

**REPUBLIKA HRVATSKA
MINISTARSTVO FINANCIJA
DRŽAVNA RIZNICA**

**UPUTE ZA IZRADU PRORAČUNA
JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE
ZA RAZDOBLJE 2019. - 2021.**

Zagreb, kolovoz 2018.

SADRŽAJ

SADRŽAJ	1
1. UVOD	2
2. TEMELJNI MAKROEKONOMSKI POKAZATELJI ZA RAZDOBLJE 2019. - 2021.....	3
3. METODOLOGIJA IZRADE PRIJEDLOGA FINANCIJSKOG PLANA PRORAČUNSKIH I IZVANPRORAČUNSKIH KORISNIKA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE.....	3
3.1. Planiranje viškova/manjkova iz prethodnih godina u financijskom planu proračunskih i izvanproračunskih korisnika	4
3.2. Primjena ekonomske klasifikacije	5
4. METODOLOGIJA IZRADE PRORAČUNA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE.....	5
4.1. Primjena ekonomske klasifikacije	6
4.2. Dostava proračunskih dokumenata Ministarstvu financija i Državnom uredu za reviziju.....	7
4.3. Unos podataka iz proračuna jedinica u web aplikaciju za statističke potrebe.....	8
5. PLANIRANJE RASHODA PRORAČUNSKIH KORISNIKA U SKLOPU DECENTRALIZIRANIH FUNKCIJA.....	8
6. DOSTUPNOST MATERIJALA NA WEB STRANICI MINISTARSTVA FINACIJA.....	9

1. UVOD

Prema proračunskom kalendaru, Vlada Republike Hrvatske (dalje u 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 2019. - 2021. (dalje u tekstu: Smjernice) koje je Vlada usvojila na svojoj 110. sjednici održanoj 2. kolovoza 2018. izrađene su na temelju Nacionalnog programa reformi 2018. i Programa konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2018. - 2021. 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 2019. - 2021. (dalje u tekstu: Upute).

Upute sadrže:

- temeljne ekonomske pokazatelje iz Smjernica,
- metodologiju izrade financijskog plana proračunskih i izvanproračunskih korisnika jedinice,
- metodologiju izrade proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- planiranje rashoda proračunskih korisnika u sklopu decentraliziranih funkcija i
- 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 2019. - 2021.

Na stranicama predviđenim za javno savjetovanje <https://esavjetovanja.gov.hr/> objavljeni su obrasci prethodne procjene za propise koji čine zakonski okvir nastavka porezne reforme i to za:

- Nacrt prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Općeg poreznog zakona,
- Nacrt prijedloga zakona o izmjeni Zakona o porezu na promet nekretnina,
- Nacrt prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o fiskalizaciji u prometu gotovinom,
- Nacrt prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o doprinosima,
- Nacrtu prijedloga Zakona o trošarinama,
- Nacrt prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o administrativnoj suradnji u području poreza,
- Nacrt prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak i
- Nacrt prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dodanu vrijednost.

Promjene u poreznom sustavu, a koje će utjecati na državni proračun i proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u narednom trogodišnjem razdoblju najavljene su u Smjernicama ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2019. - 2021.

Smjernice koje sadrže ciljeve ekonomske politike te makroekonomski i fiskalni okvir opće države za trogodišnje razdoblje objavljene su na mrežnoj stranici Ministarstva financija <http://www.mfin.hr/hr/smjernice-ekonomske-i-fiskalne-politike>.

3. METODOLOGIJA IZRADE PRIJEDLOGA FINANCIJSKOG PLANA PRORAČUNSKIH I IZVANPRORAČUNSKIH KORISNIKA JEDINICA 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, 87/16 i 3/18) 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 korisnici u financijskom planu trebaju 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 proračunskih i izvanproračunskih korisnika (županijske uprave za ceste) za razdoblje 2019. - 2021. u skladu s odredbama Zakona o proračunu sadrži:

- procjene prihoda i primitaka iskazane po vrstama za razdoblje 2019. - 2021.,
- plan rashoda i izdataka za razdoblje 2019. - 2021., razvrstane prema proračunskim klasifikacijama i
- obrazloženje prijedloga financijskog plana.

Proračunski i izvanproračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prihode i primitke, rashode i izdatke za 2019. godinu planiraju na razini podskupine (treća razina računskog plana), a za 2020. i 2021. godinu 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. Sukladno članku 19. stavku 3. Pravilnika o proračunskim klasifikacijama upravno tijelo za financije jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave određuje brojčane oznake i nazive druge razine izvora financiranja. Preporuka Ministarstva financija je da jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje imaju više različitih prihoda klasificiranih u izvor financiranja Prihodi za posebne namjene (primjerice komunalni doprinos, komunalna naknada, šumski doprinos, koncesije, prihod od zakupa ...) radi jednostavnijeg praćenja i osiguravanja transparentnosti, u okviru tog izvora otvore podizvore prema namjenama pojedinih prihoda.

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 2019. godine mogle preuzimati i izvršavati nove obveze.

