

**UPUTE ZA IZRADU
PRORAČUNA ZAGREBAČKE ŽUPANIJE
ZA RAZDOBLJE 2020. – 2022. GODINE**

S A D R Ź A J

| | |
|---|-----------|
| 1. UVOD..... | 4 |
| 2. TEMELJNI MAKROEKONOMSKI POKAZATELJI ZA RAZDOBLJE 2018.-2022. | 6 |
| 3. OPIS PLANIRANIH POLITIKA ZAGREBAČKE ŽUPANIJE..... | 7 |
| 4. PROCJENA RAČUNA PRIHODA/PRIMITAKA I RASHODA/IZDATAKA PRORAČUNA ZAGREBAČKE ŽUPANIJE ZA RAZDOBLJE 2020.-2022. GODINE..... | 7 |
| 5. PRIJEDLOG VISINE FINACIJSKOG PLANA PO UPRAVNIM TIJELIMA..... | 11 |
| 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 |
| 7. METODOLOGIJA IZRADE PRORAČUNA ZAGREBAČKE ŽUPANIJE... 23 | |
| 7.1. Uključivanje značajnog manjka kroz Izmjene i dopune proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave..... | 25 |
| 7.2. Uključivanje višegodišnjeg kapitalnog projekta koji se financira iz Zaduživanja u Izmjene i dopune Proračuna..... | 26 |
| 7.3. Planiranje višegodišnjeg EU projekta za koji treba osigurati predfinanciranje iz općih ili namjenskih prihoda i primitaka ili vlastitih prihoda jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave..... | 27 |
| 7.4. Planiranje kratkoročnog kredita i zajma koji prelazi u sljedeću godinu..... | 28 |
| 7.5. Uključivanje svih prihoda i primitaka te rashoda i izdataka škola u proračun nadležne jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (pomoći iz državnog proračuna te plaće i drugi rashodi za zaposlene).. | 29 |

| | |
|---|-----------|
| 7.6. Planiranje viškova/manjkova iz prethodnih godina u Proračunu Zagrebačke županije..... | 30 |
| 7.7. Planiranje sredstava za obavljanje povjerenih poslova državne uprave | 31 |
| 7.8. Dostava proračunskih dokumenata Ministarstvu financija i Državnom uredu za reviziju..... | 31 |
| 7.9. Unos podataka iz proračuna Zagrebačke županije u Web aplikaciju za Statističke potrebe..... | 32 |
| 8. PLANIRANJE RASHODA PRORAČUNSKIH KORISNIKA U SKLOPU DECENTRALIZIRANIH FUNKCIJA..... | 32 |
| 9. NAJAVA: NOVA UREDBA O SASTAVLJANJU I PREDAJI IZJAVE O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI I IZVJEŠTAJA O PRIMJENI FISKLANIH PRAVILA..... | 33 |
| 10. TERMINSKI PLAN ZA IZRADU PRORAČUNA I PRIJEDLOGA FINANCIJSKIH PLANOVA PRORAČUNSKIH KORISNIKA I IZVANPRORAČUNSKOG KORISNIKA..... | 35 |
| 11. DOSTUPNOST MATERIJALA NA WEB STRANICI ZAGREBAČKE ŽUPANIJE..... | 36 |

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 2020.-2022. godine, Upravni odjel za financije izradio je Upute za izradu Proračuna Zagrebačke županije za razdoblje 2020.-2022. godine.

Ministarstvo financija dostavilo je Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2020. – 2022. godine koje sadrže:

- temeljne makroekonomske pokazatelje iz Smjernica,
- metodologiju izrade prijedloga financijskog plana proračunskih i izvanproračunskih korisnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ,
- metodologiju izrade prijedloga proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- dostavu dokumenata i unos podataka,
- planiranje rashoda proračunskih korisnika u sklopu decentraliziranih funkcija,
- najavu o novoj Uredbi o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila i
- dostupnost materijala.

Na temelju uputa Ministarstva financija, Upravni odjel za financije izradio je Upute za izradu Proračuna Zagrebačke županije za razdoblje 2020.-2022. 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. 111/18) 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 2020. godinu i projekciji za 2021. i 2022. 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, gdje se proračun za 2020. godinu donosi na razini podskupine (treća razina računskog plana), a projekcija za 2021. 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 2018.-2022.

Temeljna ekonomska ishodišta, odnosno makroekonomski i fiskalni okvir u srednjoročnom razdoblju detaljno je obrađen u Smjernicama ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2020. – 2022.

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

Tablica 1: Makroekonomski okvir u razdoblju 2018. – 2022.

