

**REPUBLIKA HRVATSKA
MINISTARSTVO FINANCIJA
DRŽAVNA RIZNICA**

**UPUTE ZA IZRADU PRORAČUNA
JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE
ZA RAZDOBLJE 2018. - 2020.**

Zagreb, kolovoz 2017.

SADRŽAJ

SADRŽAJ	1
1. UVOD	2
2. TEMELJNI MAKROEKONOMSKI POKAZATELJI ZA RAZDOBLJE 2018. - 2020.....	3
3. METODOLOGIJA IZRADE PRIJEDLOGA FINACIJSKOG PLANA PRORAČUNSKOG I IZVANPRORAČUNSKOG KORISNIKA JEDINICE LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE.....	3
3.1. Planiranje viškova/manjkova iz prethodnih godina u financijskom planu proračunskog i izvanproračunskog korisnika	4
3.2. Obrazloženje financijskog plana.....	5
3.3. Postupak izmjene i dopune financijskog plana proračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.....	6
4. METODOLOGIJA IZRADE PRORAČUNA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE.....	7
4.1. Slabosti i nepravilnosti uočene u procesu planiranja.....	7
4.2. Uključivanje vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka svih proračunskih korisnika u proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.....	9
4.3. Planiranje viškova/manjkova iz prethodnih godina u proračunu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave	9
4.4. Dostava proračunskih dokumenata Ministarstvu financija i Državnom uredu za reviziju.....	13
4.5. Unos podataka iz proračuna jedinica u web aplikaciju za statističke potrebe.....	14
4.6. Primjena načela transparentnosti.....	15
4.7. Zaduživanje i davanje jamstava i suglasnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	16
5. PROMJENE I NOVOSTI KOJE DONOSI NOVI NACRT PRIJEDLOGA ZAKONA O FINANCIRANJU JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE.....	16
6. PLANIRANJE RASHODA PRORAČUNSKIH KORISNIKA U SKLOPU DECENTRALIZIRANIH FUNKCIJA.....	20
7. DOSTUPNOST MATERIJALA NA WEB STRANICI MINISTARSTVA FINACIJA.....	20

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. Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2018. - 2020. (dalje u tekstu: Smjernice) koje je Vlada Republike Hrvatske usvojila na svojoj 50. sjednici održanoj 27. srpnja 2017. izrađene su na temelju strateških planova, Nacionalnog programa reformi 2017. i Programa konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2017.-2020. te posebnih preporuka Vijeća EU za Republiku Hrvatsku.

Sukladno Zakonu o proračunu (Narodne novine, br. 87/08, 136/12 i 15/15), a na temelju Smjernica, Ministarstvo financija je sastavilo Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2018. - 2020. (dalje u tekstu: Upute).

Upute sadrže:

- temeljne ekonomske pokazatelje iz Smjernica,
- metodologiju izrade financijskog plana proračunskih korisnika jedinice
- metodologiju izrade proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- promjene i novosti koje donosi Nacrt prijedloga zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave
- planiranje rashoda proračunskih korisnika u sklopu decentraliziranih funkcija
- pripadajuće obrasce.

Ove Upute dostavljaju se svim županijama, gradovima i općinama kako bi, na temelju istih i u skladu s odredbama Zakona o proračunu, izradile upute za izradu proračuna jedinice i dostavile ih svojim proračunskim i izvanproračunskim korisnicima.

2. TEMELJNI MAKROEKONOMSKI POKAZATELJI ZA RAZDOBLJE 2018. - 2020.

Makroekonomski i fiskalni okvir u srednjoročnom razdoblju izrađen je temeljem svih dosad objavljenih pokazatelja te projekcija proračunskih kategorija pri čemu su vanjske pretpostavke preuzete iz posljednjih projekcija Europske komisije i Međunarodnog monetarnog fonda, a detaljno su obrazloženi u Smjernicama za izradu državnog proračuna Republike Hrvatske za 2018. i projekcija za 2019. i 2020. objavljenima na web stranici Ministarstva financija.

3. METODOLOGIJA IZRADE PRIJEDLOGA FINACIJSKOG 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, Pravilnika o proračunskim klasifikacijama (Narodne novine, br. 26/10 i 120/13) i Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine, br. 124/14, 115/15 i 87/16) te se pridržavati 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 2018. - 2020. u skladu s odredbama Zakona o proračunu sadrži:

- procjene prihoda i primitaka iskazane po vrstama za razdoblje 2018. - 2020.,
- plan rashoda i izdataka za razdoblje 2018. - 2020., 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 2018. godinu planira na razini podskupine (treća razina računskog plana), a za 2019. i 2020. 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.

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 2018. 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 2018. godinu na razini podskupine (treća razina računskog plana), a projekcije za 2019. i 2020. 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.

3.1. Planiranje viškova/manjkova iz prethodnih godina u financijskom planu proračunskog i izvanproračunskog korisnika

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.

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 trogodišnje razdoblje za koje se financijski plan donosi, s tim da nije moguće sav manjak prebaciti na posljednju godinu zadanog trogodišnjeg okvira. Sukcesivno planiranje pokriva manjka moguće je 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.

Dakle, takav dokument donosi tijelo koje usvaja i sam financijski plan – upravno vijeće, školski odbor ili drugo upravljačko tijelo.

Primjeri sukcesivnog pokrivanja manjka iz prethodne(ih) godine u narednom trogodišnjem razdoblju dani su u dijelu 4.3. ovih Uputa.

Primjenjujući sličnu logiku, proračunski korisnici mogu iznimno sukcesivno planirati trošenje kumuliranog viška iz prethodne(ih) godine. Međutim, i u tom slučaju upravljačko tijelo mora potvrditi tako postupanje. Akt koji uz financijski plan donosi upravljačko tijelo svakako treba odgovoriti na pitanja nastanka tako značajnog viška, stvaranja mogućnosti za smanjenje ili ukidanje određenih naknada koje se naplaćuju za usluge koje pružaju proračunski korisnici te načina i svrhe za koju će se upotrijebiti navedeni višak u zadanom trogodišnjem okviru.

