

**ZAGREBAČKA ŽUPANIJA
UPRAVNI ODJEL ZA FINACIJE**

**UPUTE ZA IZRADU
PRORAČUNA ZAGREBAČKE ŽUPANIJE
ZA RAZDOBLJE 2019. – 2021. GODINE**

Zagreb, rujan 2018.

S A D R Ź A J

1. UVOD.....	4
2. TEMELJNI MAKROEKONOMSKI POKAZATELJI ZA RAZDOBLJE 2019.-2021.	6
3. OPIS PLANIRANIH POLITIKA ZAGREBAČKE ŽUPANIJE.....	8
4. PROCJENA RAČUNA PRIHODA/PRIMITAKA I RASHODA/IZDATAKA PRORAČUNA ZAGREBAČKE ŽUPANIJE ZA RAZDOBLJE 2019.-2021. GODINE.....	8
5. PRIJEDLOG VISINE FINACIJSKOG PLANA PO UPRAVNIM TIJELIMA.....	12
6. METODOLOGIJA IZRADE PRIJEDLOGA FINACIJSKOG PLANA PRORAČUNSKIH KORISNIKA I IZVANPRORAČUNSKOG KORISNIKA ZAGREBAČKE ŽUPANIJE.....	14
6.1. Planiranje viškova/manjkova iz prethodnih godina u financijskom planu proračunskog i izvanproračunskog korisnika.....	15
6.2. Obrazloženje financijskog plana.....	20
6.3. Postupak Izmjena i dopuna financijskog plana proračunskog korisnika.....	22
6.4. Primjena ekonomske klasifikacije.....	23
7. METODOLOGIJA IZRADE PRORAČUNA ZAGREBAČKE ŽUPANIJE... 24	
7.1. Uključivanje vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka svih proračunskih korisnika u Proračun Zagrebačke županije.....	24
7.2. Planiranje viškova/manjkova iz prethodnih godina u Proračunu Zagrebačke županije.....	25
7.3. Dostava proračunskih dokumenata Ministarstvu financija i Državnom uredu za reviziju.....	25
7.4. Unos podataka iz Proračuna Zagrebačke županije u Web aplikaciju za statističke potrebe.....	26

8. PLANIRANJE RASHODA PRORAČUNSKIH KORISNIKA U SKLOPU DECENTRALIZIRANIH FUNKCIJA.....	27
9. TERMINSKI PLAN ZA IZRADU PRORAČUNA I PRIJEDLOGA FINANCIJSKIH PLANOVA PRORAČUNSKIH KORISNIKA I IZVANPRORAČUNSKOG KORISNIKA.....	28
10. DOSTUPNOST MATERIJALA NA WEB STRANICI ZAGREBAČKE ŽUPANIJE.....	29

1. UVOD

Sukladno odredbama članka 27. Zakona o proračunu („Narodne novine“ br. 87/08,136/12 i 15/15) i Uputama za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2019.-2021. godine, Upravni odjel za financije izradio je Upute za izradu Proračuna Zagrebačke županije za razdoblje 2019.-2021. godine.

Ministarstvo financija dostavilo je Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2019. – 2021. godine koje sadrže:

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

Na temelju uputa Ministarstva financija, Upravni odjel za financije izradio je Upute za izradu Proračuna Zagrebačke županije za razdoblje 2019.-2021. godine u kojima se iskazuju slijedeći elementi:

- temeljna ekonomska ishodišta i pretpostavke za izradu prijedloga proračuna Županije,
- opis planiranih politika Županije,
- procjena prihoda i rashoda te primitaka i izdataka Županije,
- prijedlog visine financijskog plana po upravnim tijelima koji sadrži visinu financijskog plana za tekuću proračunsku godinu, te prijedlog visine financijskog plana za sljedeću proračunsku godinu i za naredne dvije godine podijeljen na:
 - visinu sredstava potrebnih za provedbu postojećih programa, odnosno aktivnosti, koje proizlaze iz trenutno važećih propisa (limit 1),
 - visinu sredstava potrebnih za uvođenje i provedbu novih ili promjenu postojećih programa, odnosno aktivnosti (limit 2).
- način pripreme te terminski plan za izradu proračuna i prijedloga financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna.

Metodologija za izradu prijedloga proračuna nije se značajnije mijenjala u odnosu na prethodnu godinu. Svi proračunski korisnici i izvanproračunski korisnici Županije obvezni su pristupiti izradi prijedloga svojih financijskih planova primjenjujući metodologiju u skladu sa Zakonom o proračunu („Narodne novine“ br. 87/08, 136/12 i 15/15), Pravilnikom o proračunskom

računovodstvu i računskom planu („Narodne novine „ br. 124/14) i Pravilnikom o proračunskim kvalifikacijama („Narodne novine“ br. 26/10 i 120/13).

Važnost procesa planiranja prepoznata je i u kontekstu davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti temeljem Zakona o fiskalnoj odgovornosti („Narodne novine“ br. 139/10 i 19/14) i Uredbe o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i Izvještaja o primjeni fiskalnih pravila („Narodne novine“ br. 78/11, 106/12, 130/13, 19/15 i 119/15).

Tako je dio Upitnika o fiskalnoj odgovornosti i područje planiranja proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave / izrade financijskog plana, koje obuhvaća 15 pitanja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihove proračunske i izvanproračunske korisnike, a temeljem kojih se provodi samo procjena rada sustava i ispunjavanja obveza utvrđenih propisima vezanim za proces planiranja proračuna/izrade financijskog plana.

Čelnici županijskih proračunskih i izvanproračunskog korisnika odgovorni su za zakonito i pravilno planiranje i izvršavanje financijskog plana.

U Proračun za 2019. godinu obvezno je uključiti sve vlastite i namjenske prihode i primitke proračunskih korisnika iz nadležnosti Županije.

Proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave donosi predstavničko tijelo, poštujući trogodišnji proračunski okvir. Proračun za 2019. godinu se na razini podskupine (treća razina računskog plana), a projekcije za 2020. i 2021. godinu na razini skupine (druga razina računskog plana). Ovakav način donošenja proračuna omogućava veću fleksibilnost u izvršavanju proračuna i financijskog plana, što je od važnosti za realizaciju programskog planiranja.