| | 2018. | Projekcija 2019. | Projekcija 2020. | Projekcija 2021. | Projekcija 2022. |
|---|------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| BDP - realni rast, % | 2,6 | 2,8 | 2,5 | 2,4 | 2,4 |
| Osobna potrošnja ¹ | 3,5 | 3,8 | 3,5 | 3,2 | 3,0 |
| Državna potrošnja | 2,9 | 3,0 | 2,4 | 2,6 | 2,6 |
| Bruto investicije u fiksni kapital | 4,1 | 8,3 | 5,5 | 4,9 | 4,9 |
| Izvoz roba i usluga | 2,8 | 2,7 | 2,8 | 3,0 | 3,1 |
| Izvoz roba | 2,8 | 3,6 | 3,9 | 4,1 | 4,2 |
| Izvoz usluga | 2,9 | 1,9 | 1,8 | 2,0 | 2,2 |
| Uvoz roba i usluga | 5,5 | 6,8 | 5,4 | 5,2 | 5,1 |
| Uvoz roba | 5,2 | 6,3 | 5,2 | 5,1 | 5,1 |
| Uvoz usluga | 6,6 | 9,5 | 6,4 | 5,6 | 5,2 |
| Doprinosi rastu BDP-a, postotni bodovi | 2,6 | 2,8 | 2,5 | 2,4 | 2,4 |
| Osobna potrošnja ¹ | 2,0 | 2,2 | 2,0 | 1,9 | 1,8 |
| Državna potrošnja | 0,6 | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| Bruto investicije u fiksni kapital | 0,8 | 1,7 | 1,1 | 1,0 | 1,1 |
| Promjena zaliha | 0,5 | 0,2 | 0,1 | 0,0 | 0,0 |
| Izvoz roba i usluga | 1,5 | 1,4 | 1,4 | 1,5 | 1,6 |
| Uvoz roba i usluga | -2,7 | -3,4 | -2,8 | -2,7 | -2,7 |
| Promjena deflatora, % | 1,7 | 1,5 | 1,6 | 1,7 | 1,8 |
| Osobna potrošnja ¹ | 1,2 | 0,7 | 1,0 | 1,3 | 1,5 |
| Državna potrošnja | 2,7 | 2,5 | 2,1 | 2,1 | 2,1 |
| Bruto investicije u fiksni kapital | 0,5 | 0,6 | 1,2 | 1,6 | 1,8 |
| Izvoz roba i usluga | 1,8 | 1,4 | 1,4 | 1,5 | 1,6 |
| Izvoz roba | 0,6 | 0,7 | 1,1 | 1,5 | 1,6 |
| Izvoz usluga | 2,8 | 1,9 | 1,6 | 1,6 | 1,7 |
| Uvoz roba i usluga | 1,1 | 0,5 | 0,8 | 1,1 | 1,2 |
| Uvoz roba | 1,1 | 0,3 | 0,6 | 1,1 | 1,2 |
| Uvoz usluga | 0,8 | 1,2 | 1,4 | 1,4 | 1,5 |
| Indeks potrošačkih cijena (promjena, %) | 1,5 | 0,7 | 1,1 | 1,4 | 1,5 |
| Zaposlenost² (promjena, %) | 1,8 | 1,9 | 1,5 | 1,3 | 1,2 |
| Stopa nezaposlenosti, anketna (%) | 8,4 | 7,0 | 6,0 | 5,8 | 5,8 |
| Prosječna bruto plaća zaposlenih u pravnim osobama (promjena, %)³ | 4,9 | 3,4 | 3,2 | 3,3 | 3,4 |
| Jedinični trošak rada (promjena, %)² | 1,4 | 1,5 | 1,9 | 1,8 | 1,8 |

¹ Uključuje kućanstva i neprofitne ustanove koje služe kućanstvima.

² Definicija nacionalnih računa.

³ Rezultat obrade podataka iz obrasca JOPPD.

Izvor: DZS, Ministarstvo financija

Smjernicama su najavljene i promjene u poreznom sustavu, a koje će utjecati na državni proračun i proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u narednom trogodišnjem razdoblju.

Novim krugom porezne reforme predviđene su izmjene u sustavu oporezivanja rada i dobiti. Tako se u sustavu poreza na dohodak planira porezno rasterećenje mladih osoba do 30 godina smanjenjem porezne obveze za 100% do 25 godina starosti, a za 50% od 26 do 30 godina starosti.

U domaćem gospodarstvu u srednjoročnom razdoblju očekuje se nastavak rasta ekonomske aktivnosti. Tako se u 2019. predviđa realni rast BDP-a od 2,8%, u 2020. 2,5% te 2,4% u 2021. i 2022. godini. Kroz čitavo projekcijsko razdoblje gospodarski rast će se temeljiti prvenstveno na doprinosu domaće potražnje, uz blago pozitivan doprinos zaliha početkom razdoblja, dok će doprinos neto inozemne potražnje biti negativan te će se u apsolutnom iznosu smanjivati prema kraju projekcijskog razdoblja.

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 2020. – 2022. 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 2020. – 2022.:

Tablica 2. PROJEKCIJA PRIHODA I PRIMITAKA ZA RAZDOBLJE 2020. - 2022. GODINE

| Ekonomska klasifikacija | NAZIV PRIHODA | Rebalans I. 2019. | Plan 2020. | Indeks 2020./2019. | Projekcija 2021. | Indeks 2021./2020. | Projekcija 2022. | Indeks 2022./2021. |
|-------------------------|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 1. | 2. | 3. | 4. | 5. | 6. | 7. | 8. | 9. |
| | UKUPNI PRIHODI (6 + 7) | 364.189.519,52 | 344.490.000,00 | 94,59 | 366.190.000,00 | 106,30 | 378.190.000,00 | 103,28 |
| 6 | PRIHODI POSLOVANJA | 363.739.519,52 | 344.060.000,00 | 94,59 | 365.760.000,00 | 106,31 | 377.760.000,00 | 103,28 |
| 61 | Prihodi od poreza | 234.200.000,00 | 222.000.000,00 | 94,79 | 225.000.000,00 | 101,35 | 227.000.000,00 | 100,89 |
| 63 | Pomoći iz inozemstva (darovnice) i od subjekata unutar općeg proračuna | 95.656.394,65 | 89.712.880,00 | 93,79 | 106.210.000,00 | 118,39 | 116.210.000,00 | 109,42 |
| 64 | Prihodi od imovine | 21.843.124,87 | 22.797.120,00 | 104,37 | 25.000.000,00 | 109,66 | 25.000.000,00 | 100,00 |
| 65 | Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada | 4.840.000,00 | 5.550.000,00 | 114,67 | 5.550.000,00 | 100,00 | 5.550.000,00 | 100,00 |
| 68 | Kazne, upravne mjere i ostali prihodi | 7.200.000,00 | 4.000.000,00 | 55,55 | 4.000.000,00 | 100,00 | 4.000.000,00 | 100,00 |
| 7 | PRIHODI OD PRODAJE NEFINANCIJSKE IMOVINE | 450.000,00 | 430.000,00 | 95,55 | 430.000,00 | 100,00 | 430.000,00 | 100,00 |
| 8 | PRIMICI OD FINANCIJSKE IMOVINE I ZADUŽIVANJA | 2.238.000,00 | 810.000,00 | 36,19 | 810.000,00 | 100,00 | 810.000,00 | 100,00 |
| | PRIHODI I PRIMICI | 366.427.519,52 | 345.300.000,00 | 94,23 | 367.000.000,00 | 106,28 | 379.000.000,00 | 103,27 |
| | PRENESENA SREDSTVA IZ PRETHODNE GODINE | 17.425.791,48 | 12.000.000,00 | 68,86 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | SVEUKUPNO | 383.853.311,00 | 357.300.000,00 | 93,08 | | | | |

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

- kretanje prihoda i primitaka za 2020. godinu projicirano je na temelju Izmjena i dopuna proračuna Zagrebačke županije za 2019. godinu, uključujući projicirano smanjenje za 5%, a vezano uz najavu nove porezne reforme u dijelu poreza na dohodak
- ukupni prihodi od poreza planiraju se u 2020. godini s padom od 5,21% u odnosu na Izmjene i dopuna proračuna Zagrebačke županije za 2019. godinu
- kretanje prihoda za decentralizirane funkcije projicirano je s rastom od 3%.