Primjeri sukcesivnog trošenja viškova iz prethodne(ih) godine u narednom trogodišnjem razdoblju dani su u dijelu 4.3. ovih Uputa.

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.

3.2. Obrazloženje financijskog plana

U prošlogodišnjim Uputama za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2017. - 2019. ukazano je na značaj obrazloženja kao sastavnog i zakonski obveznog dijela financijskog plana, te je stavljen naglasak na ciljeve koji se namjeravaju postići i pokazatelje uspješnosti realizacije tih ciljeva. Posebno su dani primjeri pokazatelja uspješnosti, stoga jedinice ponovo upućujemo da pogledaju primjere sadržane u prošlogodišnjim Uputama.

3.3. Postupak izmjene i dopune financijskog plana proračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave

S obzirom da se posebni dio proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sastoji od financijskih planova proračunskih korisnika, razvidna je obveza uključivanja svih prihoda i primitaka, rashoda i izdataka svih proračunskih korisnika u proračun, sukladno ekonomskoj, programskoj, funkcijskoj, organizacijskoj, lokacijskoj klasifikaciji te svim izvorima financiranja. Navedeno je u skladu s primjenom načela jedinstva i sveobuhvatnosti proračuna.

Prema Zakonu o proračunu te Pravilniku o proračunskom računovodstvu i Računskom planu namjenski prihodi i primici te vlastiti prihodi koje ostvare proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, bez obzira na njihovu uključenost u proračun i sustav riznice, i nadalje ostaju prihodi i primici proračunskih korisnika te se tako i evidentiraju. Prihodi su proračunskih korisnika jer korisnici njima raspolažu, odnosno utvrđuju koji će se rashodi podmiriti iz tih izvora.

Sukladno Zakonu o proračunu namjenski prihodi i primici te vlastiti prihodi uplaćuju se u proračun. Odlukom o izvršavanju proračuna moguće je odrediti izuzeće od obveze uplate ovih prihoda i primitaka u proračun. Izuzeće od uplate vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka proračunskih korisnika ne znači izuzeće od planiranja navedenih prihoda u proračunu. Sukladno navedenom, ostvarivanje spomenutih prihoda i primitaka te trošenje rashoda financiranih iz ovih izvora, a izuzetih od uplate u proračun, mora se pratiti izvještajno na način kako je utvrdila nadležna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Tijekom godine moguće su nepredviđene okolnosti koje dovode do neplaniranih ostvarenja prihoda i primitaka te rashoda i izdataka proračunskih korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. S obzirom da Zakon o proračunu ne propisuje proceduru u ovakvim slučajevima, proračunski korisnici bili su u dvojbi oko donošenja izmjena i dopuna financijskog plana radi usklađivanja s novim ostvarenjem prihoda i primitaka odnosno rashoda i izdataka.

Osnovno pitanje je mogu li upravljačka tijela donositi izmjene i dopune financijskog plana bez prethodne suglasnosti jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno bez donošenja izmjena i dopuna proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Kada je riječ o promjenama u financijskom planu proračunskih korisnika koje su vezane uz financiranje iz izvora općih prihoda i primitaka odnosno iz nadležnog lokalnog proračuna, podrazumijeva se da navedenom nije moguće pristupiti bez suglasnosti jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno preraspodjela ili izmjena i dopuna proračuna. Međutim, promjene u financijskom planu vezane uz „fleksibilne“ izvore (vlastite i namjenske prihode i primitke) moguće je urediti na različite načine. Stoga su jedinice dužne razraditi proceduru za donošenje izmjena i dopuna financijskih planova proračunskih korisnika iz svoje nadležnosti. Preporuča se istu propisati odlukom o izvršavanju proračuna lokalne i područne (regionalne) samouprave.

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

Izuzev posljednjih izmjena i dopuna ekonomske klasifikacije iz 2016. godine, zakonski i podzakonski akti koji određuju izgled i sadržaj proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i financijskih planova njihovih korisnika nisu se mijenjali.

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 i Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

Ovim Uputama, između ostaloga, ukazat će na, do sada uočene, slabosti i nepravilnosti u procesu planiranja na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini.

4.1. Slabosti i nepravilnosti uočene u procesu planiranja

Analizom Izjava o fiskalnoj odgovornosti i Upitnika o fiskalnoj odgovornosti za 2016. godinu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u području planiranja utvrđeno je 121 slabosti i nepravilnosti što predstavlja poboljšanje u odnosu na 2015. godinu kada ih je utvrđeno 178.

Negativni odgovori dani su na sljedeća pitanja:

- upravno tijelo nadležno za financije županije/grada/općine nije nakon primitka uputa za izradu proračuna od Ministarstva financija izradilo i dostavilo proračunskim i izvanproračunskim korisnicima iz nadležnosti upute za izradu proračuna s limitima raspoređenim na visinu sredstava za provedbu postojećih te za uvođenje novih programa odnosno aktivnosti (1 županija, 3 grada i 11 općina)
- prijedlog proračuna i projekcija nije dostavljen predstavničkom tijelu na donošenje u zakonom predviđenom roku (1 županija, 12 gradova i 29 općina)
- proračun te izmjene i dopune proračuna i odluka o izvršavanju proračuna nisu dostavljeni Ministarstvu financija u roku od 15 dana od dana njihova stupanja na snagu (6 gradova i 19 općina)

Uputama za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2017.-2019. Ministarstvo financija je ukazalo na način izrade uputa koje jedinice dostavljaju svojim proračunskim korisnicima. Posebno je obrazložen način izrade limita, stoga jedinice ponovo upućujemo da pogledaju *primjere njihova načina utvrđivanja dane prošlogodišnjim Uputama*.

