

UPUTE ZA IZRADU PRORAČUNA
JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE
ZA RAZDOBLJE 2016. - 2018.

SADRŽAJ

SADRŽAJ.....	1
1. UVOD.....	2
2. TEMELJNI EKONOMSKI POKAZATELJI ZA RAZDOBLJE 2016. – 2018.	2
3. METODOLOGIJA IZRADE PRORAČUNA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE	3
3.1. Uključivanje vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka svih proračunskih korisnika u proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.....	3
3.2. Primjena ekonomske klasifikacije propisane Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu	4
3.3. Plan razvojnih programa.....	6
3.4. Novosti u sadržaju Uputa za proračunske i izvanproračunske korisnike	9
3.5. Forma proračuna i primjena načela transparentnosti	10
4. METODOLOGIJA IZRADE PRIJEDLOGA FINACIJSKOG PLANA PRORAČUNSKOG KORISNIKA JEDINICE LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE	11
4.1. Procjena prihoda i primitaka	13
4.2. Prijedlog plana rashoda i izdataka	14
4.3. Obrazloženje financijskog plana	15
5. PLANIRANJE RASHODA PRORAČUNSKIH KORISNIKA U SKLOPU DECENTRALIZIRANIH FUNKCIJA.....	18
5.1. Izvanproračunski korisnici jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ...	19
6. DOSTUPNOST MATERIJALA NA WEB STRANICI MINISTARSTVA FINACIJA.....	20

1. UVOD

Sukladno Zakonu o proračunu (Narodne novine, br. 87/08, 136/12 i 15/15), a na temelju Smjernica ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2016. - 2018. godine (dalje u tekstu: Smjernice), Ministarstvo financija je sastavilo Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2016. - 2018. koje je Vlada Republike Hrvatske usvojila na svojoj 241. Sjednici održanoj 30. srpnja 2015. izrađene su na temelju strateških planova, Nacionalnog programa reformi 2015. i Programa konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2015.-2018. te posebnih preporuka Vijeća EU za Republiku Hrvatsku.

Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2016. - 2018. (dalje u tekstu: 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.

Upute sadrže:

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

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 (Narodne novine, br. 26/10 i 120/13) i Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine, br. 124/14).

Zakon o proračunu mijenjao se početkom 2015. godine, a dio novina koje su donijele izmjene i dopune ovoga Zakona obilježit će proces pripreme proračuna na lokalnoj te područnoj (regionalnoj) razini.

2. TEMELJNI EKONOMSKI POKAZATELJI ZA RAZDOBLJE 2016. – 2018.

Makroekonomski i fiskalni okvir u srednjoročnom razdoblju detaljno su obrazloženi u Smjernicama ekonomske i fiskalne politike te korisnike ovih Uputa upućujemo na iste.

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

Metodologija izrade proračuna propisana je Zakonom o proračunu i podzakonskim aktima: Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama i Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

Skreće se pažnja da jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje nemaju proračunskih korisnika u svojoj nadležnosti nemaju bitnih metodoloških promjena u izradi proračuna u odnosu na prethodnu godinu. Značajnije promjene u metodologiji, koje se obrazlažu u nastavku, relevantne su za proračune onih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koje imaju proračunske korisnike.

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

Člankom 48. Zakona o proračunu propisana je obveza uplate namjenskih prihoda i primitaka koje ostvare proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u proračun nadležne jedinice. 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, člankom 52. Zakona o proračunu utvrđuje se obveza uplate vlastitih prihoda proračunskih korisnika u proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Odlukom o izvršavanju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dana je mogućnost propisivanja izuzeća od obveze uplate namjenskih prihoda i primitaka te vlastitih prihoda korisnika u proračun ako jedinica nije stvorila informatičke preduvjete za praćenje prihoda i primitaka svojih korisnika te izvršavanje rashoda iz tih izvora.

Do sada je izuzeće od uplate vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka proračunskih korisnika u proračun bilo povezano sa izuzećem od planiranja navedenih prihoda u proračunu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Međutim, Državni ured za reviziju je u svojim preporukama ukazao kako mogućnost izuzeća od uplate navedenih prihoda i primitaka proračunskih korisnika u nadležni proračun ne isključuje obvezu njihova planiranja u proračunu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Ta obveza proizlazi iz članaka 16., 17. i 29. Zakona o proračunu.

Proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sastoji se, sukladno članku 16. Zakona o proračunu, od općeg i posebnog dijela te plana razvojnih programa. Posebni dio proračuna sastoji se od plana rashoda i izdataka proračunskih korisnika iskazanih po vrstama, raspoređenih u programe koji se sastoje od aktivnosti i projekata. Prema članku 17. Zakona o proračunu, financijski plan proračunskih korisnika čine prihodi i primici te rashodi i izdaci raspoređeni u programe koji se sastoje od aktivnosti i projekata. Financijski plan proračunskog korisnika mora obuhvatiti sve izvore financiranja, što proizlazi iz članka 29. Zakona o proračunu.

Iz navedenoga proizlazi 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.

