

**UPUTA ZA IZRADU PRORAČUNA**  
**ZAGREBAČKE ŽUPANIJE**  
**ZA RAZDOBLJE 2016.-2018.**

VERZIJA 1.0.

## SADRŽAJ

<b>1. UVOD</b> .....	4
<b>2. TEMELJNI EKONOMSKI POKAZATELJI ZA RAZDOBLJE 2016.-2018.</b> .....	5
<b>3. PROCJENA PRIHODA I RASHODA TE PRIMITAKA I IZDATAKA ZAGREBAČKEŽUPANIJE U RAZDRAZDOBLJU 2016.-2018.</b> .....	5
3.1. Procjena prihoda proračuna Zagrebačke županije za razdoblje 2016.-2018....	5
3.2. Procjena rashoda Zagrebačke županije za razdoblje 2016.-2018.....	6
<b>4. PRIJEDLOG VISINE FINANCIJSKOG PLANA FINANCIJSKOG PLANA PO UPRAVNIM TIJELIMA</b> .....	7
<b>5. METODOLOGIJA IZRADE PRORAČUNA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE</b> .....	8
5.1. Uključivanje vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka svih proračunskih korisnika u proračun Zagrebačke županije.....	8
5.2. Primjena ekonomske klasifikacije propisane pravilnikom o proračunskom računovodstvu i računskom planu.....	10
5.3. Plan razvojnih programa.....	11
5.4. Novosti u sadržaju Uputa za proračunske i izvanproračunske korisnike.....	13
5.5. Forma proračuna i primjena načela transparentnosti.....	14
<b>6. METODOLOGIJA IZRADE PRIJEDLOGA FINANCIJSKOG PLANA PRORAČUNSKOG KORISNIKA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE</b> .....	16
6.1. Procjena prihoda i primitaka.....	18
6.2. Prijedlog plana rashoda i izdataka.....	19
6.3. Obrazloženje financijskog plana.....	20
<b>7. PLANIRANJE RASHODA PRORAČUNSKIH KORISNIKA U SKLOPU DECENTRALIZIRANIH FUNKCIJA</b> .....	23
7.1. Izvanproračunski korisnici jedinica lokalne i	

područne(regionalne) samouprave.....	24
<b>8. NAČIN PRIPREME I TERMINSKI PLAN ZA IZRADU PRORAČUNA I PRIJEDLOGA FINANCIJSKIH PLANOVA PRORAČUNSKIH I IZVANPRORAČUNSKIH KORISNIKA.....</b>	<b>25</b>
8.1. Način pripreme izrade proračuna i prijedloga financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika.....	25
8.2. Terminski plan za izradu proračuna i prijedloga financijskog plana proračunskog i izvanproračunskog korisnika.....	26
<b>9. ŠIFRE I NAZIVI ZAJEDNIČKIH PROGRAMA.....</b>	<b>28</b>
<b>10. DOSTUPNOST MATERIJALA NA WEB STRANICI ZAGREBAČKE ŽUPANIJE.....</b>	<b>31</b>

## 1. UVOD

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

Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2016. - 2018. koje je Vlada Republike Hrvatske usvojila na svojoj 241. Sjednici održanoj 30. srpnja 2015. izradene su na temelju strateških planova, Nacionalnog programa reformi 2015. i Programa konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2015.-2018. te posebnih preporuka Vijeća EU za Republiku Hrvatsku. Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2016. - 2018. (dalje u tekstu: Upute) dostavljaju se svim županijama, gradovima i općinama kako bi, na temelju istih i u skladu s odredbama Zakona o proračunu, izradile upute za izradu proračuna jedinice i dostavile ih svojim proračunskim i izvanproračunskim korisnicima.

Upute sadrže:

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

Metodologija za izradu prijedloga financijskog plana, odnosno proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave propisana je Zakonom o proračunu i podzakonskim aktima kojima se regulira provedba Zakona, ponajprije Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama (Narodne novine, br. 26/10 i 120/13) i Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine, br. 124/14).

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

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

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

## 3. PROCJENA PRIHODA I RASHODA TE PRIMITAKA I IZDATAKA ZAGREBAČKE ŽUPANIJE U RAZDOBLJU 2016.-2018.

### 3.1. Procjena prihoda proračuna Zagrebačke županije za razdoblje 2016.-2018.

Tablica 1: Kretanje indeksa rasta najznačajnijih prihoda proračuna Zagrebačke županije u razdoblju 2014.-2018.

Plan i projekcije				
	Indeks 2015./2014.	Indeks 2016./2015.	Indeks 2017./2016.	Indeks 2018./2017.
<b>Ukupni prihod</b>	<b>96,3</b>	<b>99,4</b>	<b>1 01,5</b>	<b>102,0</b>
porez na dohodak	95,0	100,5	101,1	101,9
pomoći iz proračuna	121,0	102,0	107,0	115,0
prihodi od imovine	103,0	98,0	104,0	110,0
prihodi od adm. pristojbi i po posebnim propisima	91,0	92,0	101,0	102,0
prihodi od prodaje nefinancijske imovine	127,0	103,0	98,0	95,0
ostalo	80,0	89,0	100,0	90,0

### 3.2. Procjena rashoda proračuna Zagrebačke županije za razdoblje 2016.-2018.

Tablica 2: Kretanje rashoda Zagrebačke županije u razdoblju 2013.-2017.