Tablica 3. PROJEKCIJA RASHODA I IZDATAKA ZA RAZDOBLJE 2020. - 2022. GODINE

| Ekonomska klasifikacija | NAZIV RASHODA | Rebalans I. | Plan | Indeks | Projekcija | Indeks | Projekcija | Indeks |
|----------------------------|--|-----------------------|-----------------------|---------------|-----------------------|---------------|-----------------------|---------------|
| | | 2019. | 2020. | 2020./2019. | 2021. | 2021./2020. | 2022. | 2022./2021. |
| | UKUPNI RASHODI (3 + 4) | 378.853.311,00 | 353.300.000,00 | 93,25 | 363.000.000,00 | 102,75 | 375.000.000,00 | 103,30 |
| 3 | RASHODI POSLOVANJA | 304.392.627,23 | 275.300.000,00 | 90,44 | 278.000.000,00 | 100,98 | 285.000.000,00 | 100,72 |
| 4 | RASHODI ZA NABAVU NEFINANCIJSKE IMOVINE | 74.460.683,77 | 78.000.000,00 | 104,75 | 85.000.000,00 | 108,97 | 90.000.000,00 | 105,88 |
| 5 | IZDACI ZA FINANCIJSKU IMOVINU I OTPLATE ZAJMOVA | 5.000.000,00 | 4.000.000,00 | 80,00 | 4.000.000,00 | 100,00 | 4.000.000,00 | 100,0 |
| | UKUPNI RASHODI I IZDACI | 383.853.311,00 | 357.300.000,00 | 93,08 | 367.000.000,00 | 102,71 | 379.000.000,00 | 103,27 |

5. PRIJEDLOG VISINE FINANCIJSKOG PLANA PO UPRAVNIM TIJELIMA

Upravna tijela planiraju limite za razdoblje 2020.-2022. 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 2020. 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 2019. godine, a isti se predviđaju kao izvor financiranja i u 2020. 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 2020. 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 2020. god., planirano je smanjenje od

7,00%, u 2021. god., planiran je rast od 2,40% u odnosu na 2020. god. i u 2022. god. od 2,80% u odnosu na 2021. god.

**Tablica 4. OKVIRNI PRIJEDLOG OPSEGA FINANCIJSKIH PLANOVA UPRAVNIH TIJELA ŽUPANIJE ZA 2020.-2022. GODINU
(IZVORNI PRORAČUN)**

| Red. br. | Upravna tijela | Izvršenje 2018. (ukupno) | Rebalans I. 2019. | Prijedlog Plana 2020. | | | Indeks 20./19. | Projekcija 2021. | Indeks 20./19. | Projekcija 2022. | Indeks 22./21. |
|---------------|--|--------------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|----------------|-----------------------|----------------|-----------------------|----------------|
| | | | | 1. limit | 2. limit | Ukupni limit | | | | | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 (5+6) | | 9 | 10 | 11 | 12 |
| 1 | Stručna služba Župana | 20.276.390,87 | 24.040.000,00 | 24.040.000,00 | 1.317.200,00 | 25.357.200,00 | 105,48 | 25.965.772,00 | 2,40 | 26.692.813,00 | 2,80 |
| 2 | Stručna služba Skupštine | 11.094.712,76 | 14.601.000,00 | 12.983.730,00 | 0,00 | 12.983.730,00 | 88,92 | 13.295.339,00 | 2,40 | 13.667.608,00 | 2,80 |
| 3 | Upravni odjel za poljoprivredu, ruralni razvitak i šumarstvo | 21.435.149,61 | 21.968.000,00 | 18.430.240,00 | 2.000.000,00 | 20.430.240,00 | 93,00 | 20.920.565,00 | 2,40 | 21.506.340,00 | 2,80 |
| 4 | Upravni odjel za prosvjetu, kulturu, sport i tehničku kulturu | 142.240.259,50 | 61.078.332,60 | 53.802.849,32 | 3.000.000,00 | 56.802.849,32 | 93,00 | 58.166.117,00 | 2,40 | 59.794.768,00 | 2,80 |
| 5 | Upravni odjel za zdravstvo i socijalnu skrb | 49.431.686,66 | 33.593.682,00 | 22.732.124,26 | 2.000.000,00 | 24.732.124,26 | 73,62 | 25.325.695,00 | 2,40 | 26.034.814,00 | 2,80 |
| 6 | Upravni odjel za gospodarstvo | 24.015.266,09 | 28.024.977,00 | 23.063.228,61 | 3.000.000,00 | 26.063.228,61 | 93,00 | 26.688.746,00 | 2,40 | 27.436.030,00 | 2,80 |
| 7 | Upravni odjel za promet i komunalnu infrastrukturu | 21.378.391,67 | 19.437.000,00 | 18.076.410,00 | 0,00 | 18.076.410,00 | 93,00 | 18.510.243,00 | 2,40 | 19.028.529,00 | 2,80 |
| 8 | Upravni odjel za prostorno uređenje, gradnju i zaštitu okoliša | 19.665.909,92 | 24.054.917,00 | 20.371.072,81 | 2.000.000,00 | 22.371.072,81 | 93,00 | 22.907.978,00 | 2,40 | 23.549.401,00 | 2,80 |
| 9 | Upravni odjel za financije | 3.761.515,02 | 4.985.000,00 | 4.636.050,00 | 27.000.000,00 | 31.636.050,00 | 634,62 | 32.395.315,00 | 2,40 | 33.302.383,00 | 2,80 |
| 10 | Ured župana | 8.181.465,33 | 10.812.000,00 | 10.055.160,00 | 0,00 | 10.055.160,00 | 93,00 | 10.296.483,00 | 2,40 | 10.584.784,00 | 2,80 |
| 11 | Upravni odjel za fondove Europske unije, regionalnu i međunarodnu suradnju | 7.737.346,35 | 12.625.507,75 | 10.741.722,21 | 1.000.000,00 | 11.741.722,21 | 93,00 | 12.023.523,00 | 2,40 | 12.360.181,00 | 2,80 |
| 12 | Služba za unutarnju reviziju | 591.521,34 | 1.142.000,00 | 1.062.060,00 | 0,00 | 1.062.060,00 | 93,00 | 1.087.549,00 | 2,40 | 1.118.000,00 | 2,80 |
| UKUPNO | | 329.809.615,12 | 256.362.416,35 | 219.994.647,21 | 41.317.200,00 | 261.311.847,21 | 101,93 | 267.583.325,00 | 2,40 | 275.075.651,00 | 2,80 |