2. TEMELJNI MAKROEKONOMSKI POKAZATELJI ZA RAZDOBLJE 2019.-2021

Temeljna ekonomska ishodišta, odnosno makroekonomski i fiskalni okvir u srednjoročnom razdoblju detaljno je obrađen u Smjernicama ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2019. – 2021.

Najvažniji elementi makroekonomskog okvira za sljedeće trogodišnje razdoblje dan je u Tablici 1.

Tablica 1: Makroekonomski okvir u razdoblju 2017. – 2021.

	2017.	Projekcija 2018.	Projekcija 2019.	Projekcija 2020.	Projekcija 2021.
BDP - tekuće cijene, mil. HRK	365.643	382.315	399.681	416.629	434.018
BDP - realni rast (%)	2,9	2,8	2,7	2,5	2,5
Potrošnja kućanstava	3,6	3,5	2,9	2,6	2,5
Državna potrošnja	2,7	2,5	2,0	1,8	1,7
Bruto investicije u fiksni kapital	3,8	5,9	6,7	5,9	5,6
Izvoz roba i usluga	6,4	4,6	4,9	4,6	4,4
Uvoz roba i usluga	8,1	6,7	6,6	5,9	5,6
Doprinosi rastu BDP-a	2,9	2,8	2,7	2,5	2,5
Potrošnja kućanstava	2,1	2,0	1,7	1,5	1,4
Državna potrošnja	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3
Bruto investicije u fiksni kapital	0,8	1,2	1,4	1,3	1,2
Promjena zaliha	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
Izvoz roba i usluga	3,1	2,3	2,6	2,5	2,4
Uvoz roba i usluga	-3,7	-3,3	-3,4	-3,1	-3,1
Rast deflatora BDP-a (%)	1,1	1,8	1,8	1,7	1,7
Rast indeksa potrošačkih cijena (%)	1,1	1,7	1,6	1,6	1,7
Rast zaposlenosti* (%)	2,2	2,4	1,8	1,5	1,4
Stopa nezaposlenosti, anketna (%)	11,2	9,5	8,5	7,8	7,3

* Definicija nacionalnih računa, domaći koncept.

Izvor: DZS, Ministarstvo financija

Okvir makroekonomske politike Republike Hrvatske obilježen je nastavkom pozitivnih kretanja ekonomske aktivnosti u srednjoročnom razdoblju. Predviđa se da će bruto domaći proizvod zabilježiti realni rast od 2,8% u 2018. godini, 2,7% u 2019. te 2,5% u 2020. i 2021. godini. Istodobno, fiskalna politika bit će određena naporima u svrhu daljnjeg jačanja fiskalne održivosti te poticanja ekonomskog rasta i razvoja uz osiguravanje primjerene skrbi za građane RH. Kako bi se to ostvarilo potrebne su sveobuhvatne reformske aktivnosti kako na prihodnoj tako i na rashodnoj strani proračuna.

Na prihodnoj strani proračuna, važnu ulogu ima cjelovita reforma poreznog sustava koja je započela 1. siječnja 2017. te nastavljena u 2018. godini s ciljem smanjenja ukupnog poreznog i administrativnog opterećenja, stvaranja stabilnijeg i jednostavnijeg poreznog sustava koji će pružiti veću sigurnost za sve porezne obveznike. Najznačajnije izmjene odnose se na promjene u oporezivanju porezom na dodanu vrijednost te oporezivanju rada. Na prihode proračuna značajan učinak imat će i povlačenje sredstva iz EU fondova koja će biti usmjerena na različite razvojne i infrastrukturne projekte te

aktivnosti istraživanja i inovacija, čime će postati jedna od ključnih instrumenata jačanja razvojnih kapaciteta svih krajeva RH.

Rashodna strana proračuna određena je daljnjim jačanjem fiskalne održivosti, s naglaskom na mjere demografske obnove, uključujući i provedbu mjera obiteljske i populacijske politike od kojih se ističu doplatak za djecu, naknade za dodatni porodiljni dopust i oprema za novorođeno dijete te subvencioniranje stambenih kredita.

Proračunski manjak opće države u 2019. godini iznosio bi 0,4% BDP-a. U 2020. godini predviđa se uravnotežen proračun, dok se u 2021. godini očekuje višak od 0,5% BDP-a.

Predviđeni rast BDP-a blago je korigiran na niže u 2018. godini u usporedbi s prethodnim projekcijama.

U usporedbi s prethodnim projekcijama, projicirane stope gospodarskog rasta u ovom makroekonomskom okviru ostale su nepromijenjene, no, uzevši u obzir dosadašnja ostvarenja makroekonomskih pokazatelja i najnovije projekcije svjetskih gospodarskih kretanja, promijenjene su projekcije realnog rasta pojedinih komponenti BDP-a, inflacije te kretanja na tržištu rada.

U 2018. godini se očekuje ubrzanje inflacije na 1,7%. Najveći doprinos rastu cijena doći će do cijena energije kao posljedica povećanja cijene nafte na svjetskom tržištu, ali i učinka prijenosa administrativnog povećanja cijena električne energije iz rujna 2017. godine. Uslijed očekivane stagnacije cijena sirovina na svjetskom tržištu, stabilne inflacije u euro zoni te nastavku jačanja potrošnje kućanstva i rasta jediničnog troška rada, očekuje se kretanje stope inflacije na razini 1,6% u 2019. i 2020. godini te njeno neznatno ubrzanje na 1,7% u 2021. godini. U čitavom projekcijskom razdoblju, deflator BDP-a će rasti neznatno brže od inflacije.

Zakonski okviri nastavka porezne reforme su:

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

3. OPIS PLANIRANIH POLITIKA ZAGREBAČKE ŽUPANIJE

Županijska skupština Zagrebačke županije je na 3. sjednici održanoj 29. rujna 2017. godine donijela je Županijsku razvojnu strategiju Zagrebačke županije do 2020. („Glasnik Zagrebačke županije“ broj 29/17).

Navedeno je važno s aspekta izrade Proračuna jer je potrebno uskladiti proračunske programe i aktivnosti/projekte sa strateškim ciljevima, prioritetima i mjerama. Naime, s aspekta proračunskog planiranja, a u kontekstu reformi proračunskog sustava koje sve veću važnost daju strateškom planiranju, županijska razvojna strategija ima izuzetnu važnost jer daje osnovne smjernice za izradu županijskih razvojnih projekata.