(000 HRK)	2013	2014.	Indeks 14/13	Plan 2015.	Indeks 15/14	Plan 2016.	Indeks 16/15	Projekcija 2017.	Indeks 17/16
UKUPNI RASHODI (3+4+5)	287.691.625	286.906.528	99,7	313.652.073	109,3	305.840.260	97,5	310.427.786	101,5
3 Rashodi poslovanja	247.353.376	245.852.681	99,4	267.988.951	108,9	265.488.658	99,1	266.763.988	100,6
4 Rashodi za nabavu nefin. Imovine	35.939.049	35.654.447	99,2	41.663.122	116,8	36.351.602	87,2	38.663.872	106,3
5 Izdaci za fin. Imovinu i otplate zajmova	4.399.200	5.399.400	122,8	4.000.000	74,2	4.000.000	100,0	5.000.000	125,0

#### 4. PRIJEDLOG VISINE FINANCIJSKOG PLANA PO UPRAVNIM TIJELIMA

Upravna tijela planiraju limite za razdoblje 2016.-2018. godina prvi puta na dvije razine- limit za provedbu postojećih programa i aktivnosti te limit za provedbu novih ili promjenu postojećih programa i aktivnosti. Ovi prijedlozi na razini upravnih odjela nalaze se u Tablici 3.

Upravna tijela koja predviđaju povećanje ili smanjenje namjenskih prihoda do kraja 2015. godine a isti se predviđaju kao izvor financiranja i u 2016. god. te kao takvi nisu sastavni dio ovih limita, ovo ograničenje trebaju uzeti u obzir kod izrade prijedloga proračuna za 2016. godinu.

**Tablica 3. PRIJEDLOG LIMITA UKUPNIH RASHODA I IZDATAKA PO UPRAVNIM TIJELIMA ZA RAZDOBLJE 2016.-2018.**

PRIJEDLOG PRORAČUNA I PROJEKCIJA ZA 2016. -2018. GOD. - SA LIMITIMA											
RB.	UPRAVNA TIJELA	PLAN 2014.	PLAN 2015.	LIMIT 1. <sup>1</sup> 2016.	LIMIT 2. <sup>2</sup> 2016.	PLAN 2016.	PROJEKCIJA 2017.	PROJEKCIJA 2018.	INDEKS 2016./ REBAL ANS I. 2015.	INDEKS 2017./ 2016.	INDEKS 2018./ 2017.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
1	SS ŽUPANA	19.491.400	28.281.000	26.866.950	1.414.050	28.281.000	28.705.215	29.279.319	100,00	101,50	102,00
2	SS SKUPŠTINE	19.698.380	13.709.000	13.434.820	274.180	13.709.000	13.914.635	14.192.928	100,00	101,50	102,00
3	UO ZA POLJOPRIVREDU, RURALNI RAZVITAK I ŠUMARSTVO	21.411.055	19.471.000	18.014.569	2.001.619	20.016.188	20.316.431	20.722.759	102,80	101,50	102,00
4	UO ZA PROSVJETU, KULTURU, ŠPORT I TEHNIČKU KULTURU	114.733.812	119.063.073	101.766.780	11.307.420	113.074.200	114.770.313	117.065.720	94,97	101,50	102,00
5	UO ZA ZDRAVSTVO I SOCIJALNU SKRB	44.529.378	41.245.000	38.790.923	2.041.628	40.832.550	41.445.038	42.273.939	99,00	101,50	102,00
6	UO ZA GOSPODARSTVO	26.316.818	25.308.000	20.043.936	2.227.104	22.271.040	22.605.106	23.057.208	88,00	101,50	102,00
7	UO ZA PROMET I KOMUNALNU INFRASTRUKTURU	20.579.300	17.220.000	17.111.342	1.901.260	19.012.602	19.297.791	19.683.747	110,41	101,50	102,00
8	UO ZA PROSTORNO UREĐENJE, GRADNJU I ZAŠTITU OKOLIŠA	25.735.391	26.679.000	25.619.844	792.366	26.412.210	26.808.393	27.344.561	99,00	101,50	102,00
9	UO ZA FINANCIJE	4.255.400	4.255.000	4.378.395	89.355	4.467.750	4.534.766	4.625.462	105,00	101,50	102,00
10	URED ŽUPANA	9.691.000	9.349.000	9.162.020	186.980	9.349.000	9.489.235	9.679.020	100,00	101,50	102,00
11	UO ZA FONDVE EU, REGIONALNU I MEĐUNARODNU SURADNJU	4.026.470	8.216.000	6.424.912	1.133.808	7.558.720	7.672.101	7.825.543	92,00	101,50	102,00
12	SLUŽBA ZA UNUTARNJU REVIZIJU	855.620	856.000	830.320	25.680	856.000	868.840	886.217	100,00	101,50	102,00
	<b>UKUPNO</b>	<b>311.324.024</b>	<b>313.652.073</b>	<b>282.444.811</b>	<b>23.395.450</b>	<b>305.840.260</b>	<b>310.427.864</b>	<b>316.636.422</b>	<b>97,51</b>	<b>101,50</b>	<b>102,00</b>

Za provedbu postojećih

1) programa/aktivnosti

Za provedbu novih ili promjenu postojećih

2) programa/aktivnosti

Limiti predstavljaju okvirne prijedloge financijskih planova, gdje kod usklađivanja istih može doći do određenih odstupanja od navedenih prijedloga limita, sukladno navedenim pretpostavkama

## **5. METODOLOGIJA IZRADE PRORAČUNA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE**

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

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

### **5.1. Uključivanje vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka svih proračunskih korisnika u proračun Zagrebačke županije**

Člankom 48. Zakona o proračunu propisana je obveza uplate namjenskih prihoda i primitaka koje ostvare proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u proračun nadležne jedinice. Namjenski prihodi i primici jesu pomoći, donacije, prihodi za posebne namjene, prihodi od prodaje ili zamjene imovine u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, naknade s naslova osiguranja i namjenski primici od zaduživanja i prodaje dionica i udjela.

