

UPUTA ZA IZRADU PRORAČUNA
ZAGREBAČKE ŽUPANIJE
ZA RAZDOBLJE 2017.-2019.

VERZIJA 1.0.

SADRŽAJ

1. UVOD	4
2. TEMELJNI EKONOMSKI POKAZATELJI ZA RAZDOBLJE 2017.-2019	5
3. PROCJENA PRIHODA I RASHODA TE PRIMITAKA I IZDATAKA ZAGREBAČKE ŽUPANIJE U RAZDRAZDOBLJU 2017.-2019	7
3.1. Procjena prihoda proračuna Zagrebačke županije za razdoblje 2017.-2019....	7
3.2. Procjena rashoda Zagrebačke županije za razdoblje 2017.-2019.....	7
4. PRIJEDLOG VISINE FINANCIJSKOG PLANA PO UPRAVNIM TIJELIMA	8
5. METODOLOGIJA IZRADE PRORAČUNA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE	9
5.1 Jačanje srednjoročnog proračunskog okvira.....	9
5.2. Uključivanje vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka svih proračunskih korisnika u proračun Zagrebačke županije.....	10
5.3. Primjena ekonomske klasifikacije propisane Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.....	12
5.4. Plan razvojnih programa.....	13
5.5. Dostava proračuna i odluke o izvršenju proračuna Ministarstvu financija.....	13
5.6. Unos podataka iz Proračuna Zagrebačke županije u web aplikaciju..... statističke potrebe.....	14
6. METODOLOGIJA IZRADE PRIJEDLOGA FINANCIJSKOG PLANA PRORAČUNSKOG KORISNIKA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE	14
6.1. Procjena prihoda i primitaka.....	16
6.2. Prijedlog plana rashoda i izdataka.....	18
6.3. Obrazloženje financijskog plana.....	19

7. PLANIRANJE RASHODA PRORAČUNSKIH KORISNIKA U SKLOPU DECENTRALIZIRANIH FUNKCIJA.....	22
7.1. Izvanproračunski korisnici jedinica lokalne i područne(regionalne) samouprave.....	24
8. NAČIN PRIPREME I TERMINSKI PLAN ZA IZRADU PRORAČUNA I PRIJEDLOGA FINACIJSKIH PLANOVA PRORAČUNSKIH I IZVANPRORAČUNSKIH KORISNIKA.....	25
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
9. ŠIFRE I NAZIVI ZAJEDNIČKIH PROGRAMA.....	27
10. DOSTUPNOST MATERIJALA NA WEB STRANICI ZAGREBAČKE ŽUPANIJE.....	31

1. UVOD

Sukladno Zakonu o proračunu (Narodne novine, br. 87/08, 136/12 i 15/15), i bez obzira na činjenicu da Smjernica ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2017. - 2019. godine (dalje u tekstu: Smjernice) zbog raspuštanja Hrvatskog Sabora i raspisivanja prijevremenih parlamentarnih izbora nisu izrađene i usvojene, Ministarstvo financija je sastavilo Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2017. - 2019. (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.

Kada Vlada usvoji smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2017.-2019., ove Upute bit će dopunjene makroekonomskim i fiskalnim okvirom opće države za to razdoblje te konačnim financijskim pokazateljima koje će županije, gradovi i općine koji su preuzeli financiranje decentraliziranih funkcija, kao i njihovi krajnji korisnici (ustanove), primjenjivati kod planiranja sredstava potrebnih za osiguranje minimalnih financijskih standarda (bilančnih prava).

Upute sadrže:

- 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 i 115/15).

2. TEMELJNI EKONOMSKI POKAZATELJI ZA RAZDOBLJE 2017. – 2019.

Makroekonomski i fiskalni okvir u srednjoročnom razdoblju detaljno će biti dostupan po izradi i usvajanju Smjernicama ekonomske i fiskalne politike, ali s obzirom na raspoloživost makroekonomskih pokazatelja i procjenu iz izvora HNB-a, upućujemo na ključna makroekonomska kretanja koja determiniraju srednjoročni okvir za procjenu prihoda i rashoda Zagrebačke županije u razdoblju 2017.-2019. god.

Realni BDP mogao bi u 2016. porasti na razini 2,5%, a veliki impuls tome daje rast domaće potražnje i povećanje kapitalnih ulaganja.

Očekuje se da bi se u 2017. rast realnog BDP-a mogao ubrzati na 3,0%, čemu bi i nadalje najviše mogao pridonositi izvoz robe i usluga te porast osobne potrošnje.

Stope promjene realnog BDP-a

u postocima

	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.*
Realni BDP	5,2	2,1	-7,4	-1,7	-0,3	-2,2	-1,1	-0,4	1,6	2,7

* Podaci se odnose na prvo tromjesečje 2016.

Napomena: Podaci su u skladu s ESA 2010 metodologijom, nakon 2013. godine su privremeni. Više informacija dostupno je na www.dzs.hr.