Na slabosti i nedostatke u procesu planiranja ukazuje i Državni ured za reviziju, posebice na problem nerealnog planiranja prihoda i rashoda. Prilikom planiranja proračuna, odnosno financijskog plana ne uzimaju se u obzir cjeloviti podaci o preuzetim ugovornim obvezama, kao ni podaci o potencijalnim obvezama. Iako jedinica lokalne i područne (regionalne)

samouprave i njihovi korisnici najčešće imaju ustrojene evidencije potpisanih ugovora i ugovorenih obveza, Državni ured za reviziju ukazuje da evidencije kod pojedinih subjekata nisu centralizirane ili informacijski povezane pa postoji značajan rizik da se u proračun, odnosno financijski plan ne uključuju cjelokupne obveze koje dospijevaju u godini za koju se proračun, odnosno financijski plan sastavlja. Pored navedenog, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i korisnik proračuna još uvijek ne evidentira potencijalne obveze u izvanbilančnoj evidenciji.

Dodatni problem na koji upozorava Državni ured za reviziju je da proračuni pojedinih jedinica nisu uravnoteženi. Pojedine jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave nisu donijele plan razvojnih programa, a neke nisu donijele izmjene plana, iako se izmjenama proračuna mijenjala visina sredstava planirana za ulaganja iz razvojnih programa. Neke jedinice nisu planovima utvrdile ciljeve i prioritete razvoja niti pokazatelje rezultata.

Uz navedeno, dio jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nije u proračun uključio, sukladno odredbama Zakona o proračunu i prethodnim Uputama za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, sve vlastite i namjenske prihode i primitke proračunskih korisnika iz svoje nadležnosti.

U proračunima pojedinih jedinica nije ispravno definirana organizacijska klasifikacija, odnosno pogrešno su iskazani razdjeli i glave. Često u okviru razdjela nije utvrđena niti jedna glava, što nije moguće. Naime, Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama propisano je sljedeće: „Razdjel je organizacijska razina utvrđena za potrebe planiranja i izvršavanja proračuna, a sastoji se od jedne ili više glava“ i dalje: „kod jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave čije glave nemaju proračunske korisnike, glava je istovjetna razdjelu, dok kod onih čije glave imaju proračunske korisnike jedna od glava može biti istovjetna razdjelu“. Nadalje, u proračunima velikog broja jedinica najčešće se brojčana oznaka glave sastoji od dvoznamenkastog broja i stoga nije vidljivo kojem razdjelu pripada, iako je Pravilnikom propisano: „brojčana oznaka sastoji se od troznamenkastog broja za razdjel te peteroznamenkastog broja za glavu; prve tri znamenke označavaju pripadnost razdjelu, a četvrta i peta znamenka označavaju glavu unutar razdjela“.

Nadalje, sukladno Pravilniku o proračunskim klasifikacijama, programska klasifikacija se uspostavlja definiranjem programa, aktivnosti i projekata. Program se sastoji od jedne ili više aktivnosti (ili projekata), a aktivnost i projekt pripadaju samo jednom programu. Kod određenog broja jedinica uočeno je da je pojedina aktivnost (ili projekt) s istom brojčanom oznakom te istim nazivom utvrđena unutar različitih programa. Također, ističemo kako dva različita programa ne smiju imati istu brojčanu oznaku. Isto tako, dvije aktivnosti (ili projekti) ne smiju imati istu brojčanu oznaku.

Pojedine jedinice utvrđuju glavne programe, čija je obveza definiranja u proračunima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave brisana izmjenama i dopunama Pravilnika o proračunskim klasifikacijama iz 2013. godine.

Izvori financiranja iskazani u proračunu nekih jedinica nisu u skladu s Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama. Često izvori financiranja nisu jasno vidljivi, ili se pogrešno iskazuju, primjerice „izvor 2.1. Tekuće pomoći“, „izvor 4.2. Komunalna naknada“ i slično.

Ekonomska klasifikacija prikaz je prihoda i primitaka po prirodnim vrstama te rashoda i izdataka prema ekonomskoj namjeni kojoj služe. Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu utvrđene su brojčane oznake i nazivi skupina/podskupina/računa, međutim, u proračunima pojedinih jedinica nazivi nisu u skladu s Računskim planom. Najčešće su proizvoljno definirani nazivi računa, odnosno prilagođeni evidencijama jedinice.

S obzirom da predstavničko tijelo jedinice donosi proračun za iduću godinu s projekcijama za naredne dvije godine, potrebno je plan za 2018. i projekcije za 2019. i 2020. prikazati u jednom dokumentu, a ne odvojeno, kao što je slučaj u proračunima pojedinih jedinica za razdoblje 2017.- 2019.

4.2. 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 2017. - 2019. 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. Istaknuto je nekoliko važnih preduvjeta za cjelovito i kvalitetno uključivanje vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka proračunskih korisnika u proračun jedinice.

4.3. Planiranje viškova/manjkova iz prethodnih godina u proračunu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave

U dijelu 3.1. ove Upute obrazlažu se način i mogućnosti sukcesivnog i višegodišnjeg planiranja pokrića manjka iz prethodne(ih) godine, kao i korištenja kumuliranog viška, ali za proračunske i izvanproračunske korisnike. Kako su financijski planovi korisnika sastavni dio posebnog dijela proračuna jedinice, ovakav način pokrića manjkova i korištenja viškova iz prethodnih godina, kroz trogodišnje razdoblje, utjecat će i na izgled samog proračuna. S druge strane, i predstavničko tijelo jedinice treba usvojiti dokument kojima se obrazlaže ovakvo postupanje (sadržaj takvog dokumenata naveden je u dijelu 3.1. ove Upute).

Jasno, i sama jedinica može se naći u situaciji da joj preneseni manjak čini značajan dio ukupnog proračuna, odnosno da ga s obzirom na projekciju prihoda i stvorene obveze ne može realno pokriti u jednoj godini (a da istodobno nastavlja pružati javna dobra i usluge zadovoljavajuće količine i kvalitete). U takvim situacijama moguće je iznimno sukcesivno planirati pokriće manjka kroz godine. U praksi već imamo primjere takvih postupanja. Važno je pri tome da se i uz proračun jedinice donese akt koji će sadržavati:

- 1) Analizu i ocjenu postojećeg financijskog stanja jedinice.
- 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 radi boljeg iskorištenja kapaciteta i snižavanja troškova, nova organizacijska struktura, promjene u razini zapošljavanja i sl.).

3) I akcijski plan provedbe navedenih mjera (s opisom mjere, načinom provedbe, rokom provedbe, odgovornim osobama) s očekivanim financijskim i ekonomskim učinkom.

