

**REPUBLIKA HRVATSKA
MINISTARSTVO FINANCIJA
DRŽAVNA RIZNICA**

**UPUTE ZA IZRADU PRORAČUNA
JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE
ZA RAZDOBLJE 2012. - 2014.**

Zagreb, kolovoz 2011.

SADRŽAJ

1. UVOD.....	2
2. PRIMJENA ZAKONA O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI I UREDBE O SASTAVLJANJU I PREDAJI IZJAVE O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI I IZVJEŠTAJA O PRIMJENI FISKALNIH PRAVILA	3
3. TEMELJNI EKONOMSKI POKAZATELJI ZA RAZDOBLJE 2012. - 2014.	5
3.1. Makroekonomske projekcije	5
3.2. Odrednice prihoda i rashoda državnog proračuna.....	5
3.2.1. Odrednice prihoda državnog proračuna.....	6
3.2.2. Odrednice rashoda državnog proračuna.....	7
3.3. Odrednice prihoda i rashoda proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	7
3.3.1. Odrednice prihoda proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	7
3.3.2. Odrednice rashoda proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	8
4. METODOLOGIJA IZRADE PRORAČUNA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE.....	9
4.1. Upute za proračunske i izvanproračunske korisnike	9
4.2. Namjenski i vlastiti prihodi proračunskih korisnika	9
4.3. Izrada i donošenje proračuna i projekcija	10
5. METODOLOGIJA IZRADE PRIJEDLOGA FINACIJSKOG PLANA PRORAČUNSKOG KORISNIKA JEDINICE LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE	12
5.1. Procjena prihoda i primitaka	13
5.2. Prijedlog plana rashoda i izdataka.....	15
5.3. Obrazloženje financijskog plana.....	16
5.4. Prijedlog plana razvojnih programa	19
5.5. Proračunski korisnici u sklopu funkcija koje se decentraliziraju	19
5.6. Izvanproračunski korisnici jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.....	20
6. PREUZIMANJE MATERIJALA S WEB STRANICE MINISTARSTVA FINACIJA	21
7. PRILOZI	21

1. UVOD

Sukladno Zakonu o proračunu (Narodne novine, br. 87/08), a na temelju Smjernica ekonomske i fiskalne politike Vlade Republike Hrvatske za razdoblje 2012. - 2014. (dalje u tekstu: Smjernice) Ministarstvo financija sastavilo je Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2012. - 2014. kao temeljne ciljeve fiskalne politike u nadolazećem srednjoročnom razdoblju utvrđuje smanjivanje proračunskih neravnoteža kroz snižavanje udjela proračunskih rashoda u BDP-u, smanjivanje deficita te zaustavljanje rasta i otpočinjanje postupnog smanjivanja udjela javnog duga u BDP-u. Ovakvi ciljevi fiskalne politike proizlaze iz Zakona o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine, br. 139/10), ali i objektivnih ekonomskih i financijskih okolnosti u domaćem i međunarodnom okruženju koje zahtijevaju jačanje kredibilitosti i održivosti javnih financija. Sadržaj Smjernica ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2012. - 2014. koje je Vlada Republike Hrvatske usvojila na sjednici 27. srpnja 2011. godine ograničen je na makroekonomska kretanja i fiskalnu politiku u srednjoročnom razdoblju jer ove godine, radi održavanja parlamentarnih izbora, donošenje Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. i projekcija za 2013. i 2014. godine nije moguće do kraja godine. Stoga, prema članku 42. Zakona o proračunu, Hrvatski sabor donosi Odluku o privremenom financiranju poslova, funkcija i programa državnih tijela i drugih proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna u prva tri mjeseca 2012. godine.

Za potrebe pripreme Prijedloga odluke o privremenom financiranju Ministarstvo financija dostavilo je korisnicima Uputu za izradu financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna Republike Hrvatske za prva tri mjeseca 2012. godine.

Rokovi i metodologija donošenja proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave utvrđeni su Zakonom o proračunu i nisu se mijenjali u odnosu na prethodnu godinu. Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2012. - 2014. (dalje u tekstu: Upute) dostavljaju se svim županijama, gradovima i općinama kako bi, na temelju istih i u skladu s odredbama Zakona o proračunu, mogle izraditi upute za izradu proračuna jedinice i dostaviti ih svojim proračunskim i izvanproračunskim korisnicima.

Upute sadrže:

- temeljne ekonomske pokazatelje iz Smjernica
- metodologiju izrade proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave
- metodologiju izrade financijskog plana proračunskih korisnika jedinice
- obrasce za pomoć pri izradi osnovnih dijelova proračuna.

Metodologija za izradu prijedloga financijskog plana odnosno proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave propisana je Zakonom o proračunu i podzakonskim aktima kojima se regulira provedba Zakona, ponajprije Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama i Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

Čelnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno proračunskog i izvanproračunskog korisnika odgovoran je za zakonito i pravilno planiranje i izvršavanje proračuna odnosno financijskog plana.

Ove Upute s pomoćnim obrascima za izradu osnovnih dijelova proračuna objavljuju se na web stranici Ministarstva financija www.mfin.hr (pod Proračun/Lokalni proračuni).

2. PRIMJENA ZAKONA O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI I UREDBE O SASTAVLJANJU I PREDAJI IZJAVE O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI I IZVJEŠTAJA O PRIMJENI FISKALNIH PRAVILA

Zakon o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine, br. 139/10) kao jedna od ključnih mjera Programa gospodarskog oporavka stupio je na snagu 1. siječnja 2011. Zakonom su uvedena fiskalna pravila u okviru kojih Vlada Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Vlada) utvrđuje i provodi svoju fiskalnu politiku.

Fiskalna pravila podijeljena su na dva dijela. Prvi dio usmjeren je na provođenje fiskalne konsolidacije s ciljem smanjivanja državne potrošnje. To će se postići smanjenjem ukupnih rashoda općeg proračuna, izraženih udjelom u procijenjenom bruto domaćem proizvodu, za najmanje 1 postotni bod na godišnjoj razini. Pod općim proračunom podrazumijeva se središnji proračun (državni proračun i financijski planovi izvanproračunskih korisnika državnog proračuna) i proračuni jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te financijski planovi izvanproračunskih korisnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Drugi dio odnosi se na očuvanje održivih fiskalnih pozicija i rezultata provedbe fiskalne konsolidacije na način da se dugoročno cilja ciklički prilagođeni primarni fiskalni saldo općeg proračuna na razini nula ili u pozitivnom iznosu s direktnim utjecajem na stabilizaciju i smanjivanje udjela javnog duga u bruto domaćem proizvodu. Ciklički prilagođeni primarni fiskalni saldo je fiskalni pokazatelj razlike prihoda i rashoda bez kamata u uvjetima kada postoji jednakost stvarnog i potencijalnog bruto domaćeg proizvoda. Ovo pravilo omogućuje da u uvjetima u kojima je gospodarski rast iznad potencijalnog rasta, rashodi ne bi smjeli porasti na temelju prihoda, koji iz te razlike proizlaze, a u obrnutom slučaju rashodi ne bi trebali toliko pasti, koliko bi to stvarna razina prihoda sugerirala.

Uz fiskalna pravila, Zakon sadrži i druga pravila vezana uz procjenu fiskalnog učinka, stvaranje obveza iznad iznosa utvrđenog proračunom i uvođenje kontrola u proces izvršavanja proračuna. Nadalje, Zakonom se uvodi Izjava o fiskalnoj odgovornosti za čelnike svih razina te utvrđuje sustav odgovornosti za povredu odredaba Zakona. Navedenim pravilima osigurava se fiskalna odgovornost, transparentnost te srednjoročna i dugoročna održivosti javnih financija.