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 2020. - 2022. u skladu s odredbama Zakona o proračunu sadrži:

- procjene prihoda i primitaka iskazane po vrstama za razdoblje 2020. - 2022.,
- plan rashoda i izdataka za razdoblje 2020. - 2022., razvrstane prema proračunskim klasifikacijama i
- obrazloženje prijedloga financijskog plana.

Uz ekonomsku i programsku klasifikaciju, proračunski i izvanproračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u izradi financijskog plana primjenjuju i klasifikaciju po izvorima financiranja. Sukladno članku 19. stavku 3. Pravilnika o proračunskim klasifikacijama upravno tijelo za financije jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave određuje brojčane oznake i nazive druge razine izvora financiranja.

Proračunski korisnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave izrađuje 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 2020. godinu na razini podskupine (treća razina računskog plana), a projekcije za 2021. i 2022. godinu na razini skupine (druga razina računskog plana).**

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

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 2020. mogle preuzimati i izvršavati nove obveze.

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 pokriće. Manjkovi se mogu pokriti ili na teret novih izvora financiranja, odnosno rasta prihoda ili smanjenjem ukupne rashodovne strane u visini nastalih manjkova.

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

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

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

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

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

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

Primjeri sukcesivnog 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 2020. godini

PRIJEDLOG FINANCIJSKOG PLANA (proračunski korisnik) ZA 2020. I

PROJEKCIJA PLANA ZA 2021. I 2022. GODINU

OPĆI DIO

| | Prijedlog plana za 2020. | Projekcija plana za 2021. | Projekcija plana za 2022. |
|---|--------------------------|---------------------------|---------------------------|
| 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 2020. | Projekcija plana za 2021. | Projekcija plana za 2022. |
|--|--------------------------|---------------------------|---------------------------|
| 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 2020. | Projekcija plana za 2021. | Projekcija plana za 2022. |
|--|--------------------------|---------------------------|---------------------------|
| PRIMICI 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 2019. u 2020. godinu prenijeti manjak u iznosu od 150.000 kn, a pokrit će ga u 2020. u cijelosti iz viška prihoda u 2020. godini.

Tablica 6.: Primjer prenesenog viška iz prethodne godine koji se planira rasporediti u 2020. godini

**PRIJEDLOG FINANCIJSKOG PLANA (proračunski korisnik) ZA 2020. I
PROJEKCIJA PLANA ZA 2021. I 2022. GODINU**

OPĆI DIO

| | Prijedlog plana za 2020. | Projekcija plana za 2021. | Projekcija plana za 2022. |
|---|--------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| PRIHODI UKUPNO | 1.000.000 | 1.000.000 | 1.000.000 |
| PRIHODI POSLOVANJA | 900.000 | 900.000 | 950.000 |
| PRIHODI OD PRODAJE NEFINANCIJSKE 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 NEFINANCIJSKE IMOVINE | 100.000 | 0 | 50.000 |
| RAZLIKA - VIŠAK / MANJAK | -100.000 | 200.000 | 200.000 |

| | Prijedlog plana za 2020. | Projekcija plana za 2021. | Projekcija plana za 2022. |
|--|--------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| 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 2020. | Projekcija plana za 2021. | Projekcija plana za 2022. |
|--|--------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| PRIMICI OD FINANCIJSKE IMOVINE I ZADUŽIVANJA | 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 korisnike da će iz 2019. u 2020. godinu prenijeti višak u iznosu od 100.000 kuna, a rasporedit će ga u 2020. u cijelosti.

Tablica 7.: Primjer prenesenog viška iz prethodne godine koji se planira rasporediti u razdoblju 2020.-2022..

**PRIJEDLOG FINANCIJSKOG PLANA (proračunski korisnik) ZA 2020. I
PROJEKCIJA PLANA ZA 2021. I 2022. GODINU**

OPĆI DIO

| | Prijedlog plana za 2020. | Projekcija plana za 2021. | Projekcija plana za 2022. |
|---|--------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| 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 2020. | Projekcija plana za 2021. | Projekcija plana za 2022. |
|--|--------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| 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 2020. | Projekcija plana za 2021. | Projekcija plana za 2022. |
|--|--------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| PRIMICI 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 2019. u 2020. godinu prenijeti višak u iznosu od 700.000 kuna, koji će se rasporediti za pokriće manjka u razdoblju 2020. – 2022.

Tablica 8.: Primjer prenesenog manjka iz prethodne godine koji se planira pokriti u razdoblju 2020.-2022.

**PRIJEDLOG FINANCIJSKOG PLANA (proračunski korisnik) ZA 2020. I
PROJEKCIJA PLANA ZA 2021. I 2022. GODINU**

OPĆI DIO

| | Prijedlog plana za 2020. | Projekcija plana za 2021. | Projekcija plana za 2022. |
|---|---|--|--|
| 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 2020. | Projekcija plana za 2021. | Projekcija plana za 2022. |
|--|---|--|--|
| 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 2020. | Projekcija plana za 2021. | Projekcija plana za 2022. |
|--|---|--|--|
| 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 2020. i 2021., 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 raspoložu, 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.

7. METODOLOGIJA IZRADE 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.

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.