Temeljem zahtjeva nadležne jedinice, proračunski korisnici mogu 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 2019. godinu na razini podskupine (treća razina računskog plana), a projekcije za 2020. i 2021. 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 područne (regionalne) samouprave.

3.1. Planiranje viškova/manjkova iz prethodnih godina u financijskom planu proračunskih i izvanproračunskih korisnika

Uputama za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2018. - 2020. obrazloženi su načini i mogućnosti sukcesivnog i višegodišnjeg planiranja pokrića manjka iz prethodne(ih) godine, kao i korištenja kumuliranog viška u financijskom planu proračunskih i izvanproračunskih korisnika. Istih se potrebno pridržavati i

kod izrade financijskog plana proračunskih i izvanproračunskih korisnika za razdoblje 2019. - 2021.

3.2. Primjena ekonomske klasifikacije

Ukazujemo na česte pogreške kod primjene ekonomske klasifikacije prilikom planiranja i računovodstvenog evidentiranja. Primjerice, prihodi od zakupa poslovnog prostora planirani su u okviru skupine računa 64 Prihodi od imovine (641 Prihodi od financijske imovine i 642 Prihodi od nefinancijske imovine), umjesto u okviru podskupine računa 661 Prihodi od prodaje proizvoda i roba te pruženih usluga.

Sredstva od Fonda za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost pogrešno su planirana u okviru podskupine računa 663 Donacije od pravnih i fizičkih osoba izvan općeg proračuna, a trebaju biti u okviru podskupine računa 634 Pomoći od izvanproračunskih korisnika.

Doprinosi i porezi uplaćeni za rad na temelju ugovora o djelu iskazani su u okviru podskupine računa 311 Plaće (Bruto) i 313 Doprinosi na plaće, umjesto u okviru podskupine računa 323 Rashodi za usluge, na osnovnom računu 32372 Ugovori o djelu.

Rashodi za službeni put osoba izvan radnog odnosa, a koji se odnose na korištenje vlastitog automobila u službene svrhe i na troškove smještaja i avionski prijevoz planirani su u okviru podskupine računa 321 Naknade troškova zaposlenima, umjesto u okviru podskupine računa 324 Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa.

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

Metodologija za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave propisana je Zakonom o proračunu i podzakonskim aktima kojima se regulira provedba navedenoga Zakona, ponajprije Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama i Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Pravilnik o proračunskim klasifikacijama nije se mijenjao tijekom ove godine, dok se Računski plan neznatno promijenio (dodani su novi odjeljci i osnovni računi u okviru skupine 99 Izvanbilančni zapisi) izmjenama i dopunama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu koje su stupile na snagu u siječnju 2018. godine (Narodne novine, br. 3/18).

Kod izrade proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave trebaju voditi računa o njegovom izvršavanju i odredbama Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna (Narodne novine, br. 24/13 i 102/17). Posebice treba obratiti pažnju na izmjene i dopune Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna (Narodne novine, br. 102/17) koje su stupile na snagu u listopadu 2017. godine. Stoga je preporuka Ministarstva financija da se već pri izradi proračuna za 2019. godinu uzmu u obzir odredbe navedenoga Pravilnika te da se Račun prihoda i rashoda, ne samo posebni nego i opći dio proračuna, iskazuje sukladno navedenim izmjenama i dopunama Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna te sukladno odredbama Pravilnika o proračunskim klasifikacijama.

Obvezno je **uključivanje 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. Važni preduvjeti za cjelovito i kvalitetno uključivanje vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka proračunskih korisnika u proračun jedinice detaljno su obrazloženi Uputama za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2017. - 2019.

Uputama za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2018. - 2020. obrazloženi su **načini i mogućnosti sukcesivnog i višegodišnjeg planiranja pokrića manjka iz prethodne(ih) godine, kao i korištenja kumuliranog viška** u proračunu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Istih se potrebno pridržavati i kod izrade proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2019. - 2021.

U prošlogodišnjim Uputama ukazano je na nepravilnosti uočene u postupku razmatranja dostavljenog zahtjeva jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za dobivanje suglasnosti Vlade Republike Hrvatske/ministra financija za zaduživanjem/davanjem jamstva jedinica, posebice vezano uz sadržaj odluke o izvršavanju proračuna, stoga upućujemo jedinice da pogledaju prošlogodišnje Upute.

Kako bi se osiguralo ostvarenje načela transparentnosti i slobodan pristup informacijama kao i njihovo povezivanje, preuzimanje i ponovno korištenje, ukazujemo na preporuku iz Uputa prethodnih godina da se svi navedeni materijali vezani uz proračun i njegove izmjene objavljuju u formatu pogodnom za daljnju obradu (word i excel).

4.1. Primjena ekonomske klasifikacije

Prihod od naknade za uređenje voda prihod je Hrvatskih voda, a Hrvatske vode su ovlastile jedinice lokalne samouprave da taj prihod prikupljaju u ime i za račun Hrvatskih voda. Jedinice lokalne samouprave prihod od naknade za uređenje voda prikupljaju zajedno s komunalnom naknadom. Prihodi od naknade za uređenje voda evidentiraju se na osnovnom računu 23955 Obveze za naplaćene tuđe prihode, a ne, kako to evidentiraju neke jedinice, na računu 65224 Naknada za uređenje voda. Obveza za naplaćene tuđe prihode se zatvara u trenutku prijenosa sredstava na račun Hrvatskih voda. Navedeno znači da jedinice lokalne samouprave ne planiraju prihod od naknade za uređenje voda u okviru podskupine 652 Prihodi po posebnim propisima.