Na temelju članka 7. stavka 9. Zakona o fiskalnoj odgovornosti Vlada je 16. lipnja 2011. usvojila Uredbu o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila (dalje u tekstu: Uredba).

Izjava o fiskalnoj odgovornosti (dalje u tekstu: Izjava), koja će se prvi put sastavljati u 2012. za 2011., izjava je kojom čelnik proračunskog i izvanproračunskog korisnika državnog proračuna, čelnik proračunskog i izvanproračunskog korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, čelnik jedinice lokalne samouprave i čelnik jedinice područne (regionalne) samouprave potvrđuje zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava, učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola u okviru proračunom odnosno financijskim planom utvrđenih sredstava. Izjava se može dati i u slučaju uočenih slabosti i nepravilnosti ako uočene slabosti i nepravilnosti ne utječu na zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava te na učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola u okviru proračunom odnosno financijskim planom utvrđenih sredstava.

Kako bi se davanje Izjave temeljilo na objektivnim činjenicama, koje su kasnije podložne provjeri, prije davanje Izjave popunjava se Upitnik o fiskalnoj odgovornosti (dalje u tekstu: Upitnik). Upitnik obuhvaća pitanja iz područja planiranja i izvršavanja proračuna i financijskog plana, javne nabave, računovodstva i izvještavanja.

U dijelu 4. i 5. Upute u kojoj je dana metodologija izrade proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i prijedloga financijskog plana proračunskog i izvanproračunskog korisnika proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ukazat će se na pitanja iz Upitnika koja se odnose na područje planiranja te i na taj način pripremiti lokalne jedinice i njihove korisnike na davanje same Izjave.

3. TEMELJNI EKONOMSKI POKAZATELJI ZA RAZDOBLJE 2012. - 2014.

Projekcije prihoda u okviru Smjernica ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2012. - 2014. izrađene su temeljem postojeće strukture poreznoga sustava uzimajući u obzir učinke pristupanja i punopravnog članstva Republike Hrvatske u Europskoj uniji, dok su projekcije rashoda načinjene slijedom pravila definiranih Zakonom o fiskalnoj odgovornosti.

Nakon efekata svjetske financijske i gospodarske krize koji su se na hrvatsko gospodarstvo u najvećem dijelu odrazili tijekom 2009. godine, u 2010. godini došlo je do znatnog ublažavanja negativnih kretanja. Unatoč gospodarskoj krizi, sačuvana je makroekonomska stabilnost te stabilnost financijskog sektora. Pad realnog bruto domaćeg proizvoda je usporen sa 6,0% u 2009. na 1,2% u 2010. godini. Tromjesečna dinamika u 2010. godini ukazuje na najveći realni međugodišnji pad BDP-a u prvom i drugom tromjesečju, blagi rast u trećem te ponovni pad u posljednjem tromjesečju. U prvom tromjesečju 2011. godine, zabilježen je realni međugodišnji pad BDP-a od 0,8%, u drugom tromjesečju rast BDP-a od 0,8% dok se za cijelu 2011. godinu očekuje realni rast BDP-a od 1,5%.

3.1. Makroekonomske projekcije

Sukladno gospodarskim okolnostima i Zakonu o fiskalnoj odgovornosti očekivani deficit državnog proračuna se s 4,3% BDP-a u 2011. snižava u 2012. na razinu od 3,4%, u 2013. na 2,3% BDP-a te u 2014. na razinu od 1,6% BDP-a. Sveukupno na razini konsolidirane opće države deficit se s ovogodišnjih 4,9% BDP-a snižava na 3,8% BDP-a u idućoj godini, 2,6% BDP-a u 2013. te 1,8% BDP-a u 2014. godini.

Tablica 1: Projekcije makroekonomskih pokazatelja Republike Hrvatske

	2009.	2010.	Projekcija 2011.	Projekcija 2012.	Projekcija 2013.	Projekcija 2014.
Bruto domaći proizvod, milijuni HRK	335.189	334.564	347.565	363.500	383.068	407.795
BDP per capita, u HRK	75.679	75.538	78.473	82.071	86.489	92.072
BDP per capita, u EUR	10.311	10.367	10.619	11.151	11.783	12.544
Bruto domaći proizvod, realni rast (%)	-6,0	-1,2	1,5	2,5	3,5	4,0
Osobna potrošnja	-8,5	-0,9	0,8	2,9	3,9	4,3
Državna potrošnja	0,2	-0,8	-0,1	-1,1	-0,5	0,2
Investicije	-11,8	-11,3	3,2	5,6	6,9	7,6
Izvoz roba i usluga	-17,3	6,0	3,6	4,4	6,0	7,0
Uvoz roba i usluga	-20,4	-1,3	3,9	5,3	6,6	7,6
Indeks potrošačkih cijena, % godišnja promjena	2,4	1,1	2,7	2,3	2,0	2,0
Anketna stopa nezaposlenosti, godišnji prosjek (%)	9,1	11,8	12,6	12,2	11,3	9,5
Saldo tekućeg računa bilance plaćanja, udio u BDP-u (%)	-5,2	-1,1	-2,0	-2,5	-3,0	-3,5
Inozemni dug, udio u BDP-u, kraj razdoblja	99,1	101,1	101,0	98,8	96,8	95,3
Deficit općeg proračuna, udio u BDP-u (%)	-3,2	-4,3	-4,9	-3,8	-2,6	-1,8
Javni dug, udio u BDP-u (%)	35,1	41,2	47,5	49,2	49,3	48,1

Izvor: Ministarstvo financija, DZS, HNB

3.2. Odrednice prihoda i rashoda državnog proračuna

Radi održavanja parlamentarnih izbora krajem ove godine nije moguće donošenje Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. i projekcija za 2013. i 2014. godine u rokovima utvrđenim člankom 39. Zakona o proračunu.

U navedenom slučaju, a sukladno članku 42. Zakona o proračunu, Hrvatski sabor donosi Odluku o privremenom financiranju poslova, funkcija i programa državnih tijela i drugih proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna u prva tri mjeseca 2012. godine. U razdoblju privremenog financiranja financiraju se isti programi, a korisnici ne smiju povećavati broj zaposlenih niti preuzimati nove obveze.

Slijedom navedenoga Ministarstvo financija je izradilo, a Vlada Republike Hrvatske usvojila Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2012. - 2014. koje se zbog navedenoga razlikuju od dosadašnjih smjernica. Tako **ovim Smjernicama nisu dane detaljne projekcije kretanja prihoda i rashoda državnog proračuna, izvanproračunskih korisnika i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave razrađene po vrstama prihoda i rashoda,** nego projekcija kretanja ukupnih prihoda i rashoda.

Temeljni cilj fiskalne politike u nadolazećem srednjoročnom razdoblju je smanjivanje proračunskih neravnoteža kroz relativno snižavanje proračunskih rashoda, smanjivanje deficita te zaustavljanje rasta i otpočinjanje postupnog smanjivanja udjela javnog duga u BDP-u. Ovakvi ciljevi fiskalne politike proizlaze iz Zakona o fiskalnoj odgovornosti, ali i objektivnih ekonomskih i financijskih okolnosti u domaćem i međunarodnom okruženju koje zahtijevaju jačanje kredibilitnosti fiskalne politike upravno kroz snižavanje fiskalnih neravnoteža i snižavanje fiskalnog impulsa koji je u kriznim vremenima kreiran širenjem deficita.

Fiskalne projekcije prikazane u nastavku polaze od objektivne činjenice da se krajem godine održavaju parlamentarni izbori zbog čega projekcije prihoda predstavljaju tehničku projekciju temeljem postojeće strukture poreznog sustava i visine poreznih stopa.