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

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

Oznaka programa sastoji se od četveroznamenkaste brojke u rasponu od 1000 do 9999. Brojčana oznaka aktivnosti, tekućeg ili kapitalnog projekta je sedmeroznamenkasta oznaka koja se sastoji od slova A, T ili K i šesteroznamenkastog broja u rasponu od 100001 do 999999. U planiranju programa, aktivnosti i projekata važno je, pored ostalih, voditi računa o organizacijskoj klasifikaciji, a to znači jasno odrediti: razdjel => glava => proračunski korisnik. Dobro postavljena organizacijska klasifikacija preduvjet je za pravilno korištenje ostalih proračunskih klasifikacija. Jedan program može biti u nadležnosti više glava, ali samo jednog razdjela. Aktivnost i projekt pripadaju samo jednom programu i jednoj glavi. Na kojoj će se razini planirati program, ovisi o tome hoće li ga provoditi jedna ili više glava. Razdjel je taj koji utvrđuje programe, zajedničke aktivnosti i projekte za proračunske korisnike iz svoje nadležnosti. Sve aktivnosti i projekte razdjel grupira u programe, a zatim programe, aktivnosti i projekte prijavljuje upravnom odjelu za financije jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. O utvrđenoj programskoj klasifikaciji razdjeli obavještavaju proračunske korisnike iz svoje nadležnosti.

Svaki program u sebi treba sadržavati odgovor na pitanje što se njim želi postići, na koji način će biti realiziran i tko je korisnik ili primatelj usluge. To znači da

se povećava odgovornost čelnika svake pojedine organizacijske jedinice za zakonito, namjensko i svrhovito trošenje sredstava jer se u financijskom planu i proračunu svaka aktivnost, odnosno projekt povezuje s organizacijskom jedinicom u čijoj je nadležnosti ta aktivnost, odnosno projekt. Povećan stupanj odgovornosti olakšava nadzor u planiranju i izvršavanju proračunskih (javnih) sredstava.

Zbog uočenih manjkavosti u definiranju samih programa, kao i neujednačenosti u primjeni, napominjemo kako je Uputama za izradu proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2014. - 2016. od strane Ministarstva financija, dan prijedlog programa koji je temeljen na najboljoj međunarodnoj praksi u definiranju programa za lokalne i regionalne razine te propisanim nadležnostima. Isti su dostupni i na internetskim stranicama Ministarstva financija <http://www.mfin.hr/hr/upute-za-izradu-proracuna-1lprs-arhiva> i <http://www.mfin.hr/hr/lokalna-samouprava>. Riječ je o preporuci pa primjena predloženih programa nije obvezna za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Nadalje, ekonomska klasifikacija prikaz je prihoda i primitaka po prirodnim vrstama te rashoda i izdataka prema ekonomskoj namjeni kojoj služe. Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu utvrđene su brojčane oznake i nazivi skupina/podskupina/računa. Međutim, u proračunima pojedinih jedinica nazivi nisu u skladu s Računskim planom. Nazivi računa ne mogu se prilagođavati potrebama jedinica pod izgovorom veće transparentnosti jer je navedeno u suprotnosti s odredbama Pravilnika.

7.1. Uključivanje značajnog manjka kroz izmjene i dopune proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave

Budući da u vrijeme izrade proračuna za sljedeću godinu jedinica ne može u njega uključiti stvarno realiziran rezultat tekuće godine, nego uključuje procijenjeni rezultat koji očekuje ostvariti na kraju tekuće godine, moguće je da taj (procijenjeni) rezultat uključen u proračun za sljedeću godinu u konačnici odstupa od ostvarenog.

Upravo zato, ako se, nakon utvrđivanja stvarno realiziranog rezultata za prethodnu godinu, jedinica odluči za izmjene i dopune proračuna tekuće godine, u iste je obvezna uključiti podatke o stvarno realiziranom rezultatu na dan 31. prosinca prethodne godine.

Sukladno Zakonu o proračunu, izmjenama i dopunama proračuna nije predviđena izmjena usvojenih projekcija za sljedeće dvije proračunske godine, već samo izmjena tekuće godine.

Ako je donesena odluka o sukcesivnom planiranju pokriva manjka kroz tri godine, dakle odluka kojom se dio manjka planira pokriti u proračunu za godinu t , a ostatak kroz projekcije za naredne dvije godine ($t+1$ i $t+2$), razliku između procijenjenog i stvarno realiziranog manjka potrebno je u cijelosti uključiti u tekuću godinu. Na taj način nije potrebno mijenjati projekcije.

Međutim, ako to nije moguće jer se stvarno ostvareni rezultat znatno razlikuje od procijenjenog koji je uključen u proračun, a zbog objektivnih okolnosti nije se mogao adekvatno procijeniti, iznimno je moguće razliku između procijenjenog i stvarno realiziranog manjka rasporediti za pokriće kroz dvije ili tri godine. U tom slučaju će u tekućoj godini izmjenama i dopunama proračuna biti planirano pokriće dijela manjka (onog dijela koji će biti pokriven u tekućoj godini), a u izmjenama i dopunama odluke o izvršavanju proračuna za tekuću godinu potrebno je iskazati preostali dio manjka koji će biti pokriven u godinama koje se odnose na projekcije. U odluci je potrebno navesti točan iznos manjka koji će se pokriti u narednim godinama te naznačiti da će se u svakoj pojedinoj godini ostvariti višak (tekuće godine) iz kojeg će biti pokriven manjak koji se donosi iz prethodne godine. Ističemo da je donošenje ovakve odluke predviđeno za iznimne situacije te je u obrazloženju odluke potrebno navesti kako je došlo do tako velikog odstupanja između procjena koje su rađene u listopadu/studenome i rezultata koji je poznat u veljači iduće godine.

Također ističemo da, ako je riječ o manjku koji je odraz u najvećem dijelu kumuliranog manjka iz prethodnih godina, onda takvu odluku nije moguće donijeti, jer je razvidno da se u vrijeme izrade proračuna imalo saznanja o kumuliranom rezultatu iz ranijih godina, koji će utjecati na krajnji rezultat.

I u ovim slučajevima potrebno je poštivati pravila za sukcesivno planiranje pokrića manjka dano u ranijim Uputama.