To konkretno znači da ako jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave odlukama o izvršavanju proračuna propišu izuzeće od obveze uplate vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka korisnika u proračun, moraju osigurati izvještajno praćenje ostvarivanja vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka, kao i njihova trošenja. Ovi podaci moraju biti uključeni u polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Slijedeći navedenu obvezu iz Zakona o proračunu, u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2015. godinu i projekcijama za 2016. i 2017. po prvi su puta iskazani vlastiti i namjenski prihodi i primici ustanova u zdravstvu, nacionalnih parkova i parkova prirode te Državnog zavoda za zaštitu prirode, kao i javnih ustanova u sustavu visokog obrazovanja. Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. (Narodne novine, br. 148/14) i nadalje je propisano izuzeće od uplate vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka navedenih ustanova u državni proračun. Dakle, svi njihovi vlastiti i namjenski prihodi i primici dio su državnog proračuna za iduće srednjoročno razdoblje, ali nisu dio novčanog tijeka sustava državne riznice. Ove ustanove i nadalje na svojim računima ostvaruju te prihode te sa svojih računa podmiruju obveze/rashode koji se financiraju iz ovih izvora. Na temelju mjesečnih izvještaja ovih ustanova o korištenju navedenih prihoda provode se evidencije u sustavu državne riznice. Ministarstvo financija je za pojedine grupe ustanova donijelo šest uputa o načinu praćenja ostvarivanja i trošenja vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka za 2015. godinu. Upute su raspoložive na internetskim stranicama Ministarstva financija (<http://www.mfin.hr/hr/upute-o-nacinu-pracjenja-ostvarivanja-i-trosenja-vlastitih-i-namjenskih-prihoda-i-primitaka>), a odnose se na uspostavu izvještajnog sustava temeljem kojeg se naplata i korištenje vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka mjesečno evidentira u SAP sustavu državne riznice ručnim unosom podataka.

Potrebno je istaknuti kako Državni ured za reviziju u svojim preporukama (pogledati Izvješće o obavljenoj reviziji Godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu, a dostupno na internetskoj stranici Državnog ureda za reviziju www.revizija.hr) navodi kako ovako postupanje mora biti prijelazno rješenje do trenutka kada će se poslovanje svih proračunskih korisnika državnog proračuna obavljati putem jedinstvenog računa državnog proračuna. Prema mišljenju Državnog ureda za reviziju, kod ovakvog postupanja postoji rizik da se u izvještajnom sustavu ne evidentiraju potpuni i točni podaci jer ne postoje kontrole sveobuhvatnosti i točnosti, a istodobno je takvo postupanje iznimno zahtjevno.

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

U listopadu 2014. godine donesen je novi Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Ekonomska klasifikacija zasnovana na novom Računskom planu koristila se već pri izradi proračuna za 2015. i projekcija za 2016. i 2017. godinu.

Novi Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu donio je promjene u sadržaju financijskih izvještaja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i to izvještaja razine 22. Promjene su uvjetovane potrebom za kvalitetnijim statističkim podacima, posebice proizašlim iz konsolidiranih financijskih izvještaja. Bilo je potrebno osigurati mogućnost da statističari samostalno od financijskog izvještaja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i financijskih izvještaja proračunskih korisnika jedinice izrade konsolidirani financijski izvještaj istovjetan onom kojeg je izradila jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Kako bi se to omogućilo, u Računski plan uvedena je nova podskupina računa **367 Prijenosi proračunskim korisnicima iz nadležnog proračuna za financiranje redovne djelatnosti sa pripadajućim podskupinama.**

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

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

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

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

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

3.3. Plan razvojnih programa

Planovi razvojnih programa predstavljaju strateško-planski dokument jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave stvarajući dobru pretpostavku za povezivanje svih strateških dokumenata jedinice sa proračunskim planiranjem.

U planu razvojnih programa, do 2012. godine, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave su iskazivale planirane rashode investicija za trogodišnje razdoblje, izdvajanja za kapitalne pomoći i donacije. Planovi razvojnih programa predstavljali su, kod većine jedinica, isječak iz posebnog dijela proračuna. Odredbe Zakona o proračunu vezane uz sadržaj i izgled plana razvojnih programa različito su primjenjivane.

Izmjenama i dopunama Zakona o proračunu iz 2012. godine promijenio se sadržaj plana razvojnih programa. Već kod izrade proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2014. godinu i projekcija za 2015. i 2016. godinu jedinice su bile obvezne izraditi plan razvojnih programa prema novoj metodologiji. Plan razvojnih programa izmijenjen je tako da mora sadržavati ciljeve i prioritete razvoja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, koji su povezani s programskom i organizacijskom klasifikacijom proračuna.

Planovi razvojnih programa važni su i u kontekstu priprema jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za korištenje sredstava iz fondova Europske unije, zato što programi i projekti koji se planiraju financirati iz navedenih fondova moraju imati vezu sa strateškim ciljevima i prioritetima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a koji opet moraju biti u suglasju s nacionalnim strateškim ciljevima i prioritetima.

Plan razvojnih programa trebao bi se sastojati od: 1. ciljeva razvoja, 2. mjera, 3. veze sa programskom klasifikacijom, 4. veze sa proračunom, 5. pokazatelja rezultata i 6. veze sa organizacijskom klasifikacijom.

Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave utvrđuje ciljeve razvoja i mjere pomoću kojih će se ti ciljevi ostvariti. Ciljevi razvoja predstavljaju jasan smjer kretanja i djelovanja jedinice u dužem vremenskom razdoblju. Mjere obuhvaćaju niz specifičnih aktivnosti, čija je provedba usmjerena postizanju određenog cilja razvoja, a njihov redoslijed ukazuje na prioritete razvoja jedinice i prioritete pri alokaciji resursa u sljedećem trogodišnjem razdoblju. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje sukladno Zakonu o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 147/14) imaju obvezu izrade strategija razvoja nemaju potrebe u planu razvojnih programa utvrđivati nove ciljeve razvoja i mjere pomoću kojih će se ti ciljevi ostvariti, odnosno ciljeve razvoja i mjere za njihovo ostvarenje mogu preuzeti iz tih dokumenata. Ciljevi i mjere koji se utvrđuju planom razvojnih programa trebaju biti kontinuirani, sveobuhvatni i takvi da doprinose razvoju jedinice. Naime, iako se plan razvojnih programa donosi za trogodišnje razdoblje, ciljevi, kao i mjere, ukazuju na prioritete jedinice u dužem vremenskom razdoblju. Najčešće jednom utvrđeni ciljevi razvoja i mjere ostaju nepromijenjeni duži niz godina, iako su uvijek moguće određene korekcije s obzirom na razvojnu politiku jedinice. Nakon utvrđivanja mjera, aktivnosti, odnosno projekti iz proračuna jedinice se, ovisno o svom doprinosu, povezuju sa jednom od utvrđenih mjera. Na ovaj način se ciljevi razvoja jedinice reflektiraju u njenom proračunu tako omogućavajući praćenje izdvajanja sredstava za provedbu pojedinog cilja. Međutim,

kako bi se uopće moglo pratiti doprinose li uistinu aktivnosti/projekti i koliko ostvarenju mjere s kojom su povezani, utvrđuju se pokazatelji rezultata. Pokazatelji rezultata utvrđuju se na razini aktivnosti/projekta i moraju direktno mjeriti uspješnost provedbe te aktivnosti/projekta. Kako bi se pratila uspješnost provedbe aktivnosti/projekta, za svaki od pokazatelja rezultata utvrđuje se polazna i ciljane vrijednosti. Polazna vrijednost odnosi se na godinu u kojoj se izrađuje proračun i plan razvojnih programa, dok se ciljane vrijednosti utvrđuju za naredno trogodišnje razdoblje. Sa svrhom povećanja odgovornosti pročelnika pojedinih organizacijskih jedinica za zakonito, namjensko i svrhovito trošenje sredstava, u planu razvojnih programa svaka aktivnost/projekt povezuje se s organizacijskom jedinicom u čijoj je nadležnosti.

Provođenjem suštinskih kontrola Izjava o fiskalnoj odgovornosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2014. godinu, na odabranom uzorku pitanja iz Upitnika o fiskalnoj odgovornosti, Ministarstvo financija je uočilo kako je veliki broj jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave izradio planove razvojnih programa prema odredbama Zakona o proračunu iz 2009. godine te nije primijenio novu metodologiju.

U nastavku se daje isječak iz primjera plana razvojnih programa koji može poslužiti kao ogledni primjerak prilikom izrade plana razvojnih programa za naredno srednjoročno razdoblje.

Tablica 1: Isječak iz primjera plana razvojnih programa

III. PLAN RAZVOJNIH PROGRAMA

Plan razvojnih programa Grada XY za razdoblje od 2014.-2018. godine čini konsolidirani plan razvojnih programa proračunskih korisnika. U Planu razvojnih programa Grada XY iskazani su ciljevi i prioritete razvoja jedinice lokalne samouprave koji su povezani s programskom i organizacijskom klasifikacijom proračuna.