3.2.1. Odrednice prihoda državnog proračuna

Osnovne odrednice prihodne strane državnog proračuna za 2012. – 2014. godinu predstavlja oporavak i jačanje gospodarske aktivnosti te skoro članstvo u Europskoj uniji. Najveći izvor ukupnih prihoda državnog proračuna odnosno porezni prihodi projicirani su pod pretpostavkama nepromijenjenosti porezne politike uz nužne izmjene i fino prilagođavanje poreznog sustava samo u dijelu konvergencije relevantnog zakonodavstva pravnoj stečevini Europske unije. U dijelu doprinosa očekuju se značajnija pozitivna kretanja u srednjoročnom razdoblju temeljeno na oporavku i jačanju gospodarskoga rasta kao i na jačanju zaposlenosti u nadolazećim razdobljima. Sve važniju kategoriju ukupnih prihoda u nadolazećem srednjoročnom razdoblju predstavljat će pomoći, a pod utjecajem korištenja kako pretpripravnih tako i pristupnih fondova EU koji su Hrvatskoj na raspolaganju.

U pogledu ostalih proračunskih prihoda, koji se prikupljaju od imovine, administrativnih pristojbi, kazni, od prodaje roba i usluga i sl., valja naglasiti kako u pravilu isti nisu u direktnoj vezi s kretanjima gospodarske aktivnosti, a za projekcijsko razdoblje očekuju se na stalnim razinama svojih udjela u BDP-u.

U skladu s prethodno navedenim očekuje se da će ukupni prihodi državnog proračuna u 2012. godini iznositi 112,8 milijardi kuna, što čini rast u odnosu na 2011. godinu od 5,0%. Tijekom 2013. godine prihodi proračuna porast će 6,4% i iznositi će 120 milijardi kuna, dok se za 2014. očekuje rast proračunskih prihoda također od 6,4% odnosno iznositi će 127,6 milijardi kuna. Navedeno kretanje prihoda državnog proračuna u srednjoročnom razdoblju podrazumijeva njihovo kretanje na prosječnoj razini od oko 31,1% BDP-a.

Tablica 2: Kretanje prihoda državnog proračuna u razdoblju 2010. – 2014.

(000 HRK)	2010.	Plan 2011.	Indeks 11/10	Projekcija 2012.	Indeks 12/11	Projekcija 2013.	Indeks 13/12	Projekcija 2014.	Indeks 14/13
UKUPNI PRIHODI (6+7)	107.784.657	107.425.486	99,7	112.785.098	105,0	119.987.123	106,4	127.639.132	106,4
6 Prihodi poslovanja	107.466.351	107.074.216	99,6	112.517.424	105,1	119.706.734	106,4	127.336.212	106,4
7 Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	318.306	351.270	110,4	267.675	76,2	280.390	104,8	302.920	108,0

Izvor: Ministarstvo financija

3.2.2. Odrednice rashoda državnog proračuna

U pogledu rashodne strane proračuna, valja napomenuti kako je tijekom kriznog razdoblja i utjecaja krize na smanjenje prihodne strane proračuna izvršena značajna korekcija i na rashodnoj strani proračuna uz istovremeno širenje fiskalnih neravnoteža.

U narednim godinama fiskalna politika mora imati za cilj daljnju racionalizaciju rashodne strane proračuna uz istovremeno servisiranje najšireg spektra javnih potreba u skladu sa zadaćama javnih financija, ali i u isto vrijeme držati smjer kontinuiranog smanjivanja fiskalnih neravnoteža. U tom kontekstu od posebnog je značaja daljnje provođenje i jačanje provođenja ključnih strukturnih reformi. Ključno mjesto u takvom nastojanju ima Zakon o fiskalnoj odgovornosti kojim se jačaju odrednice fiskalne odgovornosti sadržane i u okviru Zakona o proračunu, ali i uvodi po prvi put fiskalna pravila koja je, sukladno Zakonu, potrebno zadovoljiti da bi se postigli ranije spomenuti ciljevi kontinuirane fiskalne konsolidacije i posljedičnog smanjivanje deficita i duga.

Temeljeno na opisanome, projekcije za naredno trogodišnje razdoblje ukazuju na razinu rashoda državnog proračuna od 125 milijardi kuna u 2012. ili međugodišnji porast od 2,2%, zatim 128,8 milijardi kuna u 2013. ili međugodišnji porast od 3,0% te 134,4 milijardi kuna u 2014. godini što predstavlja međugodišnji porast od 4,3%. S druge strane, kroz projekcijsko razdoblje, rashodi državnog proračuna će dati značajni doprinos zadovoljavanju fiskalnog pravila, **odnosno smanjivanju rashoda općeg proračuna izraženo udjelom u BDP-u za najmanje 1 postotni bod godišnje, smanjujući se s razine 34,4% BDP-a u 2012. na 32,8% BDP-a u 2014. godini.**

Tablica 3: Kretanje rashoda državnog proračuna u razdoblju 2010. – 2014.

(000 HRK)	2010.	Plan 2011.	Indeks 11/10	Projekcija 2012.	Indeks 12/11	Projekcija 2013.	Indeks 13/12	Projekcija 2014.	Indeks 14/13
UKUPNI RASHODI (3+4)	121.874.004	122.311.297	100,4	125.022.650	102,2	128.834.576	103,0	134.372.677	104,3
3 Rashodi poslovanja	120.323.332	120.226.672	99,9	123.657.026	102,9	127.681.533	103,3	133.269.197	104,4
4 Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	1.550.672	2.084.626	134,4	1.365.624	65,5	1.153.043	84,4	1.103.480	95,7

Izvor: Ministarstvo financija

3.3. Odrednice prihoda i rashoda proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

3.3.1. Odrednice prihoda proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Na temelju istih makroekonomskih pretpostavki kao i kod prihoda državnog proračuna, projicirani su i prihodi jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave. Udio ukupnih prihoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u bruto društvenom proizvodu u razdoblju 2012. – 2014. kreće se od 4,3% BDP-a u 2012. do 4,2% i 4,1% u 2013., odnosno 2014. godini. Projekcije prihoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2012. - 2014. temeljene su na očekivanoj gospodarskoj aktivnosti za pojedine godine za 53 najveće jedinice (32 grada, 20 županije i Grad Zagreb).

Najvažniji prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave jesu **prihodi od poreza na dohodak**. Njihov projicirani rast u skladu je s rastom bruto plaća i zaposlenosti. U 2012. prihodi od poreza na dohodak ostvarit će rast od 3,5% u odnosu na 2011. godinu, a u 2013. i 2014. rast od 4,3%, odnosno 4,9% u odnosu na prethodne godine.

Drugi po važnosti prihodi lokalnih jedinica jesu **prihodi od prodaje roba i usluga** koji će također ostvariti rast u 2012. u odnosu na prethodnu godinu u iznosu od 2%, dok će njihovo ostvarenje u narednim godinama zabilježiti porast od 2,5%, odnosno 3%. Značajni su i **prihodi od pomoći**, s padom ostvarenja od 9,3% u 2012. godini te rastom od 3% u 2013. i 4,4% u 2014. u odnosu na prethodne godine.

Tablica 4: Kretanje indeksa rasta najznačajnijih prihoda proračuna JLP(R)S u razdoblju 2011. – 2014.