Nadalje, člankom 52. Zakona o proračunu utvrđuje se obveza uplate vlastitih prihoda proračunskih korisnika u proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

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

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



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

Iz navedenoga proizlazi obveza uključivanja svih prihoda i primitaka, rashoda i izdataka proračunskih korisnika u proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, sukladno ekonomskoj, programskoj, funkcijskoj, organizacijskoj, lokacijskoj klasifikaciji te izvorima financiranja.

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

Slijedeći navedenu obvezu iz Zakona o proračunu, u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2015. godinu i projekcijama za 2016. i 2017. po prvi su puta iskazani vlastiti i namjenski prihodi i primici ustanova u zdravstvu, nacionalnih parkova i parkova prirode te Državnog zavoda za zaštitu prirode, kao i javnih ustanova u sustavu visokog obrazovanja. Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. (Narodne novine, br. 148/14) i nadalje je propisano izuzeće od uplate vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka navedenih ustanova u državni proračun.

Dakle, svi njihovi vlastiti i namjenski prihodi i primici dio su državnog proračuna za iduće srednjoročno razdoblje, ali nisu dio novčanog tijeka sustava državne riznice. Ove ustanove i nadalje na svojim računima ostvaruju te prihode te sa svojih računa podmiruju obveze/rashode koji se financiraju iz ovih izvora. Na temelju mjesečnih izvještaja ovih ustanova o korištenju navedenih prihoda provode se evidencije u sustavu državne riznice. Ministarstvo financija je za pojedine grupe ustanova donijelo šest uputa o načinu praćenja ostvarivanja i trošenja vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka za 2015. godinu. Upute su raspoložive na internetskim stranicama Ministarstva financija (<http://www.mfin.hr/hr/upute-o-nacinu-pracenja-ostvarivanja-i-trosenja-vlastitih-i-namjenskih-prihoda-i-primitaka>), a odnose se na uspostavu izvještajnog sustava temeljem kojeg se naplata i korištenje vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka mjesečno evidentira u SAP sustavu državne riznice ručnim unosom podataka.

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

## **5.2. Primjena ekonomske klasifikacije propisane Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu**

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

Novi Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu donio je promjene u sadržaju financijskih izvještaja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i to izvještaja razine 22. Promjene su uvjetovane potrebom za kvalitetnijim statističkim podacima, posebice proizašlim iz konsolidiranih financijskih izvještaja. Bilo je potrebno osigurati mogućnost da statističari samostalno od financijskog izvještaja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i financijskih izvještaja proračunskih korisnika jedinice izrade konsolidirani financijski izvještaj istovjetan onom kojeg je izradila jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Kako bi se to omogućilo, u Računski plan uvedena je nova podskupina računa **367 Prijenosi proračunskim korisnicima iz nadležnog proračuna za financiranje redovne djelatnosti sa pripadajućim podskupinama.**

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

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

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

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

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

### **5.3. Plan razvojnih programa**

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

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

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

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

ciljevima i prioritetima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a koji opet moraju biti u suglasju s nacionalnim strateškim ciljevima i prioritetima.

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

Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave utvrđuje ciljeve razvoja i mjere pomoću kojih će se ti ciljevi ostvariti. Ciljevi razvoja predstavljaju jasan smjer kretanja i djelovanja jedinice u dužem vremenskom razdoblju. Mjere obuhvaćaju niz specifičnih aktivnosti, čija je provedba usmjerena postizanju određenog cilja razvoja, a njihov redoslijed ukazuje na prioritete razvoja jedinice i prioritete pri alokaciji resursa u sljedećem trogodišnjem razdoblju. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje sukladno Zakonu o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 147/14) imaju obvezu izrade strategija razvoja nemaju potrebe u planu razvojnih programa utvrđivati nove ciljeve razvoja i mjere pomoću kojih će se ti ciljevi ostvariti, odnosno ciljeve razvoja i mjere za njihovo ostvarenje mogu preuzeti iz tih dokumenata.

Ciljevi i mjere koji se utvrđuju planom razvojnih programa trebaju biti kontinuirani, sveobuhvatni i takvi da doprinose razvoju jedinice. Naime, iako se plan razvojnih programa donosi za trogodišnje razdoblje, ciljevi, kao i mjere, ukazuju na prioritete jedinice u dužem vremenskom razdoblju. Najčešće jednom utvrđeni ciljevi razvoja i mjere ostaju nepromijenjeni duži niz godina, iako su uvijek moguće određene korekcije s obzirom na razvojnu politiku jedinice. Nakon utvrđivanja mjera, aktivnosti, odnosno projekti iz proračuna jedinice se, ovisno o svom doprinosu, povezuju sa jednom od utvrđenih mjera. Na ovaj način se ciljevi razvoja jedinice reflektiraju u njenom proračunu tako omogućavajući praćenje izdvajanja sredstava za provedbu pojedinog cilja.