7.2. Uključivanje višegodišnjeg kapitalnog projekta koji se financira iz zaduživanja u izmjene i dopune proračuna

Člankom 87. stavkom 1. Zakona o proračunu propisano je sljedeće: „(1) Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave može se dugoročno zadužiti samo za investiciju koja se financira iz njezina proračuna, a koju potvrdi njezino predstavničko tijelo uz suglasnost Vlade, a na prijedlog ministra financija.“. Nadalje, članak 4. stavak 2. Pravilnika o postupku zaduživanja te davanja jamstva i suglasnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine, br. 55/09 i 139/10) propisuje sljedeće: „(2) Investicija iz stavka 1. ovoga članka mora biti planirana u proračunu općine, grada ili županije za proračunsku godinu za koju se traži suglasnost za zaduživanje, a u skladu s člankom 16. Zakona o proračunu, te utvrđena u odluci o izvršavanju proračuna u skladu s člankom 4. stavkom 2. Zakona o proračunu.“.

U praksi su se pojavili slučajevi kod kojih jedinica zatraži suglasnost za zaduženje radi financiranja provedbe višegodišnjeg kapitalnog projekta (predfinanciranje) za koji je jedinici odobreno sufinanciranje iz EU pomoći (EU sredstva u cijelosti ili većim dijelom dolaze kao refundacija), ali zbog izmijenjenih okolnosti plan projekta predviđen proračunom i projekcijama više nije u skladu sa stvarnim potrebama projekta te ga je potrebno izmijeniti.

Primjerice, jedinica je prije dvije godine izradila procjenu troškova izgradnje novog dječjeg vrtića u visini 3,0 milijuna kuna te se prijavila na poziv za dodjelu bespovratnih sredstava za sufinanciranje projekata, koja su joj zatim odobrena. Jedinica je planirala provedbu projekta u svom proračunu za tekuću godinu (godina $t = 1,5$ milijuna kuna) i projekciji za sljedeću godinu (godina $t+1 = 1,5$ milijuna kuna) na način da bi gradnju (pred)financirala iz namjenskog kredita. Međutim, tijekom provedbe postupka javne nabave pokazalo se da su se okolnosti izmijenile te su troškovi izgradnje vrtića značajno porasli u odnosu na procijenjeno na početku provedbe projekta i sada iznose 4,0 milijuna kuna (u godini $t = 1,7$ milijuna kuna, $t+1 = 2,3$ milijuna kuna). Stoga je jedinici za financiranje izgradnje vrtića potreban veći iznos kredita, što nije predviđeno njezinim proračunom za tekuću godinu, niti projekcijama, kao niti odlukom o izvršavanju proračuna. Za usklađenje u tekućoj godini jedinica priprema i donosi izmjene i dopune proračuna u kojima će predvidjeti uvećani iznos primitaka od zaduženja i rashoda za financiranje izgradnje vrtića.

Zakonom o proračunu predviđeno je donošenje izmjena i dopuna proračuna, odnosno akta kojim se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci za tekuću proračunsku godinu, međutim nije predviđena izmjena usvojenih projekcija za sljedeće dvije proračunske godine. Zbog nemogućnosti izmjena projekcija nužno je da predstavničko tijelo jedinice donošenjem odluke o izmjeni odluke o izvršavanju proračuna jedinice za tekuću godinu navede cjelokupni iznos kredita za navedeni projekt od čega se u tekućoj godini (t) planira povlačenje u iznosu od 1,7 milijuna kuna, a u sljedećoj godini ($t+1$) u iznosu od 2,3 milijuna kuna. Iznos od 1,7 milijuna kuna bit će također vidljiv i iskazan po proračunskim klasifikacijama u posebnom dijelu proračuna, a iznos od 2,3 milijuna kuna u izmijenjenoj odluci o izvršavanju.

7.3. Planiranje višegodišnjeg EU projekta za koji treba osigurati predfinanciranje iz općih ili namjenskih prihoda i primitaka ili vlastitih prihoda jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave

Sve je više slučajeva u kojima jedinica planira provedbu EU projekta za koji treba osigurati predfinanciranje iz svojih općih ili namjenskih prihoda i primitaka ili vlastitih prihoda, a naknadno će dobiti refundaciju sredstava od EU (putem provedbenih tijela u Republici Hrvatskoj ili iz drugih zemalja članica). Preporuka je Ministarstva financija u planu proračuna otvoriti poseban podizvor u okviru izvora iz kojega će se planirati predfinanciranje EU projekata.

Primjerice, u slučajevima kada jedinica provodi EU projekte za koje se rashodi financiraju iz općih prihoda i primitaka (nastali troškovi se kasnije refundiraju od strane institucija EU) jedinica će otvoriti poseban podizvor u okviru kojega će se planirati predfinanciranje EU projekata iz općih prihoda i primitaka jedinice. Navedeni podizvor otvorit će se u okviru izvora Opći prihodi i primici s obzirom na to da se taj podizvor treba „puniti“ iz izvora Opći prihodi i primici. U nastavku se daje primjer planiranja ovakvog projekta u proračunu - dogradnja dječjeg vrtića u Općini X.

Ukupna vrijednost projekta je 10,0 milijuna kuna od čega su Općini X odobrena sredstva iz fondova EU u iznosu od 6,0 milijuna kuna, a vlastiti udio

sufinanciranja iznosi 4,0 milijuna kuna. Za izvršenje projekta odobren je predujam EU sredstava u visini od 30% odobrenog iznosa pomoći, odnosno 1,8 milijuna kuna. Nije poznato hoće li refundacija preostalih EU sredstava doći u istoj godini, pa se ostatak sredstava za provedbu projekta (razlika između ukupne vrijednosti projekta i iznosa predujma i vlastitog udjela u sufinanciranju) planira financirati iz općih prihoda i primitaka.