4. PROCJENA RAČUNA PRIHODA / PRIMITAKA I RASHODA/ IZDATAKA PRORAČUNA ZAGREBAČKE ŽUPANIJE ZA RAZDOBLJE 2019. – 2021. GODINE

Kao i prethodne godine Proračun Zagrebačke županije se izrađuje na način da uključuje i sve namjenske i vlastite prihode i primitke te rashode i izdatke proračunskih korisnika. Kod procjene vlastitih izvora Županije najveća se pozornost pridaje planiranju poreza na dohodak budući on predstavlja najizdašniji županijski prihod.

U nastavku se daje procjena prihoda / primitaka i rashoda / izdataka Proračuna Zagrebačke županije za trogodišnje razdoblje 2019. – 2021.:

Tablica 2. PROJEKCIJA PRIHODA I PRIMITAKA ZA RAZDOBLJE 2019. - 2021. GODINE

Ekonomska klasifikacija	NAZIV PRIHODA	Rebalans I. 2018.	Plan 2019.	Indeks 2019./2018.	Projekcija 2020.	Indeks 2020./2019.	Projekcija 2021.	Indeks 2021./2020.
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.
	UKUPNI PRIHODI (6 + 7)	334.133.125,36	339.069.062,00	101,48	383.070.000,00	112,98	392.090.000,00	102,35
6	PRIHODI POSLOVANJA	333.703.125,36	338.639.062,00	101,78	382.640.000,00	113,00	391.660.000,00	102,36
61	Prihodi od poreza	193.930.000,00	208.500.000,00	107,51	214.500.000,00	102,88	216.500.000,00	100,93
63	Pomoći iz inozemstva (darovnice) i od subjekata unutar općeg proračuna	107.477.005,14	97.791.942,00	90,99	132.792.879,78	135,79	137.812.879,78	103,78
64	Prihodi od imovine	22.846.120,22	22.797.120,00	99,79	25.797.120,22	113,16	27.797.120,22	107,75
65	Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	5.550.000,00	5.550.000,00	100,00	5.550.000,00	100,00	5.550.000,00	100,00
68	Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	3.900.000,00	4.000.000,00	102,56	4.000.000,00	100,00	4.000.000,00	100,00
7	PRIHODI OD PRODAJE NEFINANCIJSKE IMOVINE	430.000,00	430.000,00	100,00	430.000,00	100,00	430.000,00	100,00
8	PRIMICI OD FINANCIJSKE IMOVINE I ZADUŽIVANJA	810.000,00	810.000,00	100,00	810.000,00	100,00	810.000,00	100,00
	PRIHODI I PRIMICI	334.943.125,36	339.879.062,00	101,47	383.880.000,00	112,95	392.900.000,00	102,35
	PRENESENA SREDSTVA IZ PRETHODNE GODINE	37.950.044,64	34.000.000,00		0,00		0,00	
	SVEUKUPNO	372.893.170,00	373.879.062,00					

U obrazloženju planiranog kretanja županijskih prihoda / primitaka treba navesti sljedeće:

- kretanje prihoda i primitaka za 2019. godinu projicirano je na temelju Nacrta Prijedloga II. Izmjena i dopuna proračuna Zagrebačke županije za 2018. godinu
- ukupni prihodi od poreza planiraju se u 2019. godini s rastom od 7,51% u odnosu na Rebalans I. 2018. godine,
- porez na dohodak planiran je za trogodišnje razdoblje kako slijedi: u 2019. godini planiran je rast od 7,51%, dok je u 2020. i 2021. godini planiran rast od 10,61% i 11,64%,
- kretanje prihoda za decentralizirane funkcije projicirano je s rastom od 2%.

Tablica 3. PROJEKCIJA RASHODA I IZDATAKA ZA RAZDOBLJE 2019. - 2021. GODINE

Ekonomska klasifikacija	NAZIV RASHODA	Rebalans I.	Plan	Indeks	Projekcija	Indeks	Projekcija	Indeks
		2018.	2019.	2019./2018.	2020.	2020./2019.	2021.	2021./2020.
	UKUPNI RASHODI (3 + 4)	368.893.170,00	369.879.062,00	108,1	379.880.000,00	94,5	388.900.000,00	101,7
3	RASHODI POSLOVANJA	291.971.052,79	291.971.052,79	103,6	291.971.052,79	98,5	291.971.052,79	99,5
4	RASHODI ZA NABAVU NEFINANCIJSKE IMOVINE	76.922.117,21	77.908.009,21	135,7	87.908.947,21	75,9	96.928.947,21	114,8
5	IZDACI ZA FINANCIJSKU IMOVINU I OTPLATE ZAJMOVA	4.000.000,00	4.000.000,00	100,4	4.000.000,00	168,5	4.000.000,00	100,0
	UKUPNI RASHODI I IZDACI	372.893.170,00	373.879.062,00	108,0	383.880.000,00	95,1	392.900.000,00	101,6

5. PRIJEDLOG VISINE FINANCIJSKOG PLANA PO UPRAVNIM TIJELIMA

Upravna tijela planiraju limite za razdoblje 2019.-2021. god. isto kao i u prethodnom ciklusu, na dvije razine- limit za provedbu postojećih programa i aktivnosti te limit za provedbu novih ili promjenu postojećih programa i aktivnosti. **Dvojni limiti određeni su i planiraju se za 2019. godinu, ali samo iz izvora financiranja – opći prihodi i primici.**

Izvor financiranja „opći prihodi i primici“ obuhvaća: prihode od poreza (najvećim dijelom), prihode od financijske imovine, prihode od administrativnih (upravnih) pristojbi, prihode državne uprave, prihode od kazni, primitke od financijske imovine i zaduživanja te ostale.

Upravna tijela koja predviđaju povećanje ili smanjenje namjenskih prihoda iz 2018. godine, a isti se predviđaju kao izvor financiranja i u 2019. godini, nisu sastavni dio ovih limita te iste trebaju planirati neovisno o ovim ograničenjima iz općih prihoda i primitaka.

Dakle, potrebno je planirati projekte i aktivnosti iz svih namjenskih prihoda, pomoći i donacija koji se planiraju ostvariti u 2019. godini, bilo kao djelomično ili u potpunosti financirane iz namjenskih izvora financiranja.