	Indeks 2011./2010.	Projekcija		
		Indeks 2012./2011.	Indeks 2013./2012.	Indeks 2014./2013.
Ukupni prihodi	97,7	102,2	104,3	104,9
porez na dohodak	98,6	103,5	105,5	106,0
porez na imovinu	89,5	102,0	102,5	103,0
pomoći unutar opće države	85,6	90,7	103,0	104,4
prihodi od imovine	96,4	102,3	102,8	103,3
prihodi od prodaje roba i usluga	105,9	102,0	102,5	103,0
prihodi od prodaje nefinancijske imovine	80,0	104,0	104,6	105,1
ostalo	110,9	119,6	104,7	105,0

Izvor: Ministarstvo financija

3.3.2. Odrednice rashoda proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Projicirani rast ukupnih rashoda za 53 najveće jedinice (20 županija, 32 grada i Grad Zagreb) u 2012. godini iznosit će 1,6% u 2013. 3,5%, a u 2014. 3,4% u odnosu na prethodnu godinu. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave navedene projekcije ne primjenjuju izravno pri izradi prijedloga proračuna. Svaka jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave izrađuje plan rashoda uzimajući u obzir vlastite gospodarske i društvene specifičnosti te pridržavajući se odredbi Zakona o proračunu i Zakona o fiskalnoj odgovornosti.

Stoga ponovno ističemo da je **čelnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno proračunskog i izvanproračunskog korisnika odgovoran, osim za zakonito planiranje i izvršavanje proračuna odnosno financijskog plana, i za svrhovitost, učinkovitost i za ekonomično raspolaganje proračunskim sredstvima proračuna odnosno financijskog plana.**

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

Metodologija izrade proračuna propisana je Zakonom o proračunu i podzakonskim aktima: Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama (Narodne novine, br. 26/10) i Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine, br. 114/10 i 31/11).

4.1. Upute za proračunske i izvanproračunske korisnike

Upravno tijelo za financije nakon primitka ovih Uputa izrađuje upute za izradu proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i dostavlja ih proračunskim i izvanproračunskim korisnicima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Navedene upute sadrže:

1. temeljna ekonomska ishodišta i pretpostavke za izradu prijedloga proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave,
2. opis planiranih politika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave,
3. procjenu prihoda i rashoda te primitaka i izdataka proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u sljedeće tri godine,
4. prijedlog visine financijskog plana po proračunskim korisnicima koji sadrži visinu financijskog plana za prethodnu proračunsku godinu i tekuću proračunsku godinu, te prijedlog visine financijskog plana za sljedeću proračunsku godinu i za sljedeće dvije godine,
5. način pripreme te terminski plan za izradu proračuna i prijedloga financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave,
6. šifre i nazive zajedničkih programa te aktivnosti i projekata u skladu s kojima će korisnici izraditi svoj financijski plan.

Prema Zakonu o proračunu, ove upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2012. - 2014. obvezne su za sve proračune.

Utvrđivanje visine financijskog plana za svakog proračunskog korisnika odnosno visine sredstava iz proračuna namijenjenih financiranju programa proračunskog korisnika, olakšat će proračunskom korisniku izradu prijedloga financijskog plana, a upravnom tijelu za financije pojednostavniti izradu zajedničkog prijedloga financijskog plana korisnika iz svoje nadležnosti.

Naglašavamo da je prvo pitanja iz Upitnika u području planiranja na koje odgovaraju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje u svojoj nadležnosti imaju proračunske i izvanproračunske korisnike vezano upravo uz izradu upute za proračunske i izvanproračunske korisnike: „*Upravno tijelo nadležno za financije jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave je nakon primitka uputa za izradu proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave Ministarstva financija izradilo upute za izradu proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave s limitima i dostavilo ih proračunskim i izvanproračunskim korisnicima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.*“

4.2. Namjenski i vlastiti prihodi proračunskih korisnika

Člankom 48. Zakona o proračunu propisana je obveza uplate namjenskih prihoda i primitaka koje ostvare proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u lokalni proračun. Namjenski prihodi i primici jesu pomoći, donacije, prihodi za posebne namjene, prihodi od prodaje ili zamjene imovine u vlasništvu jedinica lokalne i područne

(regionalne) samouprave, naknade s naslova osiguranja i namjenski primici od zaduživanja i prodaje dionica i udjela. Nadalje, članak 52. Zakona utvrđuje obvezu uplate vlastitih prihoda proračunskih korisnika u proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Odlukom o izvršavanju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave moguće je propisati izuzeće od obveze uplate namjenskih prihoda i primitaka te vlastitih prihoda u proračun, ako lokalna jedinica nije izgradila informacijske preduvjete za praćenje prihoda svojih korisnika i izvršavanje rashoda iz tih izvora.

Vezano uz navedeno skrećemo pažnju da je jedno od pitanja u Upitniku o fiskalnoj odgovornosti i: „Svi namjenski prihodi i primici te vlastiti prihodi proračunskih korisnika uplaćivali su se u nadležni proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave osim onih koji su izuzeti od obveze uplate temeljem odluke o izvršavanju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave“.

Do 1. siječnja 2009., odnosno stupanja na snagu novog Zakona o proračunu, na snazi su bile odredbe Pravilnika o mjerilima za korištenje prihoda proračunskih korisnika ostvarenih na tržištu od obavljanja osnovne i ostale djelatnosti (Narodne novine, br. 146/98). Ovim Pravilnikom bili su uređeni prihodi koje proračunski korisnici ostvaruju na tržištu, način njihova korištenja i ostalo s tim u svezi.

Pravilnik je omogućavao državnom proračunu da traži od proračunskih korisnika državnog proračuna uplatu 40% ostvarenih prihoda od obavljanja ostalih poslova vlastite djelatnosti u državni proračun. I jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave propisivale su odlukama o izvršavanju proračuna obvezu uplate dijela vlastitih prihoda korisnika iz svoje nadležnosti u lokalni proračun. Takav način postupanja bio je popraćen i odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu na način da se uplata dijela vlastitih prihoda u lokalni proračun evidentirala na dugovnoj strani računa 66131 – Prihodi od vlastite djelatnosti uplaćeni u proračun.

Međutim, stupanjem na snagu novoga Zakona o proračunu 1. siječnja 2009. prestao je važiti navedeni Pravilnik o mjerilima za korištenje prihoda proračunskih korisnika ostvarenih na tržištu od obavljanja osnovne i ostale djelatnosti i u cijelosti se promijenio način praćenja vlastitih prihoda korisnika na državnoj i lokalnoj razini.

Kao što je već istaknuto propisana je obveza uplate svih prihoda koje proračunski korisnici ostvare od obavljanja poslova na tržištu i u tržišnim uvjetima u proračun. Sukladno navedenom proračunski korisnici jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave su dužni uplaćivati vlastite prihode u proračun nadležne jedinice gdje se isti planiraju kao izvor financiranja – vlastiti prihodi iz kojeg se financiraju rashodi i izdaci (aktivnosti i projekti) proračunskog korisnika koji je vlastite prihode i ostvario. U skladu sa Zakonom o proračunu, novi Računski plan prilagođen je ovakvom načinu praćenja vlastitih prihoda te kao protustavku uplati vlastitih prihoda u lokalni proračun predviđa evidentiranje potraživanja od proračuna.

4.3. Izrada i donošenje proračuna i projekcija

Uvođenjem srednjoročnog fiskalnog okvira i programskog planiranja u skladu s najboljom europskom praksom naglasak se stavlja na rezultate koji se postižu provedbom programa, aktivnosti i projekata koji su planirani u proračunu, umjesto na vrstu i visinu troškova. Time se zahtijeva preuzimanje odgovornosti za rezultate provedbe programa (i aktivnosti i projekata) od jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih proračunskih korisnika.

Proračun usvojen na vrlo detaljnoj razini nije pružao korisnicima dovoljno fleksibilnosti u upravljanju odobrenim sredstvima te stoga nije pridonosio postizanju boljih rezultata provođenja programa, veće učinkovitosti i djelotvornosti u pružanju javnih usluga.