Naziv cilja	Naziv mjere	Razdjel	Glava	Organizacijska (odgovoran za)	Šifra-Programska	Korisnik	Program Aktivnost	Pokazatelj rezultata	Polazne vrijednosti				Naziv Programa/ Projekta/Aktivnosti	Ostvarenje	Plan	Plan	Projekcija	Projekcija	
									2015	2016	2017	2018		2014	2015	2016	2017	2018	
UKUPNO RASHODI I IZDACI															80.243,0	80.709,2	81.381,6	83.777,1	86.309,3
Program: Zaštita od požara i civilne zaštite															1.799.789	1.872.702	1.930.661	2.007.826	2.132.243
CILJ 1. RAZVOJU KONKURENTNOG I ODRŽIVOG GOSPODARSTVA	Mjera 1.1.: Jačanje komunalne infrastrukture	002	00202		1004				960.000 kn/ 16 interv	750.000 kn/ 16 interv	550.000 kn/ 16 interv	350.000 kn/ 15 interv	Aktivnost: Redovna djelatnost JVP - minimalni standard(suosnivač)	66.896	70.914	72.713	76.424	80.485	
		002	00202		A1004 01	Višina štete uzrokovane požarom / broj intervencija	960.000 kn/ 16 interv	750.000 kn/ 16 interv	550.000 kn/ 16 interv	350.000 kn/ 15 interv	Aktivnost: Djelovanje DVD-a na području GradaXY	739.025	749.938	763.841	778.174	823.374			
		002	00202		A1004 02	Višina štete uzrokovane požarom / broj intervencija	15%	13%	10%	0%	Aktivnost: Civilna zaštita	48.728	51.655	52.966	55.668	58.626			
		002	00202		A1004 03	Površina grada ugrožena poplavom	45 min od dojava/50%	25 min od dojava/75%	25 min od dojava/75%	25 min od dojava/75%	Tekući projekt: Nabava i opremanje vatrogasnih vozila	350.652	370.005	394.962	418.410	454.518			
		002	00202		T1004 01	Vrijeme dolaska na intervenciju, broj riješenih požara u početnoj fazi	248	150	100	100	Tekući projekt: Unapređenje rada policijske postaje YX	594.487	630.190	646.179	679.150	715.240			
		002	00204		1006	Broj prometnih nezgoda na području Grada					Program: Održavanje objekata i uređaja komunalne infrastrukture	6.046.904	6.120.782	6.212.786	6.361.196	6.555.032			
		002	00204		A1006 01	Broj kaznenih prijava zbog neodržavanja cestovne infrastrukture godišnje	10	5	2	0	Aktivnost: Održavanje cesta i drugih javnih površina	3.219.162	3.272.277	3.324.450	3.412.250	3.523.520			
		002	00204		A1006 02	kvadratura uređenih zelenih površina u gradskom području	1 ha	1,5 ha	2 ha	2 ha	Aktivnost: Održavanje i uređivanje javnih zelenih površina	547.588	551.613	559.259	570.952	586.873			
		002	00204		A1006 03	broj rasvjetnih mjesta , vijek trajanja , prosječna starost	2547/ 5g/ 12 g	g	g	3500/ 7g/ 5 g	Aktivnost: Održavanje i redovan rad javne rasvjete	2.087.663	2.103.010	2.132.158	2.176.737	2.237.434			
		002	00204		A1006 04	broj hitnih intervencija (kvarova),	10	10	8	5	Aktivnost: Održavanje objekata i uređaja odvodnje	181.719	183.055	185.592	189.472	194.755			
		002	00204		K1006 01	broj mjesta hitnih intervencija(spumpavanje) u slučaju poplave	13	15	17	20	Kapitalni projekt: Nabava opreme -pumpa za otpadne vode	10.773	10.827	11.328	11.783	12.450			
		002	00204		1007	Program: Izgradnja objekata i uređaja komunalne infrastrukture	11.914.745	10.897.002	11.251.288	11.546.621	11.924.103								
		002	00204		A1007 01	smanjenje glavnice duga (u kunama)			5000m2/ 60		Aktivnost: Otplata kredita(glavnice i kamate) za izgradnju ceste i groblja	1.503.293	598.747	768.937	819.623	829.896			
		002	00204		K1007 01	metri novog asfalta, pješačkih staza, broj parkirališnih mjesta	4500m2/ 25	4500m2/ 60	60	7000m2/ 40	Kapitalni projekt: XYZ	4.721.335	4.421.783	4.503.553	4.596.343	4.741.686			
		002	00204		K1007 02	gubitci u sustavu vodoopskrbe, pokrivenost grada vodoopskrbom, broj priključaka	18%:90%:5260	10%:94%:550	5%:96%:570	2%:99%:6300	Kapitalni projekt: Izgradnja objekta i uređaja vodoopskrbe (Doli- Glavna ulica)	397.581	385.742	397.463	416.602	437.953			
	002	00204		K1007 03	dužnih metara kanalske mreže	280,00	270,00	280,00	290,00	Kapitalni projekt: Izgradnja objekta i uređaji odvodnje(Kolodvorska ulica)	566.114	536.704	548.860	565.492	587.349				
	002	00204		K1007 04	broj rasvjetnih mjesta novih , pokrivenost naseljenih dijelova grada javnom rasvjetom %	26 /86%	24/ 87%	25/87%	26/88%	Kapitalni projekt: Izgradnja javne rasvjete	26.237	24.560	25.009	25.514	26.312				
	002	00204		K1007 05	broj grobnih mjesta,	17	80	80	85	Kapitalni projekt: Izgradnja groblja	1.785.792	1.805.573	1.827.339	1.867.225	1.921.863				