Limiti predstavljaju zadane okvire vezane samo uz izvore financiranja iz općih prihoda i primitka te se kao takvi moraju planirati unutar danih ograničenja iz tablice 6.

S obzirom na proračunska ograničenja, naglasak u planiranju za naredno razdoblje treba usmjeriti na veće korištenje europskih fondova. Pritom je potrebno osigurati sredstva na vlastitim pozicijama za nacionalno sufinanciranje.

Proračunskim korisnicima se napominje da, sukladno članku 25. stavku 3. Zakona o proračunu, visina financijskog plana po razdjelima organizacijske klasifikacije obuhvaća:

A. visinu sredstava potrebnih za provedbu postojećih programa, odnosno aktivnosti, koje proizlaze iz trenutno važećih propisa, i

B. visinu sredstava potrebnih za uvođenje i provedbu novih ili promjenu postojećih programa, odnosno aktivnosti.

Napomena

LIMIT 1- za provedbu postojećih aktivnosti i projekata

LIMIT 2- za provedbu novih aktivnosti i projekata

Nastavno se predlaže opseg sredstava za financiranje programskih aktivnosti za svako upravno tijelo Županije iz **općih izvora financiranja** za trogodišnje razdoblje kako slijedi: u 2019. god., planiran je rast od 2,90%, u 2020. god., 3,10% i u 2021. god. 3,40% u odnosu na Rebalans I.2018. god.

**Tablica 4. OKVIRNI PRIJEDLOG OPSEGA FINANCIJSKIH PLANOVA UPRAVNIH TIJELA ŽUPANIJE ZA 2019.-2021. GODINU
(IZVORNI PRORAČUN)**

Red. br.	Upravna tijela	Izvršenje 2017.	Rebalans I. 2018.	Prijedlog Plana 2019.			Indeks 19./18.	Projekcija 2020.	Indeks 20./19.	Projekcija 2021.	Indeks 21./20.
				1. limit	2. limit	Ukupni limit					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	Stručna služba Župana	18.055.059,43	22.653.000,00	21.000.000,00	2.309.900,00	23.309.900,00	102,90	23.400.000,00	100,39	23.500.000,00	100,43
2	Stručna služba Skupštine	12.485.392,84	12.723.608,00	13.000.000,00	92.600,00	13.092.600,00	102,90	13.100.000,00	100,06	13.150.000,00	100,38
3	Upravni odjel za poljoprivredu, ruralni razvitak i šumarstvo	19.791.982,92	19.145.000,00	9.700.000,00	10.000.200,00	19.700.200,00	102,90	19.800.000,00	100,51	19.900.000,00	100,51
4	Upravni odjel za prosvjetu, kulturu, sport i tehničku kulturu	45.205.789,26	67.668.999,10	50.000.000,00	19.631.400,00	69.631.400,00	102,90	69.700.000,00	100,10	69.800.000,00	100,14
5	Upravni odjel za zdravstvo i socijalnu skrb	15.561.048,12	26.970.100,00	17.000.000,00	10.752.200,00	27.752.200,00	102,90	27.800.000,00	100,17	27.900.000,00	100,36
6	Upravni odjel za gospodarstvo	22.304.108,67	22.454.256,00	15.000.000,00	8.105.400,00	23.105.400,00	102,90	23.200.000,00	100,41	23.300.000,00	100,43
7	Upravni odjel za promet i komunalnu infrastrukturu	19.122.714,43	18.612.000,00	12.000.000,00	7.151.700,00	19.151.700,00	102,90	19.200.000,00	100,25	19.300.000,00	100,52
8	Upravni odjel za prostorno uređenje, gradnju i zaštitu okoliša	18.861.820,83	26.028.867,79	16.000.000,00	10.783.700,00	26.783.700,00	102,90	26.800.000,00	100,06	26.900.000,00	100,37
9	Upravni odjel za financije	5.550.912,82	3.968.500,00	3.000.000,00	1.083.500,00	4.083.500,00	102,90	4.091.000,00	100,18	4.095.000,00	100,10
10	Ured župana	7.956.176,45	9.802.000,00	8.000.000,00	2.086.200,00	10.086.200,00	102,90	10.100.000,00	100,14	10.130.000,00	100,30
11	Upravni odjel za fondove Europske unije, regionalnu i međunarodnu suradnju	6.749.801,71	7.966.802,00	3.000.000,00	5.197.800,00	8.197.800,00	102,90	8.200.000,00	100,03	8.300.000,00	101,22
12	Služba za unutarnju reviziju	557.052,04	1.102.000,00	1.000.000,00	134.000,00	1.134.000,00	102,90	1.136.000,00	100,18	1.139.000,00	100,26
UKUPNO		192.201.859,52	239.095.132,89	168.700.000,00	77.328.600,00	246.028.600,00	102,90	246.527.000,00	100,20	247.414.000,00	100,36

6. METODOLOGIJA IZRADE PRIJEDLOGA FINANCIJSKOG PLANA PRORAČUNSKIH KORISNIKA I IZVANPRORAČUNSKOG KORISNIKA ZAGREBAČKE ŽUPANIJE

Proračunski i izvanproračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezni su izrađivati financijske planove u skladu s odredbama Zakona o proračunu, Pravilnika o proračunskim klasifikacijama (Narodne novine, br. 26/10 i 120/13) i Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine, br. 124/14, 115/15 i 87/16) te se pridržavati ovih Uputa.

Proračunski i izvanproračunski korisnici Zagrebačke županije svoje financijske planove dostavljaju nadležnom upravnom tijelu u Županiji.

Proračunski korisnik u financijskom planu treba iskazati **sve svoje prihode i rashode** bez obzira na moguće uplate dijela prihoda korisnika u proračun Zagrebačke županije ili podmirivanje dijela rashoda korisnika izravno s računa proračuna županije.

Prijedlog financijskog plana proračunskog i izvanproračunskog korisnika (županijske uprave za ceste) za razdoblje 2019. - 2021. u skladu s odredbama Zakona o proračunu sadrži:

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

Proračunski i izvanproračunski korisnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave prihode i primitke, rashode i izdatke za 2019. godinu planira **na razini odjeljka (četvrta razina računskog plana)**, a za 2020. i 2021. na razini skupine (druga razina računskog plana).