Stoga je člankom 39. Zakona o proračunu utvrđeno da predstavničko tijelo donosi proračun na manje detaljnoj razini ekonomske klasifikacije, odnosno razini podskupine (trećoj razini računskog plana). Projekcije za naredne dvije godine usvajaju se na drugoj razini ekonomske klasifikacije.

Zato predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave donosi proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2012. godinu na razini podskupine (treća razina računskog plana), a projekcije za 2013. i 2014. na razini skupine (druga razina računskog plana).

Usvajanje proračuna jedinica, a time i financijskih planova korisnika, na višoj razini ekonomske klasifikacije jedan je od ključnih mehanizama koji proračunskim korisnicima jedinica daje određenu fleksibilnost u izvršavanju proračuna i financijskog plana, jer su oni ti koji su odgovorni za provođenje svojih programa (aktivnosti i projekata), ali u skladu s usvojenim proračunom i financijskim planom.

Jedinice i njihovi proračunski korisnici mogu za svoje potrebe izraditi proračun i financijske planove na detaljnijoj razini ekonomske klasifikacije, ali se predstavničkom tijelu na usvajanje podnosi isključivo proračun na trećoj razini ekonomske klasifikacije. Zbog toga jedinice ne smiju sprječavati svoje proračunske korisnike u probijanju stavki detaljnije razine (četvrte ili pete), uključujući i one proračunske korisnike koji posluju preko sustava riznice. Ograničenje koje moraju poštivati i jedinice i njihovi proračunski korisnici jest treća razina ekonomske klasifikacije. Međutim, u polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna izvještava se na razini odjeljka (četvrtoj razini ekonomske klasifikacije) kako članovi predstavničkih tijela, kao i šira javnost ne bi bila uskraćena za potrebne informacije.

I u samom Upitniku o fiskalnoj odgovornosti, a vezano uz poštivanje gore navedene odredbe Zakona o proračunu kao pitanje je: *Čelnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave uputio je prijedlog proračuna i projekcija predstavničkom tijelu na donošenje u zakonom predviđenom roku.* Na ovo pitanje moguće je odgovoriti isključivo potvrdno ili negativno što znači da ako čelnik predloži proračun bez projekcija smatra se kako nije udovoljeno odredbama Zakona o proračunu.

Županije, gradovi i općine koji su preuzeli financiranje decentraliziranih funkcija u cijelosti ili djelomično i korisnici/ustanove koji ih provode, kod planiranja minimalnih financijskih standarda dužni su primjenjivati financijske pokazatelje dane u ovim Uputama.

U skladu s Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezne su utvrditi programe te zajedničke aktivnosti i projekte za proračunske korisnike iz svoje nadležnosti. Proračunski korisnik aktivnosti i projekte koje jedinica definira može dodatno razraditi za svoje potrebe.

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

Proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (upravni odjeli i korisnici za koje su oni nadležni) obvezni su izrađivati financijske planove u skladu s odredbama Zakona o proračunu i pridržavati se ovih Uputa.

Svoje financijske planove proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dostavljaju jedinici čiji su korisnici odnosno nadležnom upravnom tijelu. Za proračunske korisnike u sklopu funkcija koje se decentraliziraju detaljnije upute o dostavi financijskih planova dane su u točki 5.5. ove Upute.

Pitanje nadležnosti, kao i popis proračunskih korisnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (korisnici proračuna) regulirano je Registrom proračunskih i izvanproračunskih korisnika. Popis proračunskih i izvanproračunskih korisnika za 2012. godinu objavljen je 30. svibnja 2011. godine u Podacima iz Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika za 2012. godinu (Narodne novine, br. 59/2011).

Svaka jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dužna je, temeljem ovih uputa, izraditi i dostaviti korisnicima iz svoje nadležnosti upute o načinu i rokovima izrade i dostave financijskih planova.

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 direktno s računa proračuna.

Podsjećamo da je ukinuta obveza izrade plana nabave i plana radnih mjesta za proračunske korisnike jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Prijedlog financijskog plana proračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2012. - 2014. u skladu s člankom 29. Zakona o proračunu sadrži:

1. procjene prihoda i primitaka iskazane po vrstama za 2012. - 2014. godinu,
2. plan rashoda i izdataka za 2012. - 2014. godinu, razvrstane prema proračunskim klasifikacijama,
3. obrazloženje prijedloga financijskog plana i
4. plan razvojnih programa.

Vrlo je značajno u izradi financijskog plana držati se propisanog sadržaja jer jedno od pitanja iz Upitnika o fiskalnoj odgovornosti glasi: „*Financijski plan proračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sadrži prihode i primitke iskazane po vrstama, rashode i izdatke predviđene za trogodišnje razdoblje, razvrstane prema proračunskim klasifikacijama, obrazloženje prijedloga financijskog plana i plan razvojnih programa.*“

Kod izrade prijedloga financijskog plana za razdoblje 2012. - 2014. primjenjuje se Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

Budući da je pri izradi financijskih planova ključno napraviti vezu s proračunskim klasifikacijama u tom se je dijelu nužno držati odredbi Pravilnika o proračunskim klasifikacijama. Nadležne jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezne su utvrditi programe te aktivnosti i projekte proračunskim korisnicima iz svoje nadležnosti.

5.1. Procjena prihoda i primitaka

Proračunski korisnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave prihode i primitke za 2012. godinu planira na razini podskupine (treća razina računskog plana), a za 2013. i 2014. na razini skupine (druga razina računskog plana). Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovi proračunski korisnici koriste izvore financiranja definirane Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama.

Proračunski korisnici obvezni su izraditi procjenu prihoda i primitaka za razdoblje 2012. – 2014. po izvorima financiranja. Izvori financiranja predstavljaju skupine prihoda i primitaka iz kojih se podmiruju rashodi i izdaci određene vrste i utvrđene namjene. Osnovni izvori financiranja jesu:

1. Opći prihodi i primici
2. Vlastiti prihodi
3. Prihodi za posebne namjene
4. Pomoći
5. Donacije
6. Prihodi od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine i naknade s naslova osiguranja i
7. Namjenski primici.

1. U Izvor financiranja **opći prihodi i primici proračun** uključuje prihode od poreza, prihode od financijske imovine, prihode od nefinancijske imovine, prihode od administrativnih (upravnih) pristojbi i prihode od kazni.

U izvor financiranja – **opći prihodi i primici proračunski korisnik** uključuje prihode koje ostvari iz nadležnog proračuna, a koje planira u okviru podskupine 671 Prihodi iz proračuna za financiranje redovne djelatnosti proračunskih korisnika.

2. Izvor financiranja **vlastiti prihodi** čine prihodi koje korisnik ostvari obavljanjem poslova na tržištu i u tržišnim uvjetima, a koje mogu obavljati i drugi pravni subjekti izvan općeg proračuna (iznajmljivanje prostora, obavljanje ugostiteljskih usluga i sl.).

Vlastiti prihodi iskazuju se u okviru podskupine 661 Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga.

3. Izvor financiranja **prihodi za posebne namjene** čine prihodi čije su korištenje i namjena utvrđeni posebnim zakonima i propisima.

Primjeri takvih prihoda jesu: komunalna naknada, spomenička renta, vodni doprinos, doprinos za šume i ostali.

4. Izvor financiranja **pomoći** čine prihodi ostvareni od inozemnih vlada, od međunarodnih organizacija te institucija i tijela EU, prihodi iz drugih proračuna te ostalih subjekata unutar općeg proračuna.