	002	00204		T1007 01	smanjenje vremena prolaza prometa kroz najfrekventnija križanja	>13 min	=13 min	<10 min	<10 min	Tekući projekt: Inovacija u prometnoj infrastrukturi	2.914.392	3.123.894	3.180.127	3.255.823	3.379.044				
	002	00203		1005	Program: Poticanje razvoja gospodarstva					3.370.004	3.307.719	3.356.207	3.443.804	3.564.977					
002	00203		T1005 01	broj odobrenih subvencija, interes korisnika	8 od 24	15 od 30	20 od 30	30 od 30	Tekući projekt: Subvencioniranje kamata za odobrene kredite	1.234.050	1.206.695	1.223.475	1.254.721	1.297.709					
002	00203		A1005 01	broj novih poduzetničkih projekata , broj novozaposlenih	8/ 24	16/60	32/200	64/500	Aktivnost: Djelovanje poduzetničkog centra	345.352	348.507	353.732	360.944	373.652					
002	00203		T1005 02	broj grta stoke na području Grada	10.200	12.000	15.000	18.000	Tekući projekt: Poticanje poljoprivrede - Subvencioniranje uzgoja stoke	1.336.888	1.307.253	1.325.431	1.359.281	1.405.852					
002	00203		T1005 03	broj muznih krava po proizvođaču mlijeka(farmi)	2580/530	3000/300	3000/200	3500/200	Tekući projekt: Poticanje poljoprivrede - Subvencioniranje proizvodnje i prodaje mlijeka	370.215	362.009	367.043	376.416	389.313					
002	00203		K1005 01	postotak područja grada pokrivenog prostornoplanskom dokumentacijom	78%	78%	85%	90%	Kapitalni projekt: Prostorno planiranje	83.500	83.255	86.526	92.442	98.451					
Mjera 1.3.: Razvoj malog i srednjeg poduzetništva te poljoprivrede	Mjera 1.5.: Razvoj institucionalnih kapaciteta u JLS	001	00101		1001					Program: Donošenje akata i mjera iz djelokruga predstavničkog, izvršnog tijela i mjesne samouprave	6.591.142	6.636.548	6.712.469	6.822.655	6.968.623				
		001	00101		A1001 01	učestalost promjene lokalnih propisa vezanih uz gospodarsku djelatnost					Aktivnost: Redovan rad predstavničkog tijela	1.454.372	1.465.063	1.485.369	1.516.426	1.558.710			
		001	00101		A1001 02	uključenost građana u javne rasprave o pitanjima koja utječu na komunalni standard u naselju(u % od broja stanovnika)	25%	30%	35%	40%	Aktivnost: Financiranje mjesnog odbora Gornji	327.833	330.243	334.821	341.821	351.352			
		001	00101		A1001 03	uključenost građana u javne rasprave o pitanjima koja utječu na komunalni standard u naselju(u % od broja stanovnika)	25%	30%	35%	40%	Aktivnost: Financiranje mjesnog odbora Donji	437.111	440.324	446.427	455.761	468.470			
		001	00101		A1001 04	uključenost građana u javne rasprave o pitanjima koja utječu na komunalni standard u naselju(u % od broja stanovnika)	25%	30%	35%	40%	Aktivnost: Financiranje mjesnog odbora Gora	473.537	477.018	483.630	493.742	507.509			
		001	00101		A1001 05	uključenost građana u javne rasprave o pitanjima koja utječu na komunalni standard u naselju(u % od broja stanovnika)	25%	30%	35%	40%	Aktivnost: Financiranje mjesnog odbora Doli	327.833	330.243	334.821	341.821	351.352			
		001	00102		A1001 06	Mjerenje zadovoljstva građana radom gradonačelnika (praćenje anketnim upitnicima u % od broja anketiranih +/-)	45%/55%	55%/45%	75%/25%	80%/20%	Aktivnost: Redovan rad ureda gradonačelnika	3.470.455	3.493.655	3.527.402	3.573.085	3.631.229			
		001	00102		A1001 07						Aktivnost: Tekuća zaliha proračuna	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000			
		002	00201		1003	Program: Priprema i donošenje akata iz djelokruga tijela	17.555.090	17.688.427	17.923.305	18.268.778	18.744.108								
		002	00201		A1003 01	broj predmeta u rješavanju, vrijeme rješavanja	568/ 40 dana	568/30 dana	700/ 25 dana	700/ 21 dan	Aktivnost: Redovan rad gradskog administrativnog, tehničkog i stručnog osoblja	14.164.722	14.307.432	14.464.487	14.708.033	15.034.197			
		002	00201		A1003 02	kategorija energetske učinkovitosti objekta	500.000/5 godina	750.000/5 godina	750.000/5 godina	750.000/5 godina	Aktivnost: Održavanje zgrada za redovno korištenje	1.364.997	1.375.032	1.394.090	1.423.238	1.462.923			
		002	00201		K1003 01	broj kopija , vijek trajanja , prijedeni kilometri					Kapitalni projekt: Nabava dugotrajne imovine -oprema i vozilo	699.491	704.742	741.532	770.258	814.837			
		002	00201		K1003 02	broj manifestacija, priredbi održanih u prostorima , interes za korištenjem prostora od strane udruga civilnog društva	5/16	12/16	30/20	48/20	Kapitalni projekt: Izgradnja i dodatna ulaganja na zgradama (društveni domovi i dr.)	1.325.880	1.301.222	1.323.197	1.367.250	1.432.151			