Uz ekonomsku i programsku klasifikaciju, proračunski i izvanproračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u izradi financijskog plana primjenjuju i klasifikaciju po izvorima financiranja.

Upravna vijeća, školski odbori i ostala upravljačka tijela proračunskih korisnika jedinica obvezni su usvojiti financijski plan do kraja godine, kako bi se od 1. siječnja 2019. mogle preuzimati i izvršavati nove obveze.

Upravno vijeće ili drugo upravljačko tijelo obvezno je usvojiti financijski plan korisnika, a predstavničko tijelo proračun za 2019. godinu na razini podskupine (treća razina računskog plana), a projekcije za 2020. i 2021. godinu na razini skupine (druga razina računskog plana).

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

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

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

U proteklom periodu pojavljivali su se slučajevi da proračunski korisnici ne iskazuju ostvareni višak prethodnih godina izuzev viška prihoda tekućeg razdoblja, što nije u skladu sa proračunskim načelom uravnoteženosti proračuna.

Financijski plan koji uključuje isključivo plan prihoda i rashoda bez rezultata poslovanja ne pruža cjelovit financijski okvir za donošenje odluka o budućoj potrošnji i izvorima financiranja. Evidentno je da izvori financiranja poslovanja korisnika nisu isključivo prihodi tekuće godine, već i viškovi iz prethodnih godina.

Proračunski korisnici koji posluju s manjkom trebaju kroz financijski plan pokazati korekcije pogrešnih odluka iz prošlosti iz kojih su manjkovi proizašli i iznaći načine za njihovo pokrivanje. Manjkovi se mogu pokriti ili na teret novih izvora financiranja, odnosno rasta prihoda ili smanjenjem ukupne rashodovne strane u visini nastalih manjkova.

Često je pitanje **može li se sukcesivno, kroz više godina planirati pokriće manjka iz prethodne(ih) godina**. Iznimno, kada **proračunski korisnici dođu u situaciju da im preneseni manjak čini značajan dio ukupnog financijskog plana**, odnosno da ga s obzirom na projekciju prihoda i stvorene obveze ne mogu realno pokriti u jednoj godini (a da istodobno nastave pružati javnu uslugu zadovoljavajuće kvalitete), moguće je sukcesivno planirati pokriće manjka kroz trogodišnje razdoblje za koje se financijski plan donosi, **s tim da nije moguće sav manjak prebaciti na posljednju godinu zadanog trogodišnjeg okvira**.

Sukcesivno planiranje pokriva manjka moguće je jedino pod uvjetom da se uz financijski plan donese i akt koji će sadržavati:

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

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

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

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

Primjeri sukcesivnog pokrivanja manjka/trošenja viškova iz prethodne(ih) godine u narednom trogodišnjem razdoblju dani su u nastavku ovih Uputa.

Tablica 5.: Primjer prenesenog manjka iz prethodne godine koji se namjerava pokriti u 2019. godini

PRIJEDLOG FINANCIJSKOG PLANA (proračunski korisnik) ZA 2019. I

PROJEKCIJA PLANA ZA 2020. I 2021. GODINU

OPĆI DIO

	Prijedlog plana za 2019.	Projekcija plana za 2020.	Projekcija plana za 2021.
PRIHODI UKUPNO	1.000.000	1.000.000	1.010.000
PRIHODI POSLOVANJA	900.000	900.000	920.000
PRIHODI OD PRODAJE NEFINANCIJSKE IMOVINE	100.000	100.000	90.000
RASHODI UKUPNO	850.000	800.000	810.000
RASHODI POSLOVANJA	800.000	800.000	810.000
RASHODI ZA NABAVU NEFINANCIJSKE IMOVINE	50.000	0	0
RAZLIKA - VIŠAK / MANJAK	150.000	200.000	200.000

	Prijedlog plana za 2019.	Projekcija plana za 2020.	Projekcija plana za 2021.
UKUPAN DONOS VIŠKA/MANJKA IZ PRETHODNE(IH) GODINA	-150.000	0	0
VIŠAK/MANJAK IZ PRETHODNE(IH) GODINE KOJI ĆE SE POKRITI/RASPOREDITI	-150.000	0	0

	Prijedlog plana za 2019.	Projekcija plana za 2020.	Projekcija plana za 2021.
PRIMIČI OD FINANCIJSKE IMOVINE I ZADUŽIVANJA	0	0	0
IZDACI ZA FINANCIJSKU IMOVINU I OTPLATE ZAJMOVA	0	200.000	200.000
NETO FINANCIRANJE	0	-200.000	-200.000

VIŠAK / MANJAK + NETO FINANCIRANJE	0	0	0
---	----------	----------	----------

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

Proračunski korisnik procjenjuje da će iz 2018. u 2019. godinu prenijeti manjak u iznosu od 150.000 kn a pokrit će ga u 2019. u cijelosti iz viška prihoda u 2019. godini.

Tablica 6.: Primjer prenesenog viška iz prethodne godine koji se planira rasporediti u 2019. godini

**PRIJEDLOG FINACIJSKOG PLANA (proračunski korisnik) ZA 2019. I
PROJEKCIJA PLANA ZA 2020. I 2021. GODINU**

OPĆI DIO

	Prijedlog plana za 2019.	Projekcija plana za 2020.	Projekcija plana za 2021.
PRIHODI UKUPNO	1.000.000	1.000.000	1.000.000
PRIHODI POSLOVANJA	900.000	900.000	950.000
PRIHODI OD PRODAJE NEFINACIJSKE IMOVINE	100.000	100.000	50.000
RASHODI UKUPNO	1.100.000	800.000	800.000
RASHODI POSLOVANJA	1.000.000	800.000	750.000
RASHODI ZA NABAVU NEFINACIJSKE IMOVINE	100.000	0	50.000
RAZLIKA - VIŠAK / MANJAK	-100.000	200.000	200.000

	Prijedlog plana za 2019.	Projekcija plana za 2020.	Projekcija plana za 2021.
UKUPAN DONOS VIŠKA/MANJKA IZ PRETHODNE(IH) GODINA	100.000	0	0
VIŠAK/MANJAK IZ PRETHODNE(IH) GODINE KOJI ĆE SE POKRITI/RASPOREDITI	100.000	0	0

	Prijedlog plana za 2019.	Projekcija plana za 2020.	Projekcija plana za 2021.
PRIMIĆI OD FINACIJSKE IMOVINE I ZADUŽIVANJA	0		
IZDACI ZA FINACIJSKU IMOVINU I OTPLATE ZAJMOVA	0	200.000	200.000
NETO FINANCIRANJE	0	-200.000	-200.000

VIŠAK / MANJAK + NETO FINANCIRANJE	0	0	0
---	---	---	---

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

Proračunski korisnike da će iz 2018. u 2019. godinu prenijeti višak u iznosu od 100.000 kuna, a rasporedit će ga u 2019. u cijelosti.