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

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

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

Tablica 4. Plan razvojnih programa

Naziv cilja	Naziv mjere	Program/aktivnost	Naziv programa/aktivnosti	Plan 2015.	Povećanje/ smanjenje	Novi plan 2015.	Pokazatelj rezultata	Polazne vrijednosti 2014.	Ciljana vrijednost 2015.	Ciljana vrijednost 2016.	Ciljana vrijednost 2017.	Odgovornost za provedbu mjere (organizacijska klasifikacija)	
CILJ III. POBOLJŠANJE INFRASTRUKTURE I KVALITETE ŽIVOTA	Mjere: Provedba preventivnih mjera do zdravlja	1002	Kapitalna ulaganja u zdravstvu									005	002
		K100001	Ugradnja i opremanje zdravstvenih ustanova	11.509.622,00	0,00	11.509.622,00	3.2.2.	opremanje zdravstvenih ustanova medicinskom opremom, nabava prijevoznih sredstava i rekonstrukcija građevinskih objekata	Izvršena rekonstrukcija kotlovnice u Naftalanu, nabavka 1 mobilni mamograf, izvršen 1. faza digitalizacije RTG-a, nabavka vozila za hitnu medicinsku pomoć	2 faza digitalizacije RTG-a, nabava vozila za hitnu medicinu, nabava medicinske i laboratorijske opreme za medicinske ustanove, informatizacija u zdravstvu, ulaganje u objekte zdravstvenih ustanova	3 faza digitalizacije RTG-a, nabava medicinske i laboratorijske opreme za medicinske ustanove, informatizacija u zdravstvu, ulaganje u objekte zdravstvenih ustanova	nabava medicinske i laboratorijske opreme za medicinske ustanove, informatizacija u zdravstvu, ulaganje u objekte zdravstvenih ustanova	005

#### 5.4. Novosti u sadržaju Uputa za proračunske i izvanproračunske korisnike

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

Prema članku 27. Zakona o proračunu upravno tijelo za financije nakon primitka Uputa Ministarstva financija za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave izrađuje svoje upute za izradu proračuna i dostavlja ih proračunskim i izvanproračunskim korisnicima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Navedene upute između ostaloga uključuju i prijedlog visine financijskog plana po proračunskim korisnicima koji sadrži visinu financijskog plana za prethodnu proračunsku godinu i tekuću proračunsku godinu, te prijedlog visine financijskog plana za sljedeću proračunsku godinu i za sljedeće dvije godine.

Dakle, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave su i do sada u uputama za planiranje proračuna svojim proračunskim korisnicima utvrđivali tzv. limite. To su dodijeljeni iznosi sredstava unutar kojih bi korisnici izrađivali prijedloge financijskih planova. Međutim,

kako bi se postigla viša razina odgovornosti u ispunjavanju predviđenih programa i aktivnosti te ojačala fiskalna disciplina, mijenja se i način na koji se utvrđuju ti limiti.

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

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

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

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

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

## **5.5. Forma proračuna i primjena načela transparentnosti**

Predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave donosi proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2016. godinu na razini podskupine

(treća razina računskog plana), a projekcije za 2017. i 2018. godinu na razini skupine (druga razina računskog plana).

Usvajanje proračuna jedinica, a time i financijskih planova korisnika, na višoj razini ekonomske klasifikacije znači kršenje odredbi Zakona o proračuna, a istodobno ne donosi pomake u transparentnosti proračuna. Na ovaj način proračunu i proračunskim korisnicima ne daje se potrebna fleksibilnost u izvršavanju proračuna i financijskog plana, a upravo su oni ti koji su odgovorni za kvalitetno provođenje svojih programa (aktivnosti i projekata), ali u skladu s usvojenim proračunom i financijskim planom.

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

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

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

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

Primjena gore navedenih zakonskih odredbi jača povjerenje građana u političke procese, omogućuje građanima pozivanje vlasti na odgovornost te štiti od prevare i zlouporabe. Osim pozitivnih učinaka na kvalitetu upravljanja, proračunska transparentnost donosi i značajne financijske koristi. Sukladno međunarodnoj dobroj praksi, ključ postizanja otvorenih proračuna je u tome da se u različitim trenucima proračunskog procesa objavljuju ključni proračunski dokumenti.

Jedan od načina poboljšanja komunikacije građana i lokalne i područne (regionalne) samouprave može postati i vodič za građane uz proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Vodič se može tiskati i/ili objaviti na mrežnim stranicama. Cilj je vodiča na jednostavan način upoznati građane s osnovnim pojmovima iz područja financija

lokalne i područne (regionalne) samouprave, sadržajem proračuna, raspoloživim izvorima financiranja i prijedlogom ključnih programa, projekata i aktivnosti koji se planiraju financirati iz tih izvora u srednjoročnom razdoblju.

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

## **6. METODOLOGIJA IZRADE PRIJEDLOGA FINACIJSKOG PLANA PRORAČUNSKOG KORISNIKA JEDINICE LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE**

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

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

Pitanje nadležnosti, kao i popis proračunskih korisnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave regulirano je Registrom proračunskih i izvanproračunskih korisnika. Popis proračunskih i izvanproračunskih korisnika objavljen je 18. lipnja 2015. u Podacima iz Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika za 2016. godinu (Narodne novine, br. 68/15).