3.4. Novosti u sadržaju Uputa za proračunske i izvanproračunske korisnike

Posljednjim Izmjenama i dopunama Zakona o proračunu iz 2015. godine jača se srednjoročni proračunski okvir na više načina, između ostaloga i kroz **uvođenje tzv. dvojnih limita**.

Prema članku 27. Zakona o proračunu upravno tijelo za financije nakon primitka Uputa Ministarstva financija za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave izrađuje svoje upute za izradu proračuna i dostavlja ih proračunskim i izvanproračunskim korisnicima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Navedene upute između ostaloga uključuju i 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. Dakle, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave su i do sada u uputama za planiranje proračuna svojim proračunskim korisnicima utvrđivali tzv. limite. To su dodijeljeni iznosi sredstava unutar kojih bi korisnici izrađivali prijedloge financijskih planova. Međutim, kako bi se postigla viša razina odgovornosti u ispunjavanju predviđenih programa i aktivnosti te ojačala fiskalna disciplina, mijenja se i način na koji se utvrđuju ti limiti.

Slijedom toga, a temeljem Izmjena i dopuna Zakona o proračunu iz 2015. godine, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave više neće, kao do sada, za proračunske korisnike iz svoje nadležnosti utvrđivati jedan limit, već dva. Jedan limit će se utvrđivati ovisno o sredstvima potrebnim za provedbu postojećih programa, odnosno aktivnosti (koje proizlaze iz trenutno važećih propisa), a drugi limit će se utvrđivati ovisno o sredstvima potrebnim za provedbu novih ili promjenu postojećih programa, odnosno aktivnosti.

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

Ovime će se dodatno ojačati sustav odgovornosti proračunskih korisnika za dodijeljena sredstva potrebna za provedbu postojećih programa, odnosno aktivnosti. Istodobno će se postići transparentnost u utvrđivanju troškova provedbe novih politika te će se izbjeći situacija otvaranja novih aktivnosti i stvaranja novih obveza u uvjetima u kojima su sredstva osigurana isključivo u visini potrebnoj za provođenje postojećih aktivnosti i projekata.

Naglašavamo da je prvo pitanje iz Upitnika o fiskalnoj odgovornosti 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.“*

Nadalje, 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. Zajedničke aktivnosti i projekte, koje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave definira, proračunski korisnik može dodatno razraditi za svoje potrebe.

3.5. Forma proračuna i primjena načela transparentnosti

Predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave donosi proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2016. godinu na razini podskupine (treća razina računskog plana), a projekcije za 2017. i 2018. godinu na razini skupine (druga razina računskog plana).

Usvajanje proračuna jedinica, a time i financijskih planova korisnika, na višoj razini ekonomske klasifikacije znači kršenje odredbi Zakona o proračuna, a istodobno ne donosi pomake u transparentnosti proračuna. Na ovaj način proračunu i proračunskim korisnicima ne daje se potrebna fleksibilnost u izvršavanju proračuna i financijskog plana, a upravo su oni ti koji su odgovorni za kvalitetno 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 u procesu izvršavanja proračuna 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.

Člankom 12. Zakona o proračunu propisano je jedno od ključnih proračunskih načela – načelo transparentnosti. Načelo transparentnosti iznimno je važno zbog uvida javnosti i svih zainteresiranih u način trošenja proračunskih sredstava.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezne su prema Zakonu o proračunu objaviti u službenom glasilu, odnosno na internetskim stranicama:

- proračun i projekcije;
- odluku o privremenom financiranju;
- izmjene i dopune proračuna;
- godišnji i polugodišnji izvještaj o izvršenju te
- godišnje financijske izvještaje.

Primjena gore navedenih zakonskih odredbi jača povjerenje građana u političke procese, omogućuje građanima pozivanje vlasti na odgovornost te štiti od prevare i zlouporabe. Osim pozitivnih učinaka na kvalitetu upravljanja, proračunska transparentnost donosi i značajne financijske koristi. Sukladno međunarodnoj dobroj praksi, ključ postizanja otvorenih

proračuna je u tome da se u različitim trenucima proračunskog procesa objavljuju ključni proračunski dokumenti.

Jedan od načina poboljšanja komunikacije građana i lokalne i područne (regionalne) samouprave može postati i vodič za građane uz proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Vodič se može tiskati i/ili objaviti na mrežnim stranicama. Cilj je vodiča na jednostavan način upoznati građane s osnovnim pojmovima iz područja financija lokalne i područne (regionalne) samouprave, sadržajem proračuna, raspoloživim izvorima financiranja i prijedlogom ključnih programa, projekata i aktivnosti koji se planiraju financirati iz tih izvora u srednjoročnom razdoblju.

Kako bi olakšalo jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave izradu vodiča, na mrežnim stranicama Ministarstva financija <http://www.mfin.hr/hr/lokalni-proracuni> objavljen je jedinstveni format, odnosno prijedlog sadržaja vodiča za građane koji bi se izrađivao uz prijedlog proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

4. METODOLOGIJA IZRADE PRIJEDLOGA FINACIJSKOG 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.

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

Pitanje nadležnosti, kao i popis proračunskih korisnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave regulirano je Registrom proračunskih i izvanproračunskih korisnika. Popis proračunskih i izvanproračunskih korisnika objavljen je 18. lipnja 2015. u Podacima iz Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika za 2016. godinu (Narodne novine, br. 68/15). Međutim, u razdoblju od objave popisa proračunskih i izvanproračunskih korisnika kao jednog od prvih koraka proračunskog procesa, do roka za usvajanje proračuna za sljedeću godinu odnosno 31. prosinca tekuće godine, u Registru dolazi do izmjena podataka uslijed osnivanja novih proračunskih korisnika, spajanja i drugih statusnih promjena te gašenja postojećih korisnika, a na temelju odluka nadležnih tijela. Ažurirani popis proračunskih i izvanproračunskih korisnika Ministarstvo financija objavljuje mjesečno na svojim internetskim stranicama.

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.

Prijedlog financijskog plana proračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2016. - 2018. u skladu sa člankom 29. Zakona o proračunu sadrži:

- procjene prihoda i primitaka iskazane po vrstama za razdoblje 2016. - 2018.,
- plan rashoda i izdataka za razdoblje 2016. - 2018., razvrstane prema proračunskim klasifikacijama,
- obrazloženje prijedloga financijskog plana.