Tablica 7.: Primjer prenesenog viška iz prethodne godine koji se planira rasporediti u razdoblju 2019.-2021.

**PRIJEDLOG FINANCIJSKOG PLANA (proračunski korisnik) ZA 2019. I
PROJEKCIJA PLANA ZA 2020. I 2021. GODINU**

OPĆI DIO

	Prijedlog plana za 2019.	Projekcija plana za 2020.	Projekcija plana za 2021.
PRIHODI UKUPNO	900.000	950.000	950.000
PRIHODI POSLOVANJA	900.000	900.000	950.000
PRIHODI OD PRODAJE NEFINANCIJSKE IMOVINE	0	50.000	0
RASHODI UKUPNO	1.300.000	1.150.000	1.050.000
RASHODI POSLOVANJA	1.100.000	1.050.000	1.000.000
RASHODI ZA NABAVU NEFINANCIJSKE IMOVINE	200.000	100.000	50.000
RAZLIKA - VIŠAK / MANJAK	-400.000	-200.000	-100.000

	Prijedlog plana za 2019.	Projekcija plana za 2020.	Projekcija plana za 2021.
UKUPAN DONOS VIŠKA/MANJKA IZ PRETHODNE(IH) GODINA	700.000	300.000	100.000
VIŠAK/MANJAK IZ PRETHODNE(IH) GODINE KOJI ĆE SE POKRITI/RASPOREDITI	400.000	200.000	100.000

	Prijedlog plana za 2019.	Projekcija plana za 2020.	Projekcija plana za 2021.
PRIMIĆI OD FINANCIJSKE IMOVINE I ZADUŽIVANJA			
IZDACI ZA FINANCIJSKU IMOVINU I OTPLATE ZAJMOVA			
NETO FINANCIRANJE	0	0	0

VIŠAK / MANJAK + NETO FINANCIRANJE	0	0	0
---	---	---	---

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

Proračunski korisnik procijenio je da će iz 2018. u 2019. godinu prenijeti višak u iznosu od 700.000 kuna, koji će se rasporediti za pokriće manjka u razdoblju 2019. – 2021.

Tablica 8.: Primjer prenesenog manjka iz prethodne godine koji se planira pokriti u razdoblju 2019.-2021.

**PRIJEDLOG FINANCIJSKOG PLANA (proračunski korisnik) ZA 2019. I
PROJEKCIJA PLANA ZA 2020. I 2021. GODINU**

OPĆI DIO

	Prijedlog plana za 2019.	Projekcija plana za 2020.	Projekcija plana za 2021.
PRIHODI UKUPNO	1.100.000	1.100.000	1.100.000
PRIHODI POSLOVANJA	1.000.000	1.050.000	1.050.000
PRIHODI OD PRODAJE NEFINANCIJSKE IMOVINE	100.000	50.000	50.000
RASHODI UKUPNO	800.000	750.000	750.000
RASHODI POSLOVANJA	800.000	700.000	750.000
RASHODI ZA NABAVU NEFINANCIJSKE IMOVINE	0	50.000	0
RAZLIKA - VIŠAK / MANJAK	300.000	350.000	350.000

	Prijedlog plana za 2019.	Projekcija plana za 2020.	Projekcija plana za 2021.
UKUPAN DONOS VIŠKA/MANJKA IZ PRETHODNE(IH) GODINA	-1.000.000	-700.000	-350.000
VIŠAK/MANJAK IZ PRETHODNE(IH) GODINE KOJI ĆE SE POKRITI/RASPOREDITI	-300.000	-350.000	-350.000

	Prijedlog plana za 2019.	Projekcija plana za 2020.	Projekcija plana za 2021.
PRIMIĆI OD FINANCIJSKE IMOVINE I ZADUŽIVANJA	0	0	0
IZDACI ZA FINANCIJSKU IMOVINU I OTPLATE ZAJMOVA	0	0	0
NETO FINANCIRANJE	0	0	0

VIŠAK / MANJAK + NETO FINANCIRANJE	0	0	0
---	----------	----------	----------

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

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

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

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

6.2. 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 uspješnosti i odgovornosti.

Prilikom izrade obrazloženja naglasak je potrebno staviti na ciljeve koji se namjeravaju postići i pokazatelje uspješnosti realizacije tih ciljeva. Glavna karakteristika pokazatelja uspješnosti je mjerljivost, stoga ih je potrebno brojčano iskazati ili jasno i nedvosmisleno izraziti. Isti će omogućiti praćenje i izvještavanje o napretku i ostvarenju zadanih programa.

U 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 zahtjeva 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 jedinica 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 2019. i 2020., 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 kojim 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 trebaju 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: pokazatelji učinka koji pružaju informaciju o učinkovitosti, dugoročnim rezultatima te društvenim i ekonomskim promjenama koje se postižu ostvarenjem dugoročnih ciljeva i pokazatelji rezultata koji se odnose na proizvedena javna dobra i usluge unutar proračunskih aktivnosti/projekta i usmjereni su prema konkretnom rezultatu.

Poboljšanje definiranih općih i posebnih ciljeva te povezano s tim i pokazatelja uspješnosti treba kontinuirano provoditi, čime se postiže bolji učinak dobrog gospodarenja proračunom i financijskim planom te otvaraju dodatne mogućnosti za realokaciju viška sredstava na druge i/ili nove projekte.

6.3. Postupak Izmjena i dopune financijskog plana proračunski korisnika

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

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

Sukladno Zakonu o proračunu namjenski prihodi i primici te vlastiti prihodi uplaćuju se u proračun. Odlukom o izvršavanju proračuna moguće je odrediti izuzeće od obveze uplate ovih prihoda i primitaka u proračun. Izuzeće od uplate vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka proračunskih korisnika ne znači izuzeće od planiranja

navedenih prihoda u proračunu. Sukladno navedenom, ostvarivanje spomenutih prihoda i primitaka te trošenje rashoda financiranih iz ovih izvora, a izuzetih od uplate u proračun, mora se pratiti izvještajno, kroz polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju financijskih planova te dodatno na zahtjev nadležnog upravnog odjela.