Međutim, u razdoblju od objave popisa proračunskih i izvanproračunskih korisnika kao jednog od prvih koraka proračunskog procesa, do roka za usvajanje proračuna za sljedeću godinu odnosno 31. prosinca tekuće godine, u Registru dolazi do izmjena podataka uslijed osnivanja novih proračunskih korisnika, spajanja i drugih statusnih promjena te gašenja postojećih korisnika, a na temelju odluka nadležnih tijela. Ažurirani popis proračunskih i izvanproračunskih korisnika Ministarstvo financija objavljuje mjesečno na svojim internetskim stranicama.

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

Proračunski korisnik u financijskom planu treba iskazati sve svoje prihode i rashode bez obzira na moguće uplate dijela prihoda korisnika u proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili podmirivanje dijela rashoda korisnika direktno s računa proračuna.

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



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

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

*Tablica 5: Isječak iz prijedloga financijskog plana proračunskog korisnika proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave*

## **PRIJEDLOG FINANCIJSKOG PLANA (proračunski korisnik) ZA 2016. I PROJEKCIJA PLANA ZA 2017. I 2018. GODINU**

### **OPĆI DIO**

	Prijedlog plana za 2015.	Projekcija plana za 2016.	Projekcija plana za 2017.
<b>PRIHODI UKUPNO</b>			
<b>PRIHODI POSLOVANJA</b>			
<b>PRIHODI OD NEFINANCIJSKE IMOVINE</b>			
<b>RASHODI UKUPNO</b>			
<b>RASHODI POSLOVANJA</b>			
<b>RASHODI ZA NEFINANCIJSKU IMOVINU</b>			
<b>RAZLIKA - VIŠAK / MANJAK</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

	Prijedlog plana za 2015.	Projekcija plana za 2016.	Projekcija plana za 2017.
<b>VIŠAK/MANJAK IZ PRETHODNE GODINE</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

	Prijedlog plana za 2015.	Projekcija plana za 2016.	Projekcija plana za 2017.

<b>PRIMICI OD FINANCIJSKE IMOVINE I ZADUŽIVANJA</b>			
<b>IZDACI ZA FINANCIJSKU IMOVINU I OTPLATE ZAJMOVA</b>			
<b>NETO FINANCIRANJE</b>			
<b>VIŠAK / MANJAK + NETO FINANCIRANJE</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

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

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

### **6.1. Procjena prihoda i primitaka**

Proračunski korisnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave prihode i primitke za 2016. godinu planira na razini podskupine (treća razina računskog plana), a za 2017. i 2018. na razini skupine (druga razina računskog plana). Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovi proračunski korisnici koriste izvore financiranja definirane Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama.

Proračunski korisnici obvezni su izraditi procjenu prihoda i primitaka za razdoblje 2016. – 2018. po izvorima financiranja. Izvori financiranja predstavljaju skupine prihoda i primitaka iz kojih se podmiruju rashodi i izdaci određene vrste i utvrđene namjene. Osnovni izvori financiranja jesu:

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

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

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

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

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

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

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

4. Izvor financiranja pomoći čine prihodi ostvareni od inozemnih vlada, od međunarodnih organizacija te institucija i tijela EU, prihodi iz drugih/nenadležnih proračuna, od izvanproračunskih korisnika, iz državnog proračuna temeljem prijenosa EU sredstava.

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

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

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

## **6.2. Prijedlog plana rashoda i izdataka**

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

Proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezni su izraditi prijedlog plana rashoda i izdataka za razdoblje 2016. - 2018. razvrstane prema proračunskim klasifikacijama **u skladu s Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama i Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.**

**Proračunski korisnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave rashode i izdatke za 2016. godinu planira na razini podskupine (treća razina računskog plana), a za 2017. i 2018. na razini skupine (druga razina računskog plana).**

**Upravna vijeća, školski odbori i ostala upravljačka tijela proračunskih korisnika jedinica (škole, vrtići, knjižnice...) obvezni su usvojiti financijski plan do kraja godine, kako bi se od 1. siječnja 2016. mogle preuzimati i izvršavati nove obveze.**

Temeljem zahtjeva nadležne lokalne jedinice proračunski korisnik može izrađivati i prijedlog financijskog plana na razini odjeljka (četvrta razina računskog plana), međutim **upravno vijeće ili drugo upravljačko tijelo obvezno je usvojiti financijski plan korisnika, a predstavničko tijelo proračun za 2016. godinu na razini podskupine (treća razina računskog plana), a projekcije za 2017. i 2018. godinu na razini skupine (druga razina računskog plana).**

Upravna tijela nadležna za proračunske korisnike obvezna su planirati rashode za zaposlene i materijalne rashode svojih korisnika proračuna u okviru skupine računa 31 i 32, a ne na računima podskupine 363 (pomoći unutar općeg proračuna), niti u okviru podskupine 381 (tekuće donacije) i podskupine 382 (kapitalne donacije). Na ovim podskupinama planiraju se rashodi za financiranje drugih subjekta (neprofitne organizacije, trgovačka društva, fizičke osobe) koje proračun financira na dobrovoljnoj bazi, sukladno svojim financijskim mogućnostima. Također, **račun odjeljka 367 (prijenosi proračunskim korisnicima iz nadležnog proračuna za financiranje redovne djelatnosti) ne koristi se u procesu planiranja.**