| | | |
|---|----------------------------|----------------------|
| 2019. godina | VRIJEDNOST PROJEKTA | 10.000.000,00 |
| PRIHODI | plan | izvršenje |
| POMOĆI | 1.800.000,00 | 1.800.000,00 |
| OPĆI PRIHODI I PRIMICI: | | |
| – podizvor za predfinanciranje EU projekata | 4.200.000,00 | 4.200.000,00* |
| – <u>podizvor opći prihodi i primici</u> | <u>4.000.000,00</u> | <u>4.000.000,00</u> |
| | 10.000.000,00 | 10.000.000,00 |

*u prvoj godini kada se financira provedba projekta iz sredstava Općine, podizvor „pune“ opći prihodi i primici (dakle, na njemu se ne planiraju izravne pomoći od EU – 632 – ni pomoći EU temeljem prijenosa iz državnog proračuna – 638)

| | | |
|--|---------------------|---------------------|
| RASHODI | plan | izvršenje |
| PROJEKT U PRORAČUNU KXXXXXX DOGRADNJA DJEČJEG VRTIĆA | | |
| POMOĆI | 1.800.000,00 | 1.800.000,00 |
| OPĆI PRIHODI I PRIMICI: | | |
| – podizvor za predfinanciranje EU projekata | 4.200.000,00 | 4.200.000,00 |
| – <u>podizvor opći prihodi i primici</u> | <u>4.000.000,00</u> | <u>4.000.000,00</u> |
| | 10.000.000,00 | 10.000.000,00 |

U 2020. godini kada stiže refundacija, iznos od 4,2 milijuna kuna jedinica će u knjigovodstvenim evidencijama iskazati na izravnim pomoćima od EU (podskupina 632) ili na pomoćima EU temeljem prijenosa iz državnog proračuna (podskupina 638) i na isti način planirati u proračunu, u okviru izvora iz kojeg je predfinanciran projekt. Iz sredstava refundacije se mogu financirati aktivnosti/projekti nevezani uz dogradnju dječjeg vrtića. Ako jedinica ili proračunski korisnik financiranje osigurava iz drugog izvora (primjerice vlastiti izvor ili namjenski prihodi) tada u tom izvoru treba otvoriti podizvor za predfinanciranje.

7.4. Planiranje kratkoročnog kredita i zajma koji prelazi u sljedeću godinu

Primitak i povrat kratkoročnih kredita i zajmova koji se vraćaju u istoj proračunskoj godini u kojoj su primljeni, u računovodstvu se ne iskazuje na razredu 8 Primici od financijske imovine i zaduživanja i na razredu 5 Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova. Stoga kratkoročne kredite i zajmove koji se vraćaju u istoj proračunskoj godini ne treba niti planirati na primicima i izdacima. Međutim, ako se primljeni kratkoročni zajam ne vraća u godini u kojoj je primljen, u računovodstvu na kraju godine na razredu 8 Primici od financijske imovine i zaduživanja ostaje iskazan iznos koji nije vraćen tijekom godine, dok će sljedeće godine taj isti iznos biti iskazan na razredu 5 Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova. Stoga iznos glavnice koji

na kraju godine neće biti vraćen treba u tekućoj godini planirati na primicima, a u sljedećoj godini na izdacima. Sredstva kredita ili zajma koja nisu vraćena u tekućoj godini korištena su za pokriće obveza za rashode. Povrat će se u sljedećoj godini financirati iz ostvarenih prihoda. Na taj način ostvarit će se proračunska ravnoteža.

7.5. Uključivanje svih prihoda i primitaka te rashoda i izdataka škola u proračun nadležne jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (pomoći iz državnog proračuna te plaće i drugi rashodi za zaposlene)

U Uputama za izradu proračuna za razdoblje 2016. - 2018. detaljno je obrazložena obveza uključivanja svih prihoda i primitaka, rashoda i izdataka proračunskih korisnika u proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, sukladno ekonomskoj, programskoj, funkcijskoj, organizacijskoj, lokacijskoj klasifikaciji te izvorima financiranja. Iznimka je napravljena za plaće i ostale rashode za zaposlene osnovnih i srednjih škola. Naime, plaće i ostali rashodi za zaposlene osnovnih i srednjih škola u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2019. godinu (kao i ranijih godina) iskazani su po prirodnoj vrsti troška pa ih stoga nadležne jedinice nisu iskazale u svom proračunu.

Državni ured za reviziju je u Izvješću o obavljenoj reviziji Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2018. godinu utvrdio da plaće i ostali rashodi za zaposlene osnovnih i srednjih škola nisu u državnom proračunu, odnosno izvještaju o izvršenju državnog proračuna iskazani na odgovarajućim računima ekonomske klasifikacije, jer su, s obzirom na to da su osnovne i srednje škole uglavnom proračunski korisnici proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, navedeni rashodi trebali biti iskazani u okviru rashoda za pomoći proračunskim korisnicima drugih proračuna. S druge strane, a prema uputi Ministarstva financija, u financijskim izvještajima Ministarstva znanosti i obrazovanja, sredstava za bruto plaće, doprinose i ostale rashode za zaposlenike osnovnih i srednjih škola čiji su osnivači jedinice, iskazuju se na propisani način - u okviru rashoda za pomoći.

Nastavno na navedeno, Državni ured za reviziju naložio je sredstva za financiranje rashoda u vezi sa zaposlenicima osnovnih i srednjih škola, planirati u državnom proračunu na odgovarajućim računima ekonomske klasifikacije. Temeljem ovog naloga Državnog ureda za reviziju sredstva za plaće i ostale rashode za zaposlene osnovnih i srednjih škola će u Državnom proračunu za 2020. i projekcijama za 2021. i 2022. godinu biti planirana u okviru podskupine računa 366 Pomoći proračunskim korisnicima drugih proračuna.

U financijskim planovima škola ništa se ne mijenja u odnosu na prethodnu godinu. Škole kao i do sada sredstva za plaće i druge rashode za zaposlene koji se osiguravaju u državnom proračunu u svom financijskom planu iskazuju u okviru podskupine 636 Pomoći proračunskim korisnicima iz proračuna koji im nije nadležan.

Međutim, promjena je u proračunima nadležnih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koje će u svoj proračun u cijelosti uključiti

financijske planove škola obuhvaćajući i plaće te ostale rashode za zaposlene, a na prihodnoj strani sredstva pomoći proračunskim korisnicima iz proračuna koji im nije nadležan (sredstva ostvarena iz državnog proračuna).