Tijekom godine moguće su nepredviđene okolnosti koje dovode do neplaniranih ostvarenja prihoda i primitaka te rashoda i izdataka proračunskih korisnika. **Kada je riječ o promjenama u financijskom planu proračunskih korisnika koje su vezane uz financiranje iz izvora općih prihoda i primitaka odnosno iz Proračuna Županije, podrazumijeva se da navedenom nije moguće pristupiti bez suglasnosti Županije odnosno preraspodjela ili izmjena i dopuna proračuna.**

Proračunski korisnici koji tokom godine ostvare vlastite i namjenske prihode koji nisu bili planirani, uravnotežuju se izmjenama i dopunama financijskog plana koji je ili postaje sastavni dio izmjena i dopuna proračuna Zagrebačke županije. Ukoliko i naknadno, nema provođenja izmjena i dopuna proračuna Zagrebačke županije, sa usvojenim izmjenama i dopunama financijskog plana proračunskih korisnika iz izvora vlastitih i namjenskih prihoda, postupa se u skladu sa proračunskim odredbama kojom se omogućava fleksibilnost do visine uplaćenih sredstava.

6.4. Primjena ekonomske klasifikacije

Ukazujemo na česte pogreške kod primjene ekonomske klasifikacije prilikom planiranja i računovodstvenog evidentiranja. Primjerice, prihodi od zakupa poslovnog prostora planirani su u okviru skupine računa 64 Prihodi od imovine (641 Prihodi od financijske imovine i 642 Prihodi od nefinancijske imovine), umjesto u okviru podskupine računa 661 Prihodi od prodaje proizvoda i roba te pruženih usluga. Sredstva od Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost pogrešno su planirana u okviru podskupine računa 663 Donacije od pravnih i fizičkih osoba izvan općeg proračuna, a trebaju biti u okviru podskupine računa 634 Pomoći od izvanproračunskih korisnika.

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

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

Rashodi za projektnu dokumentaciju, usluge konzaltinga i nadzora, koji su povezani s rashodima tekuće i investicijsko održavanje, evidentiraju se kao izvedeni radovi na istom osnovnom računu unutar odjeljka 3232 Usluge tekućeg i investicijskog održavanja, a planiraju na podskupini 323 Rashodi za usluge. Međutim,

ako su navedeni rashodi povezani s dodatnim ulaganjem, evidentiraju se i planiraju u okviru skupine računa 45 Rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini.

7. METODOLOGIJA ZA IZRADU PRORAČUNA ZAGREBAČKE ŽUPANIJE

Metodologija za izradu proračuna propisana je Zakonom o proračunu i podzakonskim aktima kojima se regulira provedba navedenog Zakona, ponajprije Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama (Narodne novine 26/10, 120/13) i Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 124/14, 115/15) te Uputama MFIN-a za izradu proračuna JLP(R)S-a. Pravilnik o proračunskim klasifikacijama nije se mijenjao tijekom godine, dok se Računski plan neznatno promijenio (dodani su novi odjeljci i osnovni računi u okviru skupine 99 Izvanbilančni zapisi) izmjenama i dopunama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu koje su stupile na snagu u siječnju 2018. godine (Narodne novine br. 3/18).

Sva upravna tijela koja u svojoj nadležnosti imaju proračunske korisnike navedene u Registru proračunskih korisnika **dužna su tim korisnicima dostaviti Upute** za izradu financijskih planova. U navedenim Uputama upravna tijela obvezna su svojim proračunskim korisnicima **dodijeliti limite**, odnosno maksimalne iznose sredstava iz županijskog proračuna namijenjene financiranju programa proračunskog korisnika.

Isto tako, u skladu s Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama, upravna tijela su dužna utvrditi programe te zajedničke aktivnosti i projekte za proračunske korisnike iz svoje nadležnosti. Ovo je posebno važno prilikom izrade konsolidiranog proračuna u kojem su svi prihodi/primici i rashodi/izdaci proračunskih korisnika iskazani u županijskom Proračunu. U slučaju većeg broja proračunskih korisnika koji provode zajedničke aktivnosti / projekte, upravno tijelo bi trebalo definirati korisnicima i pokazatelje uspješnosti za navedene aktivnosti / projekte da se ne bi dovelo u situaciju da svaki korisnik definira drugačije pokazatelje uspješnosti koje će biti nemoguće objediniti i usporediti. Zajedničke aktivnosti i projekte, koje upravno tijelo definira, proračunski korisnik može dodatno razraditi za svoje potrebe.

7.1. Uključivanje vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka svih proračunskih korisnika u Proračun Zagrebačke županije

Upravna tijela koja u sklopu svojih razdjela imaju proračunske korisnike obvezatna su uključiti sve prihode i primitke, rashode i izdatke u Proračun Zagrebačke županije sukladno ekonomskoj, programskoj, funkcijskoj, organizacijskoj, lokacijskoj klasifikaciji te izvorima financiranja. Sve vlastite i namjenske prihode ustanova u zdravstvu u vlasništvu Županije, uključujući i prihode ostvarene od Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, potrebno je planirati u Proračun Županije, kao i vlastite te namjenske prihode škola, **izuzev i nadalje plaća te ostalih rashoda za zaposlene. Dakle, plaće i ostale rashode za zaposlene osnovnih i srednjih škola koji se u Državnom proračunu iskazuju po prirodnoj vrsti troška.**

Ovdje treba napomenuti da će u Odluci o izvršavanju Proračuna za 2019. godinu i dalje biti propisano izuzeće od obveze uplate vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka u Proračun Županije.