Financijski plan korisnika treba biti uravnotežen. **Izuzev prihoda i rashoda (korisnici najčešće nemaju primitaka i izdataka) potrebno je u plan uključiti i predviđeni manjak, odnosno višak prihoda te i s navedenim bilančnim kategorijama postići uravnoteženje.** Ovim se Uputama daje model izrade financijskog plana s uključenim manjkom, odnosno viškom prihoda.

Tablica 2: Isječak iz prijedloga financijskog plana proračunskog korisnika proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave

PRIJEDLOG FINANCIJSKOG PLANA (proračunski korisnik) ZA 2016. I PROJEKCIJA PLANA ZA 2017. I 2018. GODINU				
OPĆI DIO				
		Prijedlog plana za 2016.	Projekcija plana za 2017.	Projekcija plana za 2018.
PRIHODI UKUPNO				
PRIHODI POSLOVANJA				
PRIHODI OD PRODAJE NEFINANCIJSKE IMOVINE				
RASHODI UKUPNO				
RASHODI POSLOVANJA				
RASHODI ZA NEFINANCIJSKU IMOVINU				
RAZLIKA - VIŠAK / MANJAK		0	0	0
		Prijedlog plana za 2016.	Projekcija plana za 2017.	Projekcija plana za 2018.
VIŠAK/MANJAK IZ PRETHODNE GODINE		0	0	0
		Prijedlog plana za 2016.	Projekcija plana za 2017.	Projekcija plana za 2018.
PRIMICI OD FINANCIJSKE IMOVINE I ZADUŽIVANJA				
IZDACI ZA FINANCIJSKU IMOVINU I OTPLATE ZAJMOVA				
NETO FINANCIRANJE				
VIŠAK / MANJAK + NETO FINANCIRANJE		0	0	0

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

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

4.1. Procjena prihoda i primitaka

Proračunski korisnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave prihode i primitke za 2016. godinu planira na razini podskupine (treća razina računskog plana), a za 2017. i 2018. 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 2016. – 2018. 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. 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.

Izvor financiranja – opći prihodi i primici proračunski korisnik uključuje prihode koje ostvari iz nadležnog proračuna, a koje planira u okviru podskupine 671 Prihodi iz nadležnog 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/nenadležnih proračuna, od izvanproračunskih korisnika, iz državnog proračuna temeljem prijenosa EU sredstava.

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 za kapitalne rashode, za ulaganja u dionice i udjele trgovačkih društava te za otplate glavnice temeljem dugoročnog zaduživanja. 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.

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

4.2. Prijedlog plana rashoda i izdataka

Proračunski korisnici u sklopu funkcija koje se decentraliziraju kod planiranja rashoda koji se financiraju prema minimalnim standardima dužni su primjenjivati financijske pokazatelje dane u ovim Uputama.

Proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezni su izraditi prijedlog plana rashoda i izdataka za razdoblje 2016. - 2018. 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 2016. godinu planira na razini podskupine (treća razina računskog plana), a za 2017. i 2018. 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 2016. 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 2016. godinu na razini podskupine (treća razina računskog plana), a projekcije za 2017. i 2018. godinu 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 općeg proračuna), niti u okviru podskupine 381 (tekuće donacije) i podskupine 382 (kapitalne donacije). Na ovim podskupinama planiraju se rashodi za financiranje drugih subjekta (neprofitne organizacije, trgovačka društva, fizičke osobe) koje proračun financira na dobrovoljnoj bazi, sukladno svojim financijskim mogućnostima. Također, **račun odjeljka 367 (prijenosi proračunskim korisnicima iz nadležnog proračuna za financiranje redovne djelatnosti) ne koristi se u procesu planiranja.**

4.3. 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:

- 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,
- 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 2016. i 2017., odnosno 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 usvojene 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 i
- tko je korisnik ili primatelj usluge.

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.

Dakle, kako bi se pratilo ostvarenje ciljeva programa za trogodišnje razdoblje potrebno je definirati pokazatelje uspješnosti. Pokazatelji uspješnosti predstavljaju podlogu za mjerenje učinkovitosti provedbe programa. Dobri pokazatelji trebaju biti:

specifični – da zaista mjere ono što treba mjeriti,

mjerljivi – u pogledu kvalitete i/ili količine,

dostupni – u okviru prihvatljivih troškova,

relevantni – u odnosu na definirani cilj i

vremenski određeni – da se definirani ciljevi izvrše u zadanom vremenskom roku.