Tablica 1: Primjer prenesenog manjka iz prethodne godine koji se namjerava pokriti u 2018. godini

PRIJEDLOG FINANCIJSKOG PLANA GRADA XY ZA 2018. I PROJEKCIJA PLANA ZA 2019. I 2020. GODINU			
OPĆI DIO			
	Prijedlog plana za 2018.	Projekcija plana za 2019.	Projekcija plana za 2020.
PRIHODI UKUPNO	212.200.000	212.241.500	210.075.000
PRIHODI POSLOVANJA	204.965.000	205.321.500	204.125.000
PRIHODI OD PRODAJE NEFINANCIJSKE IMOVINE	7.235.000	6.920.000	5.950.000
RASHODI UKUPNO	208.700.000	208.241.500	206.075.000
RASHODI POSLOVANJA	201.199.400	192.740.900	198.574.400
RASHODI ZA NABAVU NEFINANCIJSKE IMOVINE	7.500.600	15.500.600	7.500.600
RAZLIKA - VIŠAK / MANJAK	3.500.000	4.000.000	4.000.000
	Prijedlog plana za 2018.	Projekcija plana za 2019.	Projekcija plana za 2020.
UKUPAN DONOS VIŠKA/MANJKA IZ PRETHODNE(IH) GODINA	-3.500.000	0	0
VIŠAK/MANJAK IZ PRETHODNE(IH) GODINE KOJI ĆE SE POKRITI/RASPOREDITI	-3.500.000	0	0
	Prijedlog plana za 2018.	Projekcija plana za 2019.	Projekcija plana za 2020.
PRIMICI OD FINANCIJSKE IMOVINE I ZADUŽIVANJA	0	0	0
IZDACI ZA FINANCIJSKU IMOVINU I OTPLATE ZAJMOVA	0	4.000.000	4.000.000
NETO FINANCIRANJE	0	-4.000.000	-4.000.000
VIŠAK / MANJAK + NETO FINANCIRANJE	0	0	0

Napomena: Redak UKUPAN DONOS VIŠKA/MANJKA IZ PRETHODNE(IH) GODINA služi kao informacija i ne uzima se u obzir kod uravnoteženja proračuna, već se proračun uravnotežuje retkom VIŠAK/MANJAK IZ PRETHODNE(IH) GODINE KOJI ĆE SE POKRITI/RASPOREDITI.

Grad XY procjenjuje da će iz 2017. u 2018. godinu prenijeti manjak u iznosu od 3,5 milijuna kuna, a pokrit će ga u 2018. u cijelosti iz viška prihoda 2018. godine (vidljiv u Računu prihoda i rashoda).

Tablica 2: Primjer prenesenog viška iz prethodne godine koji se planira rasporediti u 2018. godini

PRIJEDLOG FINANCIJSKOG PLANA GRADA XY ZA 2018. I PROJEKCIJA PLANA ZA 2019. I 2020. GODINU			
OPĆI DIO			
	Prijedlog plana za 2018.	Projekcija plana za 2019.	Projekcija plana za 2020.
PRIHODI UKUPNO	212.200.000	212.241.500	210.075.000
PRIHODI POSLOVANJA	204.965.000	205.321.500	204.125.000
PRIHODI OD PRODAJE NEFINANCIJSKE IMOVINE	7.235.000	6.920.000	5.950.000
RASHODI UKUPNO	219.600.000	208.241.500	206.075.000
RASHODI POSLOVANJA	201.199.400	192.740.900	198.574.400
RASHODI ZA NABAVU NEFINANCIJSKE IMOVINE	18.400.600	15.500.600	7.500.600
RAZLIKA - VIŠAK / MANJAK	-7.400.000	4.000.000	4.000.000
	Prijedlog plana za 2018.	Projekcija plana za 2019.	Projekcija plana za 2020.
UKUPAN DONOS VIŠKA/MANJKA IZ PRETHODNE(IH) GODINA	7.400.000	0	0
VIŠAK/MANJAK IZ PRETHODNE(IH) GODINE KOJI ĆE SE POKRITI/RASPOREDITI	7.400.000	0	0
	Prijedlog plana za 2018.	Projekcija plana za 2019.	Projekcija plana za 2020.
PRIMICI OD FINANCIJSKE IMOVINE I ZADUŽIVANJA	0	0	0
IZDACI ZA FINANCIJSKU IMOVINU I OTPLATE ZAJMOVA	0	4.000.000	4.000.000
NETO FINANCIRANJE	0	-4.000.000	-4.000.000
VIŠAK / MANJAK + NETO FINANCIRANJE	0	0	0

Napomena: Redak UKUPAN DONOS VIŠKA/MANJKA IZ PRETHODNE(IH) GODINA služi kao informacija i ne uzima se u obzir kod uravnoteženja proračuna, već se proračun uravnotežuje retkom VIŠAK/MANJAK IZ PRETHODNE(IH) GODINE KOJI ĆE SE POKRITI/RASPOREDITI.

Grad XY procjenjuje da će iz 2017. u 2018. godinu prenijeti višak u iznosu od 7,4 milijuna kuna, a rasporedit će ga u 2018. u cijelosti (vidljivo u Računu prihoda i rashoda).

Tablica 3: Primjer prenesenog viška iz prethodne godine koji se planira rasporediti u razdoblju 2018.-2020.