7.2. Planiranje viškova/manjkova iz prethodnih godina u Proračunu Zagrebačke županije

U dijelu 5.1. ove Upute obrazlažu se **način i mogućnosti sukcesivnog i višegodišnjeg planiranja pokrića manjka iz prethodne(ih) godine, kao i korištenja kumuliranog viška, ali za proračunske i izvanproračunske korisnike. Kako su financijski planovi korisnika sastavni dio posebnog dijela proračuna jedinice, ovakav način pokrića manjkova i korištenja viškova iz prethodnih godina, kroz trogodišnje razdoblje, utjecat će i na izgled samog proračuna.** S druge strane, i predstavničko tijelo jedinice treba usvojiti dokument kojima se obrazlaže ovakvo postupanje (sadržaj takvog dokumenata naveden je u dijelu 3.1. ove Upute).

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

- 1) Analizu i ocjenu postojećeg financijskog stanja jedinice.
- 2) Prijedlog mjera za otklanjanja utvrđenih uzroka nastanka negativnog poslovanja te mjera za stabilno održivo poslovanje (to je skup mjera za povećanja visine i/ili strukture prihoda, poboljšanje naplate potraživanja, racionalizaciju poslovanja radi boljeg iskorištenja kapaciteta i snižavanja troškova, nova organizacijska struktura, promjene u razini zapošljavanja i sl.).
- 3) I akcijski plan provedbe navedenih mjera (s opisom mjere, načinom provedbe, rokom provedbe, odgovornim osobama) s očekivanim financijskim i ekonomskim učinkom.

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

Sukladno članku 40. Zakona o proračunu, načelnik, gradonačelnik i župan obvezni su dostaviti Ministarstvu financija proračun i projekcije, odluke o izvršavanju proračuna te izmjene i dopune proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u roku od 15 dana od njihova stupanja na snagu. U Uputama iz prethodnih godina istaknuto je kako su jedinice u obvezi na adresu e-pošte Ministarstva financija: lokalni.proracuni@mfin.hr poslati link na navedene dokumente objavljene u službenom glasilu, u roku od 15 dana od dana njihova stupanja na snagu.

Ukazujemo na obvezu dostave isključivo **linka** na internetsku stranicu Županije na kojoj su objavljeni **proračun i projekcije, odluke o izvršavanju proračuna te izmjene i dopune** proračuna Županije. Link se dostavlja na e-mail adresu Ministarstva financija (lokalni.proracuni@mfin.hr). Sve izmjene i dopune proračuna Zagrebačke županije za 2019. godinu koje stupe na snagu tijekom 2019. godine dostavljaju se također u roku od 15 dana od dana njihova stupanja na snagu isključivo na navedenu e-mail adresu.

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

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

7.4. Unos podataka iz proračuna Zagrebačke županije u Web aplikaciju za statističke potrebe

Za potrebe statističkog praćenja, a radi učinkovitosti korištenja podataka, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave unosile su podatke po ekonomskoj klasifikaciji počevši od proračuna za 2015. i projekcija za 2016. i 2017. godinu, kao i za naredna trogodišnja razdoblja, u posebnu web aplikaciju Ministarstva financija „Financijski planovi JLP(R)S“ (raspoloživu na stranci: <https://www3.apis-it.hr/wab/servlet/proweb/webjprs/LogIN>).

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

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

Napominjemo da je u međuvremenu u web aplikaciju potrebno unositi sve eventualne izmjene i dopune proračuna za 2018. godinu. Dakle, podatke u aplikaciju treba unositi kontinuirano, najkasnije 15 dana od dana stupanja na snagu svakog pojedinog dokumenta planiranja.

8. PLANIRANJE RASHODA PRORAČUNSKIH KORISNIKA U SKLOPU DECENTRALIZIRANIH FUNKCIJA

Ukupan iznos sredstava potrebnih za osiguranje minimalnih financijskih standarda (bilančnih prava) u 2019. godini se planiraju **uvećana za najviše 2,0%** u odnosu na prethodnu 2018. godinu.

Projekcije za 2020. i 2021. godinu planiraju se na razini plana za 2019. god. odnosno uvećana za najviše 2,0% u odnosu na 2018. god.

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

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

9. TERMINSKI PLAN ZA IZRADU PRORAČUNA I PRIJEDLOGA FINANCIJSKIH PLANOVA PRORAČUNSKIH KORISNIKA I IZVANPRORAČUNSKOG KORISNIKA

Zakonom o proračunu utvrđeni su rokovi u postupku donošenja proračuna. U svrhu poštivanja istih, rokovi za izradu prijedloga proračuna Zagrebačke županije za trogodišnje razdoblje utvrđuju se kako slijedi:

Aktivnost	Nositelj	Rok
Dostavlja Upute upravnim tijelima zajedno sa pripadajućim obrascima potrebnim za izradu financijskih planova	Upravni odjel za financije	28.9.
Dostavlja Upute sa pripadajućim obrascima proračunskim korisnicima i izvanproračunskom korisniku u svojoj nadležnosti	UO odjel za prosvjetu, kulturu, sport i tehničku kulturu UO za zdravstvo i socijalnu skrb UO za prostorno uređenje, gradnju i zaštitu okoliša UO za promet i komunalnu infrastrukturu	28.9.
Dostavljaju prijedlog financijskog plana nadležnom Upravnom odjelu	Proračunski korisnici i izvanproračunski korisnik	16.10.
Dostavljaju usklađeni prijedlog financijskog plana Upravnom odjelu za financije	Upravna tijela	19.10.
Usklađivanje i kontrola prijedloga financijskih planova Upravnih tijela	Upravni odjel za financije	22.10.-24.10.
Izrada Nacrta Prijedloga Proračuna Zagrebačke županije za 2019. god. i projekcija za 2020.-2021. god. i Nacrta Prijedloga Odluke o izvršavanju Proračuna Zagrebačke županije za 2019.god., te projekcija za 2020.-2021. god.	Upravni odjel za financije	25.10.
Savjetovanje s javnošću	Upravni odjel za financije	26.10.-9.11.
Utvrđivanje Nacrta Prijedloga Proračuna Zagrebačke županije za 2019. god. i projekcija za 2020.-2021.god. i Prijedloga Odluke o izvršavanju proračuna Županije za 2019. god.	Župan	15.11.

10. DOSTUPNOST MATERIJALA NA WEB STRANICI ZAGREBAČKE ŽUPANIJE

Tekst ovih Uputa i prilog (Obrasci- Prijedlog financijskog plana) mogu se naći i koristiti s mrežne stranice Zagrebačke županije <https://www.zagrebacka-zupanija.hr/ustrojstvo/upravni-odjel-za-financije/dokumenti/>