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

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

U nastavku daju se primjeri pokazatelja rezultata za škole:

Pokazatelj rezultata	Definicija	Jedinica	Polazna vrijednost	Izvor podataka	Ciljana vrijednost (2016.)	Ciljana vrijednost (2017.)	Ciljana vrijednost (2018.)
Povećanje broja školskih projekata/priredbi/manifestacija	Učenike se potiče na izražavanje kreativnosti, talenata i sposobnosti kroz ovakve aktivnosti	broj	15	škola	16	17	18

Pokazatelj rezultata	Definicija	Jedinica	Polazna vrijednost	Izvor podataka	Ciljana vrijednost (2016.)	Ciljana vrijednost (2017.)	Ciljana vrijednost (2018.)
Povećanje broja učenika koji su uključeni u različite školske projekte/priredbe/manifestacije	Učenike se potiče na izražavanje kreativnosti, talenata i sposobnosti kroz ovakve aktivnosti	broj	180	škola	190	200	210

Pokazatelj rezultata	Definicija	Jedinica	Polazna vrijednost	Izvor podataka	Ciljana vrijednost (2016.)	Ciljana vrijednost (2017.)	Ciljana vrijednost (2018.)
Povećanje broja osvojenih mjesta (prva tri) na županijskim/državnim natjecanjima	Uz to što se učenike potiče na izražavanje sposobnosti kroz ovakve aktivnosti testira se i kvaliteta rada nastavnika s nadarenim učenicima	broj	1	škola	3	4	5

5. PLANIRANJE RASHODA PRORAČUNSKIH KORISNIKA U SKLOPU DECENTRALIZIRANIH FUNKCIJA

Županije, gradovi i općine koji su preuzeli financiranje decentraliziranih funkcija, kao i njihovi krajnji korisnici (ustanove), dužni su kod planiranja sredstava potrebnih za osiguranje minimalnih financijskih standarda (bilančnih prava) primjenjivati financijske pokazatelje danog u ovim Uputama.

Tablica 3: Kretanje indeksa rasta za izračun sredstava (bilančnih prava) za financiranje decentraliziranih funkcija u razdoblju 2016. - 2018.

Vrste rashoda	Indeks 2015./2014.	P r o j e k c i j a		
		Indeks 2016./2015.	Indeks 2017./2016.	Indeks 2018./2017.
Rashodi za zaposlene	100,0	100,0	100,0	100,0
Materijalni rashodi	100,0	100,0	100,0	100,0
Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	100,0	100,0	100,0	100,0

Izvor: Ministarstvo financija

Ukupan iznos sredstava potrebnih za osiguranje minimalnih financijskih standarda (bilančnih prava), za svaku pojedinu decentraliziranu funkciju, **potrebno je izraditi u skladu s limitima** danim u ovim Uputama, s time da tijela (ministarstva i druga tijela državne uprave) koja su nadležna za decentralizirane funkcije samostalno odrede strukturu rashoda unutar zadanih limita i u skladu s potrebama krajnjih korisnika (ustanova).

Fleksibilnost u rasporedu bilančnih prava, vezano na strukturu rashoda propisanu visinom limita danih u ovim Uputama, nužna je zbog alokacije sredstava tamo gdje je to najpotrebnije, a samim time bi se tijekom proračunske godine smanjio broj zahtjeva upućen Vladi RH za prenamjenom/preraspodjelom sredstava unutar ukupnog iznosa bilančnih prava svake pojedine decentralizirane funkcije.

Centri za socijalnu skrb svoje prijedloge financijskih planova dostavljaju nadležnom ministarstvu u rokovima koje će Ministarstvo socijalne politike i mladih utvrditi svojim uputama i nadležnom upravnom tijelu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u rokovima koje utvrdi nadležna jedinica u svojim uputama o načinu i rokovima izrade i dostave financijskih planova.

Osnovnoškolske i srednjoškolske ustanove svoje prijedloge financijskih planova, izrađene prema modelu prijedloga financijskog plana danom u ovim Uputama, dostavljaju samo svojim osnivačima – jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, u rokovima koje utvrdi nadležna jedinica u svojim uputama o načinu i rokovima izrade i dostave financijskih planova.

Zdravstvene ustanove izrađuju svoje prijedloge financijskih planova u skladu sa Zakonom o proračunu i prema modelu prijedloga financijskog plana danom u ovim Uputama. Zdravstvene ustanove u izvoru financiranja: opći prihodi i primici odvojeno planiraju sredstva koja dobivaju iz državnog proračuna, iz HZZO-a i iz proračuna jedinice lokalne i područne

(regionalne) samouprave. Svoje prijedloge financijskih planova zdravstvene ustanove u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dostavljaju nadležnom upravnom tijelu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u rokovima koje utvrdi nadležna jedinica u svojim uputama o načinu i rokovima izrade i dostave financijskih planova, a zdravstvene ustanove u vlasništvu države pridržavat će se uputa nadležnog ministarstva, odnosno Ministarstva zdravlja.

Domovi za starije i nemoćne osobe i javne vatrogasne postrojbe izrađuju svoje prijedloge financijskih planova u skladu sa Zakonom o proračunu i prema modelu prijedloga financijskog plana danom u ovim Uputama, dostavljaju samo svojim osnivačima – jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, u rokovima koje utvrdi nadležna jedinica u svojim uputama o načinu i rokovima izrade i dostave financijskih planova.

5.1. 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 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, 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 nadležnom upravnom tijelu u rokovima koje utvrdi nadležna jedinica u svojim uputama o načinu i rokovima izrade i dostave financijskih planova.

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. DOSTUPNOST MATERIJALA NA WEB STRANICI MINISTARSTVA FINACIJA

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

- Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2016. - 2018.,
- Prilog: Model prijedloga financijskog plana proračunskog korisnika proračuna

Na istoj stranici Ministarstva financija dostupne su i Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2016. – 2018. godine.