PRIJEDLOG FINANCIJSKOG PLANA GRADA XY ZA 2018. I PROJEKCIJA PLANA ZA 2019. I 2020. GODINU			
OPĆI DIO			
	Prijedlog plana za 2018.	Projekcija plana za 2019.	Projekcija plana za 2020.
PRIHODI UKUPNO	212.200.000	212.241.500	210.075.000
PRIHODI POSLOVANJA	204.965.000	205.321.500	204.125.000
PRIHODI OD PRODAJE NEFINANCIJSKE IMOVINE	7.235.000	6.920.000	5.950.000
RASHODI UKUPNO	219.600.000	214.241.500	210.675.000
RASHODI POSLOVANJA	201.199.400	192.740.900	198.574.400
RASHODI ZA NABAVU NEFINANCIJSKE IMOVINE	18.400.600	21.500.600	12.100.600
RAZLIKA - VIŠAK / MANJAK	-7.400.000	-2.000.000	-600.000
	Prijedlog plana za 2018.	Projekcija plana za 2019.	Projekcija plana za 2020.
UKUPAN DONOS VIŠKA/MANJKA IZ PRETHODNE(IH) GODINE	10.000.000	2.600.000	600.000
DIO VIŠKA/MANJKA IZ PRETHODNE(IH) GODINE KOJI ĆE SE POKRITI/RASPOREDITI U RAZDOBLJU 2018.-2020.	7.400.000	2.000.000	600.000
	Prijedlog plana za 2018.	Projekcija plana za 2019.	Projekcija plana za 2020.
PRIMICI OD FINANCIJSKE IMOVINE I ZADUŽIVANJA	0	0	0
IZDACI ZA FINANCIJSKU IMOVINU I OTPLATE ZAJMOVA	0	0	0
NETO FINANCIRANJE	0	0	0
VIŠAK / MANJAK + NETO FINANCIRANJE	0	0	0

Napomena: Redak UKUPAN DONOS VIŠKA/MANJKA IZ PRETHODNE(IH) GODINA služi kao informacija i ne uzima se u obzir kod uravnoteženja proračuna, već se proračun uravnotežuje retkom VIŠAK/MANJAK IZ PRETHODNE(IH) GODINE KOJI ĆE SE POKRITI/RASPOREDITI.

Grad XY procijenio je da će iz 2017. u 2018. godinu prenijeti višak u iznosu od 10,0 milijuna kuna, koji će se rasporediti za pokriće manjka u razdoblju 2018. – 2020. Od ukupnog prenesenog viška u iznosu od 10,0 milijuna kuna u 2018. godini rasporedit će se iznos od 7,4 milijuna kuna. U 2019. godinu prenosi se višak u iznosu od 2,6 milijuna kuna, od čega će se iznos od 2,0 milijuna kuna rasporediti u istoj godini. U 2020. godinu prenosi se višak u iznosu od 0,6 milijuna kuna koji će se potrošiti u cijelosti u toj godini.

Tablica 4: Primjer prenesenog manjka iz prethodne godine koji se planira pokriti u razdoblju 2018.-2020.

OPĆI DIO			
	Prijedlog plana za 2018.	Projekcija plana za 2019.	Projekcija plana za 2020.
PRIHODI UKUPNO	212.200.000	211.241.500	208.075.000
PRIHODI POSLOVANJA	204.965.000	204.321.500	203.125.000
PRIHODI OD PRODAJE NEFINANCIJSKE IMOVINE	7.235.000	6.920.000	4.950.000
RASHODI UKUPNO	205.876.500	203.241.500	205.898.500
RASHODI POSLOVANJA	198.276.500	195.740.900	194.574.400
RASHODI ZA NABAVU NEFINANCIJSKE IMOVINE	7.600.000	7.500.600	11.324.100
RAZLIKA - VIŠAK / MANJAK	6.323.500	8.000.000	2.176.500
	Prijedlog plana za 2018.	Projekcija plana za 2019.	Projekcija plana za 2020.
UKUPAN DONOS VIŠKA/MANJKA IZ PRETHODNE(IH) GODINA	-16.500.000	-10.176.500	-2.176.500
DIO VIŠKA/MANJKA IZ PRETHODNE(IH) GODINE KOJI ĆE SE POKRITI/RASPOREDITI U RAZDOBLJU 2018.-2020.	-6.323.500	-8.000.000	-2.176.500
	Prijedlog plana za 2018.	Projekcija plana za 2019.	Projekcija plana za 2020.
PRIMICI OD FINANCIJSKE IMOVINE I ZADUŽIVANJA	0	0	0
IZDACI ZA FINANCIJSKU IMOVINU I OTPLATE ZAJMOVA	0	0	0
NETO FINANCIRANJE	0	0	0
VIŠAK / MANJAK + NETO FINANCIRANJE	0	0	0

Napomena: Redak UKUPAN DONOS VIŠKA/MANJKA IZ PRETHODNE(IH) GODINA služi kao informacija i ne uzima se u obzir kod uravnoteženja proračuna, već se proračun uravnotežuje retkom VIŠAK/MANJAK IZ PRETHODNE(IH) GODINE KOJI ĆE SE POKRITI/RASPOREDITI.

Grad XY procijenio je da će iz 2017. u 2018. godinu prenijeti manjak u iznosu od 16,5 milijuna kuna, koji će se pokriti viškom u razdoblju 2018. – 2020. Od ukupnog prenesenog manjka u iznosu od 16,5 milijuna kuna u 2018. godini pokrit će se iznos od 6,3 milijuna kuna. U 2019. godinu prenosi se manjak u iznosu od 10,2 milijuna kuna, od čega će se iznos od 8,0 milijuna kuna pokriti u istoj godini. U 2020. godinu prenosi se manjak u iznosu od 2,2 milijuna kuna koji će se pokriti u cijelosti u toj godini.

4.4. Dostava proračunskih dokumenata Ministarstvu financija i Državnom uredu za reviziju

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. Prošlogodišnjim Uputama je istaknuto kako su jedinice u obvezi na adresu e-pošte 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. Iako je istaknuto da se svi navedeni dokumenti dostavljaju isključivo elektronski, dio jedinica ih je i nadalje dostavljao poštom u papirnatom obliku. Također, neke jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave propustile su dostaviti plan razvojnih programa, koji je obvezni dio proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a neke i odluku o izvršavanju proračuna.

Stoga još jednom ukazujemo na obvezu dostave isključivo **linka** na internetsku stranicu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave na kojoj su objavljeni **proračun i projekcije, odluke o izvršavanju proračuna te izmjene i dopune** proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Link se dostavlja na e-mail adresu Ministarstva financija (lokalni.proracuni@mfin.hr). Sve izmjene i dopune proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2018. godinu koje stupe na snagu tijekom 2018. godine dostavljaju se također u roku od 15 dana od dana njihova stupanja na snagu i na istu e-mail adresu.