Ovdje treba napomenuti da će u Odluci o izvršavanju Proračuna za 2020. godinu i dalje biti propisano izuzeće od obveze uplate vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka u Proračun Županije.

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

U dijelu 6.1. 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.

7.7. Planiranje sredstava za obavljanje povjerenih poslova državne uprave

Izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave (Narodne novine, br. 66/19) omogućilo se povjeravanje poslova ureda državne uprave koji su prvostupanjskog karaktera, osobito poslova rješavanja u upravnim stvarima i izdavanja raznih potvrda, županijama, odnosno upravnim tijelima županija. Time će se postići djelotvornije i učinkovitije obavljanje poslova državne uprave na razini najbližoj građanima.

Sredstva za obavljanje povjerenih poslova državne uprave doznačavat će se iz državnog proračuna sa razdjela Ministarstva uprave, podskupine računa 363 Pomoći unutar općeg proračuna. Županije će navedena sredstva planirati u okviru podskupine računa 633 Pomoći proračunu iz drugih proračuna.

Sporazumima će se regulirati ostala pitanja o preuzimanju državnih službenika i namještenika, opreme, sredstava za rad, pismohrane i druge dokumentacije, financijskih obveza te prava i obveze ureda državne uprave u županijama.

7.8. 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/>.

7.9. 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 stranici: <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 2020. i projekcija za 2021. i 2022.,
- privremenog financiranja za 2020. (u slučaju donošenja odluke o privremenom financiranju) i
- svih izmjena i dopuna proračuna za 2020.

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 potreban za osiguranje minimalnih financijskih standarda (bilančnih prava) u 2020. godini se planira **uvećan za najviše 3% u odnosu na prethodnu 2019. godinu**.

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

Sredstva pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije, kao i 2019. godine, bit će osigurana u državnom proračunu Republike Hrvatske na razdjelu tijela (ministarstva i druga tijela državne uprave) nadležnog za određenu decentraliziranu funkciju. Radi se o sredstvima namijenjenima jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave koje iz namjenskog udjela poreza na dohodak ostvare manje sredstava nego im je potrebno za dostizanje minimalnih financijskih standarda te imaju pravo na pomoć izravnanja.

9. NAJAVA: NOVA UREDBA O SASTAVLJANJU I PREDAJI IZJAVE O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI I IZVJEŠTAJA O PRIMJENI FISKALNIH PRAVILA

Početak godine stupio je na snagu novi Zakon o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine, br. 111/18) na temelju kojeg je izrađen novi Prijedlog uredbe o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila. Za Prijedlog uredbe zaključena je procedura savjetovanja s javnošću.

Izjava o fiskalnoj odgovornosti daje se i nadalje na temelju Upitnika o fiskalnoj odgovornosti, nalaza Državnog ureda za reviziju odnosno vanjske revizije i raspoloživih informacija. Postroženi su uvjeti za davanje Izjave 1 a. bez utvrđenih slabosti i nepravilnosti, a pitanja iz Upitnika proširuju se i na područja transparentnosti i upravljanja imovinom. Predloženo je uvođenje obvezne izobrazbe iz područja fiskalne odgovornosti za ministre, čelnike drugih državnih tijela, općinske načelnike, gradonačelnike odnosno župane i čelnike svih ostalih proračunskih i izvanproračunskih korisnika.

U Upitniku je predviđeno brisanje pojedinih pitanja, kao i dopune postojećih te nova pitanja iz svih područja koja se testiraju Upitnikom, pa tako i iz područja planiranja proračuna, odnosno izrade financijskog plana.

U kontekstu izrade financijskih planova i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2020. - 2022., ukazujemo kako je u pitanjima iz područja planiranja iz prijedloga Upitnika o fiskalnoj odgovornosti naglasak stavljen na nužnost uravnoteženja financijskog plana proračunskog i izvanproračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za naredno trogodišnje razdoblje na način da uključuje procjenu rezultata poslovanja tekuće godine koji se prenosi u sljedeću(e) proračunsku(e) godinu(e).

Također, u slučaju da jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno proračunski i izvanproračunski korisnici proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave planiraju sukcesivno trošenje viškova odnosno pokriće manjkova, uz proračun odnosno financijski plan mora biti donesen akt koji sadrži analizu nastanka tako značajnog viška odnosno analizu i ocjenu postojećeg financijskog stanja institucije; prijedlog mogućnosti za smanjenje ili ukidanje određenih naknada koje se naplaćuju za usluge koje pružaju proračunski korisnici odnosno prijedlog mjera za otklanjanja utvrđenih uzroka nastanka negativnog poslovanja te mjera za stabilno održivo poslovanje; način i svrhu za koju će se

upotrijebiti navedeni višak u zadanom trogodišnjem okviru odnosno akcijski plan provedbe navedenih mjera (s opisom mjere, načinom provedbe, rokom provedbe, imenom i prezimenom odgovorne osobe) s očekivanim financijskim i ekonomskim učinkom. O donošenju akta usvojenog od strane predstavničkog tijela, odnosno upravnog vijeća ili drugog upravljačkog tijela, potrebno je priložiti dokaz uz pitanje u Upitniku.

Dodatno, posebni dio proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave mora biti sastavljen od prikupljenih i objedinjenih prijedloga financijskih planova proračunskih korisnika proračuna jedinice u koji su uključeni svi vlastiti i namjenski prihodi i primici proračunskih korisnika, što će se također testirati pitanjem koji je sastavni dio Upitnika.

10. 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 | 30.9. |
| 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 | 30.9. |
| Dostavljaju prijedlog financijskog plana nadležnom Upravnom odjelu | Proračunski korisnici i izvanproračunski korisnik | 11.10. |
| Dostavljaju usklađeni prijedlog financijskog plana Upravnom odjelu za financije | Upravna tijela | 15.10. |
| Usklađivanje i kontrola prijedloga financijskih planova Upravnih tijela | Upravni odjel za financije | 16.10.-25.10. |
| 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 | 28.10. |
| Savjetovanje s javnošću | Upravni odjel za financije | 29.10.-13.11. |
| 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. |

11. 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/>