Prihodi koje jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ostvare iz pomoći izravnjanja za financiranje decentraliziranih funkcija planiraju se na podskupini 635 Pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave planiraju sredstva EU pomoći na podskupini računa 633 Pomoći iz proračuna (evidencije na osnovnom računu 63311 Tekuće pomoći iz državnog proračuna i 63321 Kapitalne pomoći iz državnog proračuna), a ne kao pomoći od inozemnih vlada (podskupina 631) ili međunarodnih organizacija te institucija i tijela EU (podskupina 632). Krovni međunarodni ugovor za svaki pretpristupni fond sklapa Republika Hrvatska te je primatelj pomoći od inozemnih vlada isključivo državni proračun.

Međutim, ako jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sudjeluju direktno u Programima zajednice ostvarena sredstva planiraju na podskupini računa 632 Pomoći od međunarodnih organizacija te institucija i tijela EU.

Također je moguće da i proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ostvare sredstva tekućih i kapitalnih pomoći, ali isključivo od proračunskih korisnika državnog proračuna temeljem prijena sredstava EU. Kod pojedinih programa EU proračunski korisnik državnog proračuna pojavljuje se kao provedbeno tijelo koje proslijeđuje sredstva proračunskom korisniku jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Proračunski korisnik lokalne razine navedena sredstva planira u okviru podskupine 633 Pomoći iz proračuna i evidentira ih na osnovnim računima 63331 Tekuće pomoći od proračunskih korisnika temeljem prijena sredstava EU i 63341 Kapitalne pomoći od proračunskih korisnika temeljem prijena sredstava EU.

Obveza je korisnika sredstava EU pomoći (jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave) osigurati u svom računovodstvenom sustavu informacije o svim poslovnim događajima i transakcijama vezanim uz provedbu projekta, a isto tako i podatak o obračunatim kamatama na sredstva dobivena kao predujam.

Iako kao korisnik sredstava pomoći jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave može u svom računovodstvu osigurati analitičko praćenje po projektu, slijedom dosadašnje prakse koja je pokazala da je tehnički jednostavnije vođenje projekta na posebnom računu (obračunavanje kamata, izdvajanje sredstava pomoći iz salda računa za operativno raspolaganje), preporuča se za svaki EU projekt otvoriti poseban račun (deviznu i kunsku komponentu).

5. Izvor financiranja **donacije** čine prihodi ostvareni od fizičkih osoba, neprofitnih organizacija, trgovačkih društava i od ostalih subjekata izvan općeg proračuna. Proračunski korisnici ne mogu planirati donacije (skupina 663) od drugih proračuna i proračunskih korisnika.

6. Izvor financiranja **prihodi od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine i naknade s naslova osiguranja** čine prihodi ostvareni prodajom ili zamjenom nefinancijske imovine i od naknade štete s osnove osiguranja, a mogu se koristiti samo za kapitalne rashode. Kapitalni rashodi jesu: rashodi za nabavu nefinancijske imovine, rashodi za održavanje nefinancijske imovine, kapitalne pomoći koje se daju trgovačkim društvima u kojima država, odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ima odlučujući utjecaj na upravljanje za nabavu nefinancijske imovine i dodatna ulaganja u nefinancijsku imovinu te ulaganja u dionice i udjele trgovačkih društava.

7. Izvor financiranja **namjenski primici** čine primici od financijske imovine i zaduživanja, čija je namjena utvrđena posebnim ugovorima i/ili propisima.

Budući da **osnovne i srednje škole, učenički domovi i centri za socijalnu skrb** evidentiraju prihode koje dobivaju iz državnog proračuna i iz nadležnog proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave na istim računima podskupine **671 Prihodi iz proračuna za financiranje redovne djelatnosti proračunskih korisnika**, dužni su ih u financijskom planu odvojeno iskazati kao:

- državni proračun - opći prihodi i primici i
- županijski/gradski proračun - opći prihodi i primici.

Ustanove u zdravstvu odvojeno planiraju sredstva koja dobivaju iz državnog proračuna, iz HZZO-a i iz lokalnog proračuna kao:

- opći prihodi i primici - državni proračun ,
- opći prihodi i primici – HZZO i

- opći prihodi i primici - županijski proračun.

*U Prilogu 1. dan je obrazac **Financijski plan – Procjena prihoda i primitaka** [Obrasci JLP(R)S FP-PiP 1 i JLP(R)S FP-PiP 2] u kojem se procjenjuju prihodi i primici za naredno trogodišnje razdoblje i povezuju s gore navedenim izvorima financiranja.*

5.2. Prijedlog plana rashoda i izdataka

Proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezni su izraditi prijedlog plana rashoda i izdataka za razdoblje 2012. - 2014. godine razvrstane prema proračunskim klasifikacijama **u skladu s Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama i Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.**

Proračunski korisnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave rashode i izdatke za 2012. godinu planira na razini podskupine (treća razina računskog plana), a za 2013. i 2014. na razini skupine (druga razina računskog plana).

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 2012. mogle preuzimati i izvršavati nove obveze.

Temeljem zahtjeva nadležne lokalne 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 2012. godinu na razini podskupine (treća razina računskog plana), a projekcije za 2013. i 2014. na razini skupine (druga razina računskog plana).

Upravna tijela nadležna za proračunske korisnike obvezna su planirati rashode za zaposlene i materijalne rashode svojih korisnika proračuna u okviru skupine računa 31 i 32, a ne na računima podskupine 363 (pomoći unutar opće države), niti u okviru podskupine 381 (tekuće donacije) i podskupine 382 (kapitalne donacije).

Napominjemo da se za potrebe planiranja proračuna ne koriste računi računskog plana u podskupini računa 384 i skupinama računa: 39, 49 i 59.

Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu prethodne godine je **ukinuta podskupina računa 385 Izvanredni rashodi.** Do 2011. godine proračuni su na ovoj podskupini planirali nepredviđene rashode do visine proračunske pričuve, dok je proračunski korisnici nisu koristili prilikom sastavljanja financijskih planova.

S obzirom da je **proračunska pričuva oblik izvora financiranja**, a ne vrsta rashoda brisana je kao podskupina računa iz Računskog plana. Kako tijekom godine izvanredne okolnosti mogu dovesti do nastanka dodatnih obveza, u proračunu je potrebno planirati, u skladu sa člankom 56. Zakona o proračunu, iznos sredstava za nepredviđene rashode u visini proračunske pričuve. Proračuni i dalje u planiranju **mogu koristiti brojčanu oznaku 385** i naziv Proračunska pričuva, dok se izvršenje prati prema prirodnoj vrsti rashoda.

*U Prilogu 1. dan je obrazac **Financijski plan – Plan rashoda i izdataka** [Obrazac JLP(R)S FP-Ril] u kojem proračunski korisnici sve rashode i izdatke vežu uz programe, odnosno aktivnosti, kapitalne i tekuće projekte te izvore iz kojih će se financirati.*

5.3. Obrazloženje financijskog plana

Obrazloženje financijskog plana proračunskog korisnika je podloga za analiziranje rezultata (učinaka) i oblikovanje budućih ciljeva, usmjeravanje djelovanja proračunskog korisnika te osnova za utvrđivanje odgovornosti.

U skladu s člankom 30. Zakona o proračunu proračunski korisnici su dužni uz prijedlog financijskog plana izraditi i dostaviti obrazloženje prijedloga financijskog plana.

Uvođenjem srednjoročnog fiskalnog okvira i programskog planiranja u skladu s najboljom europskom praksom **naglasak se stavlja na rezultate koji se postižu provedbom programa, aktivnosti i projekata, umjesto na vrstu i visinu troškova.** Time se zahtijeva preuzimanje odgovornosti za rezultate provedbe programa (i aktivnosti i projekata) od jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih proračunskih korisnika.