Sukladno članku 112. Zakona o proračunu, godišnji izvještaj o izvršenju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dostavlja se Ministarstvu financija i Državnom uredu za reviziju u roku od 15 dana nakon što ga donese predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Iznimno, ako predstavničko tijelo ne donese izvještaj, isti se dostavlja Ministarstvu financija i Državnom uredu za reviziju u roku od 60 dana od dana podnošenja predstavničkom tijelu.

I **godišnje izvještaje o izvršenju proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave**, počevši s izvještajem za 2017. godinu, **nije potrebno više dostavljati** u papirnatom obliku putem pošte Ministarstvu financija, kao niti Državnom uredu za reviziju. Ministarstvu financija je potrebno na e-mail adresu lokalni.proracuni@mfin.hr dostaviti isključivo link na internetsku stranicu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave na kojoj je izvještaj objavljen. Državnom uredu za reviziju je podatak o linku potrebno dostaviti na e-mail Državnog ureda za reviziju i to: Grad Zagreb na e-mail Središnjeg ureda Državnog ureda za reviziju, dok su druge jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezne dostaviti link izvještaja na e-mail područnog ureda Državnog ureda za reviziju na čijem području je sjedište jedinice. Sve e-mail adrese su objavljene na mrežnoj stranici Državnog ureda za reviziju, <http://www.revizija.hr/hr/kontakt/>.

4.5. 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 počevši od proračuna za 2015. i projekcija za 2016. i 2017. godinu, kao i za naredna trogodišnja razdoblja, 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 bit će dostupne na mrežnoj stranici Ministarstva financija, na adresi <http://www.mfin.hr/hr/elektronicka-dostava-planova->

[proracuna-ilprs-upute](#). Nova verzija aplikacije uključivat će određena poboljšanja u odnosu na dosadašnju.

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

- proračuna za 2018. i projekcija za 2019. i 2020.,
- privremenog financiranja za 2018. (u slučaju donošenja odluke o privremenom financiranju) i
- svih izmjena i dopuna proračuna za 2018.

Napominjemo da je u međuvremenu u web aplikaciju potrebno unositi sve eventualne izmjene i dopune proračuna za 2017. godinu. Dakle, podatke u aplikaciju treba unositi kontinuirano, najkasnije 15 dana od dana stupanja na snagu svakog pojedinog dokumenta planiranja.

4.6. Primjena načela transparentnosti

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)**.

Nadalje, predlažemo pri izradi proračuna za razdoblje 2018.- 2020. uključivanje vremenske serije podataka od pet godina koja će sadržavati podatke o izvršenju proračuna za 2016., plan proračuna za 2017. te proračuna za 2018. i projekcija za 2019. i 2020. Primjerice, kod izrade Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017. godinu i projekcija za 2018. i 2019. godinu (Narodne novine, broj 119/16) prikazani su podaci za izvršenje 2015., plan 2016., proračuna za 2017. te projekcije za 2018. i 2019. godinu. U nastavku se kao primjer daje isječak iz proračuna Općine XY izrađenog sukladno metodologiji za izradu proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Tablica 5: Isječak iz proračuna Općine XY izrađenog sukladno metodologiji za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave - POSEBNI DIO

Šifra	Naziv	1 Izvršenje 2016.	2 Proračun za 2017.	3 Prijedlog proračuna za 2018.	4 Projekcije proračuna za 2019.	5 Projekcije proračuna za 2020.
RAZDJEL 010	OPĆINSKO VIJEĆE I NAČELNIK					
GLAVA 010 01	OPĆINSKO VIJEĆE					
Program 1010	OSNOVNE AKTIVNOSTI PREDSTAVNIČKOG TIJELA					
Aktivnost A101001	Redovan rad predstavničkog tijela					
Izvor financiranja	1 Opći prihodi i primici					
Funkcijska klasifikacija	01 Opće javne usluge					
32	Materijalni rashodi					
324	Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa					
329	Ostali nespomenuti rashodi poslovanja					
GLAVA 010 02	NAČELNIK I ZAMJENIK NAČELNIKA					
Program 1020	OSNOVNE AKTIVNOSTI IZVRŠNOG TIJELA					
Aktivnost A102001	Redovan rad izvršnog tijela					
Izvor financiranja	1 Opći prihodi i primici					
Funkcijska klasifikacija	01 Opće javne usluge					
31	Rashodi za zaposlene					
311	Plaće (Bruto)					
313	Doprinosi na plaće					
32	Materijalni rashodi					
321	Naknade troškova zaposlenima					

4.7. Zaduživanje i davanje jamstava i suglasnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Zakonom o proračunu i Pravilnikom o postupku zaduživanja te davanja jamstava i suglasnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine, br. 55/09 i 139/10) propisan je postupak davanja suglasnosti za zaduživanje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje u tekstu: općina, grad, županija), davanja jamstva županije i davanja suglasnosti općine, grada i županije, obvezni sastojci zahtjeva, obvezni prilozi i dokumentacija, te način izvještavanja o zaduživanju, danim jamstvima i suglasnostima.

U postupku razmatranja dostavljenog zahtjeva jedinice za dobivanjem suglasnosti Vlade Republike Hrvatske/ministra financija za zaduživanjem/davanjem jamstva, **u odluci o izvršavanju proračuna** često nisu ispravno propisane odredbe koje se odnose na **zaduživanje i davanje jamstva**. Naime, sukladno navedenom Pravilniku, odluka o izvršavanju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za proračunsku godinu treba sadržavati utvrđen iznos novoga duga i/ili jamstva u tijeku proračunske godine, te očekivani iznos ukupnoga duga na kraju proračunske godine. Posebno ističemo kako su jedinice koje se namjeravaju zaduživati u narednom razdoblju, obvezne isto planirati u svojim proračunima.

