato se za početak preporuča utvrđivanje pokazatelja rezultata. Ovi pokazatelji odnose se na proizvedena dobra i usluge unutar aktivnosti/projekta i orijentirani su prema konkretnom rezultatu.

Preporuka Ministarstva financija je da nadležne jedinice lokalne i područne (regionalne) za pojedine grupe svojih proračunskih korisnika utvrde nekoliko jedinstvenih pokazatelja. Međutim, ukoliko isto ne učine, proračunski korisnici su ih dužni samostalno definirati.

Određenim proračunskim korisnicima jednostavnije je odrediti pokazatelje rezultata jer im je osnovni djelokrug rada takav da je njegove rezultate jednostavno mjeriti (primjerice ustanove u zdravstvu, korisnici koji u svom djelokrugu rada imaju infrastrukturne projekte itd.). Ipak, određenim korisnicima osnovna djelatnost takvog je karaktera da je zahtjevnije odrediti mjerljive pokazatelje uspješnosti. Određivanje mjerljivih pokazatelja uspješnosti ponekad se razlikuje i kod istih proračunskih korisnika ovisno o njihovim specifičnostima.

U nastavku se daje prikaz pokazatelja uspješnosti za dječije vrtiće i ustanove u kulturi.

Dječji vrtići su proračunski korisnici kod kojih se pokazatelji uspješnosti mogu uvelike razlikovati, ovisno o veličini i drugim specifičnostima. Dječji vrtići „većih“ jedinica lakše će odrediti pokazatelje uspješnosti jer uz svoju osnovnu djelatnost koja se odnosi na provođenje redovnog programa predškolskog odgoja najčešće provode i posebne programe kao što su rano učenje stranih jezika, sportski program, Montessori program ili bilo kakav drugi program koji je dječji vrtić razvio sukladno svojim posebnostima. Uz navedene posebne programe jednostavno je vezati pokazatelje uspješnosti te ih mjeriti kroz godine. U nastavku prikazan je takav pokazatelj uspješnosti.

Pokazatelj rezultata	Definicija	Jedinica	Polazna vrijednost	Izvor podataka	Ciljana vrijednost (2017.)	Ciljana vrijednost (2018.)	Ciljana vrijednost (2019.)
Povećanje broja djece obuhvaćene posebnim redovnim programom Rano učenje engleskog jezika	Povećanjem broja djece koji se uključuju u ovaj program utječe se na razvijanje senzibiliteti za strani jezik kod većeg broja djece što utječe na cjelokupni razvoj djeteta, a posebice na govorne sposobnosti i percepciju	Udio djece obuhvaćene posebnim redovnim programom Rano učenje engleskog jezika u ukupnom broju upisane djece	15%	DV XY	30%	32%	33%

Kod dječjih vrtića „manjih“ jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u nedostatku dodatnih programa i projekata, pokazatelji uspješnosti mogu se koncipirati na način da odražavaju odgovarajuću kvalitetu provođenja redovne djelatnosti predškolskog odgoja. U ovom slučaju preporuka je držati se standarda koji su dječjim vrtićima zadani kroz zakonske i podzakonske propise te kroz njih oblikovati pokazatelje uspješnosti.

Pokazatelj rezultata	Definicija	Jedinica	Polazna vrijednost	Izvor podataka	Ciljana vrijednost (2017.)	Ciljana vrijednost (2018.)	Ciljana vrijednost (2019.)
Higijensko-tehnički zahtjevi u skladu su s Državnim pedagoškim standardom	Higijensko-tehnički zahtjevi u skladu su s Državnim pedagoškim standardom omogućavaju minimalnu kvalitetu provođenja predškolskog odgoja	%	100%	DV XY	100%	100%	100%

U nastavku se daju primjeri pokazatelja rezultata za ustanove u kulturi:

PRIMJER KNJIŽNICE:

Pokazatelj rezultata	Definicija	Jedinica	Polazna vrijednost	Izvor podataka	Ciljana vrijednost (2017.)	Ciljana vrijednost (2018.)	Ciljana vrijednost (2019.)
Povećanje broja predstavljanja knjiga domaćih autora	Povećanjem broja predstavljanja knjiga domaćih autora popularizira se hrvatska književnost	Broj održanih predstavljanja godišnje	6	Knjižnica	8	8	10

Pokazatelj rezultata	Definicija	Jedinica	Polazna vrijednost	Izvor podataka	Ciljana vrijednost (2017.)	Ciljana vrijednost (2018.)	Ciljana vrijednost (2019.)
Povećanje broja tematskih književnih večeri	Organiziranjem tematskih književnih večeri popularizira se književnost i potiče ljude na čitanje, promišljanje o pročitanoj stvaranju	Broj književnih večeri godišnje	8	Knjižnica	12	12	14

PRIMJER MUZEJA:

Pokazatelj rezultata	Definicija	Jedinica	Polazna vrijednost	Izvor podataka	Ciljana vrijednost (2017.)	Ciljana vrijednost (2018.)	Ciljana vrijednost (2019.)
Povećanje broja organiziranih posjeta muzejima dječjih vrtića i škola	Organiziranjem posjeta dječjih vrtića i škola nastoji se djecu zainteresirati za likovno stvaralaštvo	Broj organiziranih posjeta	1	Muzej	3	4	4

4. PLANIRANJE RASHODA PRORAČUNSKIH KORISNIKA U SKLOPU DECENTRALIZIRANIH FUNKCIJA

Zbog raspuštanja Hrvatskog sabora i raspisivanja prijevremenih parlamentarnih izbora, Vlada nije donijela smjernice ekonomske i fiskalne politike kojima se definira fiskalni okvir za naredno trogodišnje razdoblje. S obzirom na veliki broj upita jedinica o načinu planiranja rashoda preuzetih decentraliziranih funkcija, možemo preliminarno uputiti na iznose koji su bili raspoloživi u 2016. godini.

Nakon što Vlada usvoji Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2017.-2019, utvrdit će se ukupan iznos sredstava potrebnih za osiguranje minimalnih financijskih standarda (bilančnih prava), kao i ukupan iznos za svaku pojedinu decentraliziranu funkciju. Tijela (ministarstva i druga tijela državne uprave), koja su nadležna za decentralizirane funkcije, samostalno će odrediti strukturu rashoda unutar zadanih limita za svaku pojedinu decentraliziranu funkciju i u skladu s potrebama krajnjih korisnika (ustanova).

5. DOSTUPNOST MATERIJALA NA WEB STRANICI MINISTARSTVA FINANCIJA

Općine, gradovi i županije te korisnici njihovih proračuna mogu tekst ovih uputa naći i koristiti s mrežne stranice Ministarstva financija www.mfin.hr (Lokalni proračuni) gdje se nalaze:

- Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2017. - 2019. i
- Prilog: Model prijedloga financijskog plana proračunskog korisnika proračuna.