### **6.3. Obrazloženje financijskog plana**

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

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

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

Upravo stoga obrazloženje postaje sve značajniji dio samog financijskog plana na što ukazuje i pitanje iz Upitnika o fiskalnoj odgovornosti: „*Obrazloženje financijskog plana proračunskog korisnika državnog proračuna i proračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sadrži sažetak djelokruga rada proračunskog korisnika, obrazložene programe, zakonske i druge podloge na kojima se zasnivaju programi, usklađene*

*ciljeve, strategiju i programe s dokumentima dugoročnog razvoja, ishodište i pokazatelje na kojima se zasnivaju izračuni i ocjene potrebnih sredstava za provođenje programa, izvještaj o postignutim ciljevima i rezultatima programa temeljenim na pokazateljima uspješnosti iz nadležnosti proračunskog korisnika u prethodnoj godini te ostala obrazloženja i dokumentaciju.*“

Obrazloženje prijedloga financijskog plana sadrži:

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

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

**Dakle, odstupanja od onog što je prethodne godine projicirano za 2016. i 2017., odnosno što je već usvojeno prethodne godine, ali na manje razrađenoj razini, potrebno je u ovome dijelu obrazložiti navodeći zbog čega dolazi do razlika u odnosu na projekcije usvojene prethodne godine.**

**Program** je skup neovisnih, usko povezanih aktivnosti i projekata usmjerenih ispunjenju zajedničkoga cilja. Proračun po programima usredotočen je na rezultate svakog programa jer omogućava praćenje rashoda i izdataka vezanih uz provedbu programa. Proračun po programima prezentira javnosti, predstavničkim i izvršnim tijelima ciljeve i proračunska sredstva osigurana za provedbu zadanih ciljeva te rezultate provedbe planiranih programa. Mjerenje rezultata programa osigurava jasniju i učinkovitiju dodjelu sredstava. **Prilikom izrade obrazloženja naglasak je potrebno staviti na ciljeve koji se programima namjeravaju postići i pokazatelje uspješnosti realizacije tih ciljeva.**

Obrazloženje cilja nekog programa mora odgovoriti na sljedeća pitanja:

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

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

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

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

specifični – da zaista mjere ono što treba mjeriti,

mjerljivi – u pogledu kvalitete i/ili količine,

dostupni – u okviru prihvatljivih troškova,

relevantni – u odnosu na definirani cilj i

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

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

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

U nastavku daju se primjeri pokazatelja rezultata za škole:

Pokazatelj rezultata	Definicija	Jedinica	Polazna vrijednost	Izvor podataka	Ciljana vrijednost (2013.)	Ciljana vrijednost (2014.)	Ciljana vrijednost (2015.)
Povećanje broja školskih projekata/priredbi/manifestacija	Učenike se potiče na izražavanje kreativnosti, talenata i sposobnosti kroz ovakve aktivnosti	broj	15	škola	16	17	18

Pokazatelj rezultata	Definicija	Jedinica	Polazna vrijednost	Izvor podataka	Ciljana vrijednost (2013.)	Ciljana vrijednost (2014.)	Ciljana vrijednost (2015.)
Povećanje broja učenika koji su uključeni u različite školske projekte/priredbe/manifestacije	Učenike se potiče na izražavanje kreativnosti, talenata i sposobnosti kroz ovakve aktivnosti	broj	180	škola	190	200	210

Pokazatelj rezultata	Definicija	Jedinica	Polazna vrijednost	Izvor podataka	Ciljana vrijednost (2013.)	Ciljana vrijednost (2014.)	Ciljana vrijednost (2015.)
Povećanje broja osvojenih mjesta (prva tri) na županijskim/ državnim natjecanjima	Uz to što se učenike potiče na izražavanje sposobnosti kroz ovakve aktivnosti testira se i kvaliteta rada nastavnika s nadarenim učenicima	broj	1	škola	3	4	5

## 7. PLANIRANJE RASHODA PRORAČUNSKIH KORISNIKA U SKLOPU DECENTRALIZIRANIH FUNKCIJA

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

*Tablica 6: Kretanje indeksa rasta za izračun sredstava (bilančnih prava) za financiranje decentraliziranih funkcija u razdoblju 2016. - 2018.*

Vrste rashoda	Projekcija			
	Indeks 2015./2014.	Indeks 2016./2015.	Indeks 2017./2016.	Indeks 2018./2017.

Rashodi za zaposlene	100,0	100,0	100,0	100,0
Materijalni rashodi	100,0	100,0	100,0	100,0
Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	100,0	100,0	100,0	100,0

Izvor: Ministarstvo financija

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

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

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

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

**Zdravstvene ustanove** izrađuju svoje prijedloge financijskih planova u skladu sa Zakonom o proračunu i prema modelu prijedloga financijskog plana danom u ovim Uputama. Zdravstvene ustanove u izvoru financiranja: opći prihodi i primici odvojeno planiraju sredstva koja dobivaju iz državnog proračuna, iz HZZO-a i iz proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Svoje prijedloge financijskih planova zdravstvene ustanove u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dostavljaju nadležnom upravnom tijelu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u rokovima koje utvrdi nadležna jedinica u svojim uputama o načinu i rokovima izrade i dostave financijskih planova, a zdravstvene ustanove u vlasništvu države pridržavat će se uputa nadležnog ministarstva, odnosno Ministarstva zdravlja.