Također, u postupku zaduživanja/davanja jamstva potrebno je u odluci predstavničkog tijela o zaduživanju jedinice navesti točnu brojčanu oznaku i naziv projekta istovjetno onom iskazanom u proračunu za koji se jedinica zadužuje. Ukoliko je unutar jednog projekta planirano više sličnih projekata npr. u K123456 Sanacija nerazvrstanih cesta predviđena je sanacija za nekoliko cesta, a zaduživanje se provodi samo za sanaciju jedne od njih, u odluci o zaduživanju potrebno je navesti ispravnu brojčanu oznaku i naziv projekta na način iskazan u usvojenom proračunu te namjenu samog zaduživanja npr. K123456 Sanacija nerazvrstanih cesta - za financiranje sanacije nerazvrstane ceste xy.

Zakonom o proračunu propisana je **obveza i rok dostave ugovora** o zaduženju te izvješća o zaduženju, danim jamstvima i suglasnostima putem **Obrasca IZJS** Ministarstvu financija. Skenirani ugovori i Obrasci IZJS (potpis župana/gradonačelnika/načelnika i pečat) dostavljaju se na e-mail adresu Ministarstva financija (lokalni.proracuni@mfin.hr) u propisanom roku.

5. PROMJENE I NOVOSTI KOJE DONOSI NOVI NACRT PRIJEDLOGA ZAKONA O FINANCIRANJU JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

Nacrt prijedloga novoga zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave je na javnoj raspravi do 28. kolovoza 2017. godine.

Predloženim se zakonom nastoji na jednostavniji i pravedniji način definirati sustav raspodjele prihoda od poreza na dohodak, sustav fiskalnog izravnavanja, kao i financiranja decentraliziranih funkcija te definirati sustav koji će svim jedinicama osigurati potencijal za pružanje usporedive razine javnih usluga.

Jedna od ključnih izmjena koju donosi predloženi model o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave je prepuštanje cjelokupnog prihoda od poreza na dohodak jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Navedeno se postiže kroz jedinstvenu raspodjelu prihoda od poreza na dohodak koja se primjenjuje na sve jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Tablica 6: Nova raspodjela prihoda od poreza na dohodak

Raspodjela prihoda od poreza na dohodak	Udio
Općine, odnosno gradovi	60%
Županije	17%
Financiranje decentraliziranih funkcija	6%
Fiskalno izravnanje	17%
Ukupno	100%

Slijedom navedenoga, prihod od poreza na dohodak po osnovi kamata na štednju, koji je trenutno prihod državnog proračuna, u cijelosti se prepušta jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Udio pozicije za pomoći za projekte sufinancirane iz sredstava EU (1,5%) u prihodima od poreza na dohodak se ukida. Sredstva za financiranje projekata održivog razvoja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, projekata kojima se potiče korištenje sredstava iz fondova EU te razvoj potpomognutih područja, osigurat će se u državnom proračunu. Isto tako, ukida se i udio pozicije za pomoći za financiranje kapitalnog projekta od interesa za razvoj općine, odnosno grada na brdsko-planinskom području (10%) i na području otoka (16%), a sredstva za navedene namjene također se osiguravaju u državnom proračunu.

Sljedeća novina koju donosi Nacrt prijedloga zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave je da se sredstva za pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije, dosada financirana iz 16% udjela pozicije za pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije u prihodima od poreza na dohodak, sada financiraju iz sredstava državnog proračuna. Slijedom navedenoga, navedeni udio pozicije za pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije (16%) u porezu na dohodak se ukida i prepušta jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave kao nenamjenski prihod.

Izravni udio u prihodima od poreza na dohodak za decentralizirane funkcije ostaje nepromijenjen te iznosi 6%.

Kako bi se u konačnici postigao sustav koji će svim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave osigurati potencijal za pružanje usporedive razine javnih usluga, uz sve navedene promjene, odnosno novosti, Nacrtom prijedloga zakona je definiran i potpuno

novi model fiskalnog izravnjanja. Cilj fiskalnog izravnjanja je ujednačavanje fiskalnih kapaciteta jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, dok će se u okviru drugih zakonskih propisa povesti računa o dodatnim resursima poticanja regionalnog razvoja te demografske obnove jedinica. U svrhu postizanja navedenoga, postojeći sustav dodjele pomoći temeljem indeksa razvijenosti propisivan zakonima o izvršavanju državnog proračuna za pojedinu godinu, prestaje se primjenjivati i isplaćivati s pozicija Ministarstva financija.

Model fiskalnog izravnjanja koji se predlaže navedenim Nacrtom prijedloga zakona, temelji se na kapacitetu ostvarenih poreznih prihoda, referentnoj vrijednost kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda te sredstvima prikupljenima iz udjela u porezu na dohodak za fiskalno izravnjanje po stopi od 17%.

Za potrebe izračuna i raspodjele sredstava fiskalnog izravnjanja, važna su dva parametra: *Kapacitet ostvarenih poreznih prihoda* i *Referentna vrijednost kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda*. Zakon posebno definira *Kapacitet ostvarenih poreznih prihoda* za **gradove** i **općine**, a posebno za **županije**. Zakonom su također zasebno definirane *Referentna vrijednost kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda* za gradove, za općine i za županije.

Kapacitet ostvarenih poreznih prihoda općine, odnosno grada definiran je kao petogodišnji prosjek prihoda od poreza na dohodak ostvarenih na području pojedine općine, odnosno grada i prihoda ostvarivih od najviše zakonom propisane stope prireza po stanovniku te jedinice.

Kapacitet ostvarenih poreznih prihoda županije definiran je kao petogodišnji prosjek prihoda od poreza na dohodak (bez prireza) ostvarenih na području pojedine županije po njenom stanovniku. Pri tome se petogodišnji prosjek prihoda od poreza na dohodak množi s udjelom od 17% koji županijama pripada temeljem raspodjele prihoda od poreza na dohodak propisane ovim Nacrtom prijedloga zakona. Navedeno proizlazi iz činjenice što županije ostvaruju prihod od poreza na dohodak koji ostvaruju stanovnici općina i gradova koji se nalaze na području županija.

Referentna vrijednost kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda za gradove utvrđuje se kao petogodišnji prosjek prihoda od poreza na dohodak ostvarenih na području svih gradova i prihoda ostvarivih od najviše zakonom propisane stope prireza po stanovniku za gradove ukupno.