Rashodi za projektnu dokumentaciju, usluge konzaltinga i nadzora, koji su povezani s rashodima za tekuće i investicijsko održavanje, evidentiraju se kao i izvedeni radovi na istom osnovnom računu unutar odjeljka 3232 Usluge tekućeg i investicijskog održavanja, a planiraju na podskupini 323 Rashodi za usluge. Međutim, ako su navedeni rashodi povezani s dodatnim ulaganjem, evidentiraju se i planiraju u okviru skupine računa 45 Rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini.

Ukupni prihod od poreza na dohodak prikupljen na svom području jedinice planiraju unutar podskupine računa 611 Porez i prirez na dohodak. Odredbama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine, br. 127/17) propisano je da se

od ukupno ostvarenih prihoda od poreza na dohodak 17% izdvaja za fiskalno izravnjanje. Sredstva fiskalnog izravnjanja jedinice primaju na dnevnoj bazi i također evidentiraju kao prihod od poreza na dohodak u okviru podskupine računa 611 Porez i prirez na dohodak i to kao nenamjenski prihod.

Prema članku 5. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Ministarstvu financija, Poreznoj upravi pripada naknada u iznosu od 1% od ukupno naplaćenih prihoda za troškove obavljanja poslova utvrđivanja, evidentiranja, naplate, nadzora i ovrhe poreza na dohodak. Naknadu je potrebno planirati kao materijalni rashod u okviru podskupine računa 323 Rashodi za usluge (računovodstveno se iskazuje na osnovnom računu 32399 Ostale nespomenute usluge).

Tijekom 2018. godine uočeno je pogrešno evidentiranje prihoda vezano za usluge iznajmljivanja smještaja u turističke svrhe (paušalni porez po krevetu i boravišna pristojba). Ukazujemo na to da se paušalni porez po krevetu planira u okviru podskupine računa 611 Porez i prirez na dohodak, a računovodstveno evidentira na osnovnom računu 61132 Porez i prirez na dohodak od iznajmljivanja stanova, soba i postelja putnicima i turistima. Boravišna pristojba planira se u okviru podskupine računa 651 Upravne i administrativne pristojbe, a evidentira na osnovnom računu 65141 Boravišne pristojbe.

Kod jedinica, kao i kod proračunskih korisnika, uočeno je pogrešno evidentiranje sredstava primljenih od Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, doprinosa i poreza uplaćenih za rad na temelju ugovora o djelu te rashoda za službeni put osoba izvan radnog odnosa. Stoga upućujemo na potrebu ispravnog planiranja i evidentiranja ovih prihoda i rashoda sukladno uputi koja je dana u poglavlju 3.2.

4.2. 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. U Uputama iz prethodnih godina istaknuto je 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. 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 2019. godinu koje stupe na snagu tijekom 2019. godine dostavljaju se također u roku od 15 dana od dana njihova stupanja na snagu **isključivo na navedenu 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.

Godišnje izvještaje o izvršenju proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave također nije potrebno 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/>.

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

Za potrebe statističkog praćenja, u posebnu web aplikaciju Ministarstva financija „Financijski planovi JLP(R)S“ (raspoloživu na stranici: <https://www3.apis-it.hr/wab/servlet/proweb/webjprs/Login>) jedinice, kao i prethodnih godina, unose podatke iz dokumenata:

- proračuna za 2019. i projekcija za 2020. i 2021.,
- privremenog financiranja za 2019. (u slučaju donošenja odluke o privremenom financiranju) i
- svih izmjena i dopuna proračuna za 2019.

Sve podatke u aplikaciju treba unositi kontinuirano, najkasnije 15 dana od dana stupanja na snagu svakog pojedinog dokumenta planiranja.

Upute za pristup i korištenje aplikacije dostupne su na mrežnoj stranici Ministarstva financija, na adresi <http://www.mfin.hr/hr/elektronicka-dostava-planova-proracuna-ijlprs-upute>.

5. PLANIRANJE RASHODA PRORAČUNSKIH KORISNIKA U SKLOPU DECENTRALIZIRANIH FUNKCIJA

Ukupan iznos sredstava potrebnih za osiguranje minimalnih financijskih standarda (bilančnih prava) u 2019. godini se planiraju uvećana za najviše 2% u odnosu na prethodnu 2018. 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 2018. 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.

6. DOSTUPNOST MATERIJALA NA WEB STRANICI MINISTARSTVA FINANCIJA

Općine, gradovi i županije te korisnici njihovih proračuna mogu tekst ovih uputa i prilog (Obrasci - Prijedlog financijskog plana) naći i koristiti s mrežne stranice Ministarstva financija <http://www.mfin.hr/hr/lokalna-samouprava>.