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

## **7.1. Izvanproračunski korisnici jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave**



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

Prijedlog financijskog plana izvanproračunski korisnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (županijska uprava za ceste) dostavlja nadležnom upravnom tijelu u rokovima koje utvrdi nadležna jedinica u svojim uputama o načinu i rokovima izrade i dostave financijskih planova.

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

## **8. NAČIN PRIPREME TE IZRADA TERMINSKI PLAN ZA IZRADU PRORAČUNA I PRIJEDLOGA FINANCIJSKIH PLANOVA PRORAČUNSKIH I IZVAPRORAČUNSKIH KORISNIKA**

### **8.1. Način pripreme izrade proračuna i prijedloga financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika**

Metodologija izrade proračuna propisana je Zakonom o proračunu i podzakonskim aktima: Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama („Narodne novine“ 26/10 i 120/13) i Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu („Narodne novine“ 124/14), Uputama Ministarstva financija i Uputama Upravnog odjela za financije.

*Upravna tijela i proračunski i izvanproračunski korisnici u njihovoj nadležnosti, dužni su dostaviti svoje prijedloge financijskih planova na razini odjeljka (četvrtoj razini ekonomske klasifikacije), dok će Skupština Zagrebačke županije proračun za 2016. god. usvojiti na razini podskupine (treća razina računskog plana), a projekcije za 2017. i 2018. god. na razini skupine (druga razina računskog plana).*

Proračunski i izvanproračunski korisnici Zagrebačke županije obvezni su izrađivati financijske planove u skladu s odredbama Zakona o proračunu i pridržavati se navedenih Uputa.

Proračunski korisnici svoje financijske planove dostavljaju nadležnom upravnom tijelu, koji po primitku istih objedinjavaju u objedinjeni prijedlog, koji dostavljaju Upravnom odjelu za financije sukladno rokovima iz terminskog plana za izradu proračuna i prijedloga financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika

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

Prijedlog financijskog plana izvanproračunski korisnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (županijska uprava za ceste) dostavlja nadležnom upravnom odjelu, u rokovima koji su utvrđeni u ovim Uputama.

U skladu sa Zakonom o proračunu predstavničko tijelo daje suglasnost na prijedlog financijskog plana zajedno s donošenjem proračuna Zagrebačke županije.

Upravni odjel za financije kao predlagač ovih Uputa tijekom izrade proračuna zadržava pravo odstupanja od određenih procjena i rokova koji su dati u ovim Uputama.

## **8.2. Terminski plan za izradu proračuna i prijedloga financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih 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:

<b>Aktivnost</b>	<b>Nositelj</b>	<b>Rok</b>
Dostavlja Prijedlog 1. Uputa upravnim tijelima zajedno sa pripadajućim obrascima potrebnim za izradu financijskih planova	Upravni odjel za financije	<b>22.9.</b>
Dostavlja Upute sa pripadajućim obrascima proračunskim i izvanproračunskim korisnicima 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	<b>23.9.</b>

	UO za promet i komunalnu infrastrukturu	
Dostavljaju prijedlog financijskog plana nadležnom upravnom odjelu	Proračunski i izvanproračunski korisnici	<b>06.10.</b>
Dostavljaju usklađeni prijedlog financijskog plana Upravnom odjelu za financije	Upravna tijela	<b>20.10.</b>
Usklađivanje i kontrola prijedloga financijskih planova Upravnih tijela	Upravni odjel za financije	<b>30.10.</b>
Izrada nacrtu proračuna i nacrtu Odluke o izvršavanju proračuna Zagrebačke županije za 2016. g., te projekcija za 2017.-2018. g.	Upravni odjel za financije	<b>31.10.</b>
Utvrđivanje prijedloga Proračuna i Odluke o izvrš. proračuna Županije za 2016. g. te projekcija za 2017.-2018.g.	Župan	<b>15.11.</b>

## 9. ŠIFRE I NAZIVI ZAJEDNIČKIH PROGRAMA

Navedeni programi razrađuju se sukladno potrebama na aktivnosti, tekuće i kapitalne projekte.

### UPRAVNI ODJEL ZA PROSVJETU, KULTURU, SPORT I TEHNIČKU KULTURU

ŠIFRE	NAZIVI
Glava 001	UPRAVNI ODJEL ZA PROSVJETU, KULTURU, SPORT I TEHNIČKU KULTURU
Program 1001	PRIPREME I DONOŠENJE AKATA IZ DJELOKRUGA TIJELA
Program 1001	RASHODI POSLOVANJA
Glava 002	OSNOVNO ŠKOLSTVO
Program 1001	MINIMALNI STANDARD U OSNOVNOM ŠKOLSTVU- MATERIJALNI I FINACIJSKI RASHODI
Program 1001	KAPITALNO ULAGANJE U OSNOVNO ŠKOLSTVO
Glava 003	SREDNJE ŠKOLSTVO
Program 1001	MINIMALNI STANDARD- SMJEŠTAJ UČENIKA U UČENIČKOM DOMU
Program 1003	MINIMALNI STANDARD U SREDNJEM ŠKOLSTVU I UČENIČKOM DOMU- MATERIJALNI I FINACIJSKI RASHODI
Program 1002	KAPITALNO ULAGANJE U SREDNJE ŠKOLSTVO
Glava 004	ŠKOLSTVO-OSTALE IZVAN DECENTRALIZIRANE FUNKCIJE
Program 1001	POJAČANI STANDARD U ŠKOLSTVU
Program 1002	KAPITALNO ULAGANJE
Program 1003	TEKUĆE I INVESTICIJSKO ODRŽAVNJE U ŠKOLSTVU
Glava 005	KULTURA
Program 1001	PROGRAM JAVNIH POTREBA U KULTURI
Glava 006	SPORT
Program 1001	PROGRAM JAVNIH POTREBA U SPORTU
Glava 007	TEHNIČKA KULTURA
Program 1001	TEHNIČKA KULTURA