Referentna vrijednost kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda za općine utvrđuje se kao petogodišnji prosjek prihoda od poreza na dohodak ostvarenih na području svih općina i prihoda ostvarivih od najviše zakonom propisane stope prireza po stanovniku za općine ukupno. Tako dobivena referentna vrijednost uvećava se za 50% svoje vrijednosti kako bi se s jedne strane smanjila iznimno velika razlika između referentne vrijednosti za općine i referentne vrijednosti za gradove uzimajući u obzir zakonom propisane obveze općina i gradova te javne usluge koje pružaju, a s druge strane, ipak kroz različite referentne vrijednosti, prepoznale posebnosti općina, odnosno gradova.

Referentna vrijednost kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda za županije utvrđuje se kao petogodišnji prosjek ostvarenih prihoda od poreza na dohodak u propisanom udjelu za županije, po stanovniku za županije ukupno.

Iz izračuna *Referentnih vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda za gradove i za županije*, izuzet je Grad Zagreb koji bi zbog svoje veličine fiskalnog kapaciteta narušio stvarnu sliku prosječne vrijednosti fiskalnog kapaciteta gradova i županija, odnosno jer bi njegovo uključivanje zbog veličine fiskalnog kapaciteta u odnosu na sve ostale jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave prouzročilo nerealnost izračuna za te jedinice.

Razlika *Kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda općine, grada i županije i Referentne vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda za općine, za grad i za županije*, pomnožena s ukupnim brojem stanovnika pojedine jedinice čini iznos sredstava potreban za fiskalno izravnanje do pune referentne vrijednosti za svaku općinu, grad i županiju.

Sredstva fiskalnog izravnanja koja će se na dnevnoj bazi raspodjeljivati općini, gradu i županiji ovise o ukupno raspoloživim sredstvima prikupljenima iz udjela za fiskalno izravnanje (17%) i o udjelu potrebnih sredstava općine, grada i županije u ukupnim potrebnim sredstvima fiskalnog izravnanja u punom iznosu za sve jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Udio općine, grada i županije u sredstvima fiskalnog izravnanja u punom iznosu za sve općine, gradove i županije, kao i kapacitet ostvarenih poreznih prihoda i referentna vrijednost kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda, utvrđuju se za svaku proračunsku godinu.

Ovakva raspodjela sredstava prihoda od poreza na dohodak smanjit će nejednakosti fiskalnog kapaciteta jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave što će omogućiti ravnomjerno osiguravanje prihoda za obavljanje njihovih zakonom propisanih poslova.

Na to ukazuje i Ginijev koeficijent koji je mjera koja se koristi za prikaz fiskalne nejednakosti, a kreće se u rasponu od 0 do 1, pri čemu 0 označava potpunu jednakost, a 1 potpunu nejednakost. Temeljem sadašnje raspodjele prihoda od poreza na dohodak i pomoći koje jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dobivaju temeljem članaka 39. i 40. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017. godinu, Ginijev koeficijent za općine iznosi 0,38, za gradove 0,61, a za županije 0,41.

Provedbom ovoga Nacrta prijedloga zakona očekuje se ujednačeniji fiskalni kapacitet jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno procjenjuje se da će Ginijev koeficijent za općine iznositi 0,35, za gradove 0,56 te za županije 0,35.

U prilog realnom očekivanju smanjenja fiskalne nejednakosti među jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, govori i usporedba rezultata odnosa između maksimalnih i minimalnih iznosa raspodijeljenih prihoda od poreza na dohodak i tekućih pomoći po stanovniku na temelju postojećeg sustava financiranja i na temelju predloženog sustava financiranja posebno na razini općina, na razini gradova i na razini županija. Odnos maksimalnih i minimalnih raspodijeljenih prihoda od poreza na dohodak i tekućih pomoći po stanovniku na temelju postojećeg sustava financiranja među općinama iznosi 28,79, među

gradovima iznosi 5,59, a među županijama 3,56. Prema predloženom sustavu financiranja odnos između maksimalnih i minimalnih prihoda od poreza na dohodak i fiskalnog izravnjanja po stanovniku među općinama iznosi 3,19, među gradovima 2,40, a među županijama iznosi 1,98.

Budući da je odnos maksimalnih i minimalnih prihoda od poreza na dohodak i fiskalnog izravnjanja po stanovniku prema predloženom sustavu financiranja među općinama, gradovima i županijama manji od istog odnosa prema sadašnjoj raspodjeli, može se zaključiti da predloženi sustav u usporedbi s postojećim bolje ublažava razlike u raspoloživim prihodima od poreza na dohodak i fiskalnog izravnjanja po stanovniku među općinama, gradovima i županijama.

Konačan fiskalni učinak predloženog zakona razlikovat će se među pojedinim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Predloženi Zakon stupit će na snagu 1. siječnja 2018. godine.

6. PLANIRANJE RASHODA PRORAČUNSKIH KORISNIKA U SKLOPU DECENTRALIZIRANIH FUNKCIJA

Ukupan iznos sredstava potrebnih za osiguranje minimalnih financijskih standarda (bilančnih prava) u 2018. godini se planiraju uvećana za najviše 4% u odnosu na prethodnu 2017. godinu.

Tijela državne uprave koja su nadležna za decentralizirane funkcije, u suradnji s nositeljima decentraliziranih funkcija te u skladu s potrebama krajnjih korisnika (ustanova), određuju raspodjelu sredstava županijama, Gradu Zagrebu, gradovima i općinama unutar zadanih limita za svaku pojedinu decentraliziranu funkciju.

Sredstva pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije, kao i 2017. godine, bit će osigurana u državnom proračunu Republike Hrvatske na razdjelu tijela (ministarstva i druga tijela državne uprave) nadležnog za određenu decentraliziranu funkciju. Radi se o sredstvima namijenjenima jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave koje iz namjenskog udjela poreza na dohodak ostvare manje sredstava nego im je potrebno za dostizanje minimalnih financijskih standarda te imaju pravo na pomoć izravnjanja.

7. DOSTUPNOST MATERIJALA NA WEB STRANICI MINISTARSTVA FINANCIJA

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