Upravo stoga obrazloženje postaje sve značajniji dio samog financijskog plana na što ukazuje i pitanje iz Upitnika o fiskalnoj odgovornosti: *„Obrazloženje financijskog plana proračunskog korisnika državnog proračuna i proračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sadrži sažetak djelokruga rada proračunskog korisnika, obrazložene programe, zakonske i druge podloge na kojima se zasnivaju programi, usklađene ciljeve, strategiju i programe s dokumentima dugoročnog razvoja, ishodište i pokazatelje na kojima se zasnivaju izračuni i ocjene potrebnih sredstava za provođenje programa, izvještaj o postignutim ciljevima i rezultatima programa temeljenim na pokazateljima uspješnosti iz nadležnosti proračunskog korisnika u prethodnoj godini te ostala obrazloženja i dokumentaciju.“*

Obrazloženje prijedloga financijskog plana sadrži:

- a) sažetak djelokruga rada proračunskog korisnika,
- b) obrazložene programe,
- c) zakonske i druge podloge na kojima se zasnivaju programi,
- d) usklađene ciljeve, strategiju i programe s dokumentima dugoročnog razvoja,
- e) ishodište i pokazatelje na kojima se zasnivaju izračuni i ocjene potrebnih sredstava za provođenje programa,
- f) izvještaj o postignutim ciljevima i rezultatima programa temeljenim na pokazateljima uspješnosti iz nadležnosti proračunskog korisnika u prethodnoj godini,
- g) ostala obrazloženja i dokumentaciju.

Budući da se financijski plan, odnosno proračun čiji se posebni dio sastoji od financijskih planova proračunskih korisnika, usvaja za trogodišnje razdoblje važno je kroz obrazloženje postići da proračunski dokumenti pažljivo objašnjavaju, od godine do godine, kako su procjene proračunskih stavki i višegodišnje procjene povezane s višegodišnjim procjenama iz prethodne godine.

Dakle, odstupanja od onog što je prethodne godine projicirano za 2012. i 2013., i što je već usvojeno prethodne godine, ali na manje razrađenoj razini potrebno je u ovome dijelu obrazložiti, navodeći zbog čega dolazi do razlika u odnosu na projekcije dane prethodne godine.

Program je skup neovisnih, usko povezanih aktivnosti i projekata usmjerenih ispunjenju zajedničkoga cilja. Proračun po programima usredotočen je na rezultate svakog programa jer omogućava praćenje rashoda i izdataka vezanih uz provedbu programa. Proračun po programima prezentira javnosti, predstavničkim i izvršnim tijelima ciljeve i proračunska sredstva osigurana za provedbu zadanih ciljeva te rezultate provedbe planiranih programa. Mjerenje rezultata programa osigurava jasniju i učinkovitiju dodjelu sredstava.

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

Obrazloženje cilja nekog programa mora odgovoriti na sljedeća pitanja:

- što se ovim programom želi postići
- kako se nastoji realizirati program
- tko je korisnik ili primatelj usluge.

Primjer dobro opisanoga cilja programa jedinice koji se odnosi na izgradnju cesta i javnih površina:

Cilj programa je usklađenim investicijskim zahvatima osigurati proširenje prometne mreže i pripadnih javnih prometnih površina uz zadržavanje odnosno unapređenje standarda i sigurnosti prometa u jedinici.

Program obuhvaća poslove imovinsko pravne pripreme zemljišta, projektnu pripremu i građenje prometnica i prometnih površina s pratećim komunalnim instalacijama za ukupno X kapitalnih projekata, od kojih se kod njih Y radi o projektima koji se nastavljaju iz prethodne godine.

Kapitalni projekti koji čine program uključuju

- završetak II. faze izgradnje ceste ABC
- izgradnju pristupnih cesta iz prihoda od komunalnog doprinosa, sukladno ranije preuzetim obvezama od strane nadležnog Odjela vezano za prodaju zemljišta i pojedinačnih zahtjeva stranaka
- rekonstrukciju dijela ceste KLM
- izgradnju pristupne ceste s parkiralištem.

Ovaj cilj formuliran je i opisan na dobar način. Konkretno je, a samim time i ostvariv. Opisni dio cilja ukratko daje jasnu sliku kretanja i djelovanja u narednom razdoblju.

U opisu programa i njihovih ciljeva važno je istaknuti uštede do kojih će dovesti realizacija utvrđenih ciljeva, a moguće je dodati i objašnjenje posljedica koje bi nastale u slučaju neprovedbe ovoga programa ili neprovedbe u predloženom obuhvatu ili predviđenom razdoblju.

U okviru procjene potrebnih sredstava potrebno je navesti ishodište i pokazatelje na kojima se zasnivaju izračuni i ocjene potrebnih sredstava za provođenje programa, odnosno aktivnosti/projekata.

Važno je naglasiti da proračunski korisnici moraju dati projekcije i obrazloženje kretanja ključnih varijabli za izračun potrebnih sredstava.

Primjer 1:

Aktivnost XYZ - Jednokratna novčana pomoć za novorođenčad

Očekivani broj novorođenih u 2012. (x) iznos novčane pomoći koji je utvrdila jedinica (y) = XY kuna (2012.)*

Očekivani broj novorođenih u 2013. (v) iznos novčane pomoći koji je utvrdila jedinica (y) = VY kuna (2013.)*

Očekivani broj novorođenih u 2014. (k) iznos novčane pomoći koji je utvrdila jedinica (y) = KY kuna (2014.)*

Primjer 2:

Aktivnost ABC - Poticanje obrtništva

*Prosječan broj obrtnika (o) * prosječan iznos poticaja (z) = OZ kuna (2012.)*

*Prosječan broj obrtnika (n) * prosječan iznos poticaja (z) = NZ kuna (2013.)*

*Prosječan broj obrtnika (m) * prosječan iznos poticaja (z) = MZ kuna (2014.)*

Pokazatelji uspješnosti omogućavaju praćenje i mjerenje uspješnosti postizanja utvrđenih ciljeva. Pri definiranju pokazatelja uspješnosti mogu se koristiti dvije vrste pokazatelja:

- pokazatelj rezultata (output) i
- pokazatelj učinka (outcome).

Pokazatelji rezultata odnose se na proizvedena dobra i usluge stvorene putem različitih aktivnosti.

Primjer pokazatelja rezultata koji omogućava praćenje ostvarivanja gore navedenoga cilja proširenja prometne mreže i pripadnih javnih prometnih površina:

Pokazatelj rezultata	Definicija	Jedinica mjere	Polazna vrijednost	Izvor podataka	Ciljana vrijednost (2012.)	Ciljana vrijednost (2013.)	Ciljana vrijednost (2014.)
Povećanje udjela cesta izgrađenih u skladu s planiranim rokovima i iznosima	Ovaj pokazatelj prati izgradnju cesta, ali s naglaskom na kvalitetno planiranje i izvršavanje ovih projekata.	% od ukupnog broja izgrađenih cesta	70%	Odjel za komunalnu infrastrukturu	80%	90%	95%

Da bi pokazatelj rezultata omogućio praćenje ostvarivanja postavljanog cilja potrebno je definirati početnu vrijednost za taj pokazatelj i ciljne vrijednosti za godine za koje smo utvrdili da želimo postići ovaj cilj.

Podaci iz primjera ukazuju da se trenutno 70% svih projekata izgradnje cesta završava u skladu s planiranim rokovima i osiguranim proračunskim sredstvima, a namjera je jedinice povećati udio projekata koji su kvalitetno planirani, a zatim i izvršeni u skladu s planom. U 2012. godini jedinica će postići da 80% projekata izgradnje cesta zadovoljava ovaj kriterij, u 2013. 90% projekata, a u 2014. gotovo svi (nepredviđene situacije su moguće, ali mora ih biti što manje), odnosno 95% projekata.