## UPRAVNI ODJEL ZA ZDRAVSTVO I SOCIJALNU SKRB

ŠIFRE	NAZIVI
Glava 001	UPRAVNI ODJEL ZA ZDRAVSTVO I SOCIJALNU SKRB
Program 1001	PRIPREME I DONOŠENJE AKATA IZ DJELOKRUGA TIJELA
Program 1001	RASHODI POSLOVANJA
Glava 002	ZDRAVSTVO
Program 1001	MINIMALNI STANDARD U ZDRAVSTVU
Program 1002	KAPITALNA ULAGANJA U ZDRAVSTVU
Program 1002	ULAGANJE U ZDRAVSTVENE USTANOVE
Program 1003	JAVNOZDRAVSTVENI PRORITETI
Program 1004	ZDRAVA ŽUPANIJA
Program 1005	PREVENCIJA BOLESTI
Program 1006	OSTALE JAVNE POTREBE U ZDRAVSTVU
Program 1007	DOM ZDRAVLJA ZAGREBAČKE ŽUPANIJE
Program 1010	ZAVOD ZA HITNU MEDICINU ZAGREBAČKE ŽUPANIJE
Program 1011	RAZVOJNI PROJEKT NAFTALANA, SPECIJALNE BOLNICE ZA MEDICINSKU REHABILITACIJU
Glava 003	SOCIJALNA SKRB
Program 1001	MINIMALNI STANDARD U SOCIJALNOJ SKRBI
Program 1001	TEKUĆE DONACIJE UDRUGAMA I ORGANIZACIJAMA
Program 1002	BRIGA ZA STARIJE I NEMOĆNE OSOBE
Program 1003	NOVČANE POMOĆI GRAĐANIMA
Program 1005	DOM ZA STARIJE I NEMOĆNE IVANIĆ GRAD
Program 1008	OBILJEŽAVANJE DANA BRANITELJA ZAGREBAČKE ŽUPANIJE
Program 1010	SPOMEN OBILJEŽJE BRANITELJIMA DOMOVINSKOG RATA

**UPRAVNI ODJEL ZA PROSTORNO UREĐENJE, GRADNJU I ZAŠTITU OKOLIŠA**

<b>ŠIFRE</b>	<b>NAZIVI</b>
Glava 001	UPRAVNI ODJEL ZA PROSTORNO UREĐENJE, GRADNJU I ZAŠTITU OKOLIŠA
Program 1001	PRIPREME I DONOŠENJE AKATA IZ DJELOKRUGA TIJELA
Program 1001	RASHODI POSLOVANJA
Glava 002	PROSTORNO UREĐENJE I GRADNJA
Program 1001	SUFINANCIRANJE OPĆINA I GRADOVA IZ DJELOKRUGA PROSTORNOG UREĐENJA I GRADNJE
Program 1002	PRIPREME I DONOŠENJE AKATA IZ DJELOKRUGA TIJELA
Program 1003	STRUČNE PODLOGE
Glava 003	ZAŠTITA OKOLIŠA I PRIRODE
Program 1001	PRAĆENJE I UNAPREĐENJE STANJA U OKOLIŠU
Glava 004	JAVNA USTANOVA ZA UPRAVLJANJE ZAŠTIČENIM PODRUČJIMA I DRUGIM ZAŠTIČENIM PRIRODNIM VRIJED. NA POD. ŽŽ
Program 1001	REDOVNA DJELATNOST USTANOVE
Glava 005	ZAVOD ZA PROSTORNO UREĐENJE ZAGREBAČKE ŽUPANIJE
Program 1001	REDOVNA DJELATNOST ZAVODA
Program 1002	INFORMACIJSKI SUSTAV PROSTORNOG UREĐENJA
Program 1003	IZRADA DOKUMENATA PROSTORNOG UREĐENJA
Glava 006	PROSTORNO UREĐENJE I GRADNJA- POSTUPANJE S NEZAKONITO IZGRAĐENIM ZGRADAMA
Program 1001	POSTUPANJE S NEZAKONITO IZGRAĐENIM ZGRADAMA

## **10. DOSTUPNOST MATERIJALA NA WEB STRANICI ZAGREBAČKE ŽUPANIJE**

Upravna tijela, proračunski i izvanproračunski korisnici mogu tekst ovih uputa naći i koristiti s mrežne stranice Zagrebačke županije [www.zagrebacka-zupanija.hr](http://www.zagrebacka-zupanija.hr)

(Upravni odjel za financije/Dokumenti) gdje se nalaze:

- Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2016. - 2018.,

- Prilog 1.: Model prijedloga financijskog plana proračunskog korisnika proračuna
- Prilog 2.: Obrasci za pomoć pri izradi plana razvojnih programa  
Financijski plan projekta (investicije) [Obrazac FPP] i Financijski plan projekta (kapitalne pomoći) [Obrazac FPP-kp].

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