S obzirom da ova vrsta pokazatelja ne pruža informaciju o učinkovitosti postizanja dugoročnih, sveobuhvatnih rezultata, potrebno je definirati i koristiti i pokazatelje učinka. Pokazatelji učinka pružaju informaciju o dugoročnim rezultatima te društvenim i ekonomskim promjenama (primjerice, smanjenje nezaposlenosti, povećanje gospodarskog rasta, smanjenje onečišćenja okoliša/zraka/voda/tla, unapređenje zdravlja mladih, smanjenje zlorabe droga...), koje se postižu provedbom programa.

Pokazatelj učinka	Definicija	Jedinica mjere	Polazna vrijednost	Izvor podataka	Ciljana vrijednost (2012.)	Ciljana vrijednost (2013.)	Ciljana vrijednost (2014.)
Podizanje razine sigurnosti cestovnog prometa na području jedinice (smanjenje broja prometnih nesreća)	Izgradnja novih cesta u skladu sa standardima, uz bolju prometnu povezanost utječe i na povećanje sigurnosti sudionika u prometu. To će se vidjeti i kroz smanjenje broja prometnih nesreća.	broj prometnih nesreća na području jedinice	25	MUP	20	18	15

5.4. Prijedlog plana razvojnih programa

U skladu sa Zakonom o proračunu utvrđena je obaveza izrade plana razvojnih programa proračunskih korisnika.

Proračunski korisnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave izrađuje prijedlog plana razvojnog programa s obrazloženjem i predlaže ga upravnom tijelu nadležnom za proračunskog korisnika.

Prijedlog plana razvojnog programa proračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave mora biti usklađen s prijedlogom financijskog plana proračunskog korisnika.

Upravno tijelo nadležno za proračunskog korisnika obvezno je dostaviti zajedničke prijedloge planova razvojnih programa upravnom tijelu nadležnom za izradu proračuna i financije zajedno sa zajedničkim prijedlogom financijskog plana proračunskog korisnika. U prijedlogu financijskog plana proračunskog korisnika moraju biti sadržani i jasno vidljivi iznosi iz zajedničkih prijedloga prethodno navedenih planova.

U planu razvojnih programa iskazuju se planirani rashodi proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave vezani uz provođenje investicija i davanje kapitalnih pomoći i donacija za razdoblje 2012. - 2014., koji su razrađeni:

1. po pojedinim programima,
2. po godinama u kojima će rashodi za programe teretiti proračune sljedećih godina,
3. po izvorima financiranja za cjelovitu izvedbu programa.

Plan razvojnih programa proračunski korisnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave usklađuje svake godine.

Plan razvojnih programa obuhvaća programe koji doprinose razvoju države, odnosno jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, povećanju ili održavanju imovine, imaju karakter dugoročnog ulaganja, izvedivi su po predviđenoj dinamici, a utvrđeni su dokumentom o srednjoročnom planu razvoja, posebnim zakonima ili drugim propisima.

U Prilogu 2. ovih Uputa proračunskim se korisnicima daju obrasci za pomoć pri izradi plana razvojnih programa: Financijski plan projekta (investicije) [Obrazac FPP] i Financijski plan projekta (kapitalne pomoći) [Obrazac FPP-kp].

5.5. Proračunski korisnici u sklopu funkcija koje se decentraliziraju

Proračunski korisnici u sklopu funkcija koje se decentraliziraju kod planiranja rashoda koji se financiraju prema minimalnim standardima dužni su primjenjivati financijske pokazatelje dane tablicom u nastavku:

Tablica 5. Kretanje indeksa rasta rashoda koji se financiraju prema minimalnim standardima za proračunske korisnike u sklopu funkcija koje se decentraliziraju u razdoblju 2012. - 2014.

	Indeks 2011./2010.	Projekcija		
		Indeks 2012./2011.	Indeks 2013./2012.	Indeks 2014./2013.
Rashodi za zaposlene	99,7	100,3*	100,5*	100,7*
Materijalni rashodi	94,4	98,1	101,2	103,1
Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	68,8	92,6	100,3	105,7

Izvor: Ministarstvo financija

* Povećanje indeksa na rashodima za zaposlene rezultat je isključivo primjene uvećanja od 0,5% za svaku navršenu godinu radnoga staža, a ne povećanja osnovice niti broja zaposlenih.

Centri za socijalnu skrb izrađuju svoje prijedloge financijskih planova u skladu sa Zakonom o proračunu i prema modelu prijedloga financijskog plana danom u ovim Uputama. Svoje prijedloge financijskih planova dostavljat će nadležnom upravnom tijelu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, a nadležnom ministarstvu – Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi do 15. rujna 2011.

Osnovnoškolske i srednjoškolske ustanove prijedloge financijskih planova izrađene prema modelu prijedloga financijskog plana danom u ovoj Uputi dostavljaju samo svojim osnivačima – jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave u rokovima koje utvrdi nadležna lokalna jedinica u uputama za izradu proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne).

Ustanove u zdravstvu izrađuju svoje prijedloge financijskih planova u skladu sa Zakonom o proračunu i prema modelu prijedloga financijskog plana danom u ovoj Uputi. Zdravstvene ustanove u izvoru financiranja: opći prihodi i primici odvojeno planiraju sredstva koja dobivaju iz državnog proračuna, iz HZZO-a i iz lokalnog proračuna. Svoje prijedloge financijskih planova dostavljat će nadležnom upravnom tijelu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, a nadležnom Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi do 15. rujna 2011.

Domovi za starije i nemoćne i javne vatrogasne postrojbe izrađuju svoje prijedloge financijskih planova u skladu sa Zakonom o proračunu i prema modelu prijedloga financijskog plana danom u ovoj Uputi u rokovima koje utvrdi nadležna lokalna jedinica.

5.6. Izvanproračunski korisnici jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave

Izvanproračunski korisnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (županijska uprava za ceste) mora pripremiti prijedlog financijskog plana na osnovi uputa koje dostavlja nadležna lokalna jedinica, a sukladno odredbama Zakona o proračunu na koje ukazuje i pitanje iz Upitnika o fiskalnoj odgovornosti: „*Financijski plan izvanproračunskog korisnika državnog proračuna i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sadrži prihode i primitke iskazane po vrstama, rashode i izdatke predviđene za trogodišnje razdoblje, razvrstane prema proračunskim klasifikacijama i obrazloženje prijedloga financijskog plana.*“

Prijedlog financijskog plana izvanproračunski korisnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (županijska uprava za ceste) dostavlja upravnom tijelu za financije.

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

6. PREUZIMANJE MATERIJALA S WEB STRANICE MINISTARSTVA FINANCIJA

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

- Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2012. - 2014.,
- Prilog 1. – obrasci: Financijski plan – Procjena prihoda i primitaka (Obrasci JLP(R)S FP-PiP 1 i JLP(R)S FP-PiP 2) i Financijski plan – Plan rashoda i izdataka (Obrazac JLP(R)S FP- Ril) i
- Prilog 2. – obrasci za pomoć pri izradi plana razvojnih programa s obrazloženjima: Financijski plan projekta (investicije) [Obrazac FPP] i Financijski plan projekta (kapitalne pomoći) [Obrazac FPP-kp].

7. PRILOZI

Prilog 1. Obrasci:

- Financijski plan – Procjena prihoda i primitaka [Obrasci JLP(R)S FP-PiP 1 i JLP(R)S FP-PiP 2]
- Financijski plan – Plan rashoda i izdataka [Obrazac JLP(R)S FP-Ril]

Prilog 2. Obrasci za pomoć pri izradi plana razvojnih programa s uputama za popunjavanje obrazaca:

- Financijski plan projekta (investicije) [Obrazac FPP]
- Financijski plan projekta (kapitalne pomoći) [Obrazac FPP-kp]