Izvor: DZS

Struktura bruto dodane vrijednosti

u tekućim cijenama

BDV prema NKD-u	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.*
Poljoprivreda	4,7	4,5	4,4	4,3	4,3	3,6
Industrija	20,9	21,5	21,2	21,2	21,2	22,2
Građevinarstvo	6,2	5,5	5,4	5,1	5,0	5,2
Trgovina, hoteli i restorani	20,2	20,3	21,0	21,3	21,8	18,0
Informacije i komunikacije	4,6	4,6	4,5	4,5	4,4	4,6
Financijske djelatnosti i osiguranje	7,2	6,8	6,6	6,7	6,7	7,2
Poslovanje nekretninama	10,0	10,2	10,4	10,4	10,3	11,0
Stručne uslužne djelatnosti	7,9	8,1	8,1	8,2	8,1	8,5
Javna uprava i obrana	15,5	15,4	15,3	15,3	15,2	16,3
Ostale uslužne djelatnosti	2,9	3,0	3,1	3,1	3,1	3,2
Bruto dodana vrijednost	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Podaci se odnose na prvo tromjesečje 2016.

Napomena: Podaci su u skladu s metodologijom ESA 2010.

Nominalne i realne neto plaće

	Nominalna neto plaća	Realna stopa rasta
	HRK	%
1998.	2681,7	6,6
1999.	3055,4	9,6
2000.	3324,4	3,9
2001.	3541,0	2,8
2002.	3718,8	3,4
2003.	3938,8	4,0
2004.	4171,8	3,8
2005.	4375,2	1,4
2006.	4601,7	2,1
2007.	4839,7	1,9
2008.	5176,8	1,1
2009.	5311,0	0,4
2010.	5341,8	-0,5
2011.	5440,6	-0,3
2012.	5477,9	-3,0
2013.	5514,8	-1,1
2014.	5533,5	0,6
2015.	5594,3	3,6
2016.*	5671,8	2,5

*Posljednji dostupan podatak odnosi se na plaće isplaćene za svibanj.

Izvori: DZS; HNB

3. PROCJENA PRIHODA I RASHODA TE PRIMITAKA I IZDATAKA ZAGREBAČKE ŽUPANIJE U RAZDOBLJU 2017.-2019.

3.1. Procjena prihoda proračuna Zagrebačke županije za razdoblje 2017.-2019.

Tablica 1: Kretanje indeksa rasta najznačajnijih prihoda proračuna Zagrebačke županije u razdoblju 2015.-2019.

Plan i projekcije				
	Indeks 2016./2015.	Indeks 2017./2016.	Indeks 2018./2017.	Indeks 2019./2018.
Ukupni prihod	100,7	101,5	102,0	103,5
porez na dohodak	98,5	100,5	101,5	103,0
pomoći iz proračuna	125,0	102,0	125,0	115,0
prihodi od imovine	107,0	103,0	104,0	109,0
prihodi od adm. pristojbi i po posebnim propisima	97,0	98,0	102,0	102,0
prihodi od prodaje nefinancijske imovine	135,0	108,0	95,0	95,0
ostalo	90,0	85,0	100,0	90,0

3.2. Procjena rashoda proračuna Zagrebačke županije za razdoblje 2017.-2019.

Tablica 2: Kretanje rashoda Zagrebačke županije u razdoblju 2015.-2019. (u 000 kn)

(000 HRK)	2015	Plan 2016.	Indeks 16/15	Plan 2017.	Indeks 17/16	Plan 2018.	Indeks 18/17	Projekcija 2019.	Indeks 19/18
UKUPNI RASHODI (3+4+5)	270.694	564.829	208,6	570.836	101,0	577.560	102,5	579.805	103,5
3 Rashodi poslovanja	236.691	488.901	207,4	493.790	101,0	498.679	102,0	500.634	102,4
4 Rashodi za nabavu nefin. Imovine	30.619	57.999	189,4	58.578	101,0	59.159	102,0	59.448	102,5
5 Izdaci za fin. Imovinu i otplate zajmova	4.349	17.929	312,2	18.466	103,0	17.722	101,0	19.722	110,0

4. PRIJEDLOG VISINE FINANCIJSKOG PLANA PO UPRAVNIM TIJELIMA

Upravna tijela planiraju limite za razdoblje 2017.-2019. godina na dvije razine- limit za provedbu postojećih programa i aktivnosti te limit za provedbu novih ili promjenu postojećih programa i aktivnosti. Za razliku od prethodnog razdoblja, dvojni limiti planiraju se i za projekcije 2018.-2019. god., a prijedlozi na razini upravnih odjela nalaze se u Tablici 3.

Upravna tijela koja predviđaju povećanje ili smanjenje namjenskih prihoda do kraja 2016. godine, a isti se predviđaju kao izvor financiranja i u 2017. god., te kao takvi nisu sastavni dio ovih limita, ovo ograničenje trebaju uzeti u obzir kod izrade prijedloga proračuna za 2017. godinu. Dakle, moguće je povećanje ili smanjenje limita u korelaciji sa novim izvorima prihoda koji u trenutku izrade ovih Uputa nisu bili poznati ili smanjenje limita u obrnutom smislu.

PO UPRAVNIM TIJELIMA ZA RAZDOBLJE 201.-2019. Tablica 3. PRIJEDLOG LIMITA UKUPNIH RASHODA I IZDATAKA

PRIJEDLOG PRORAČUNA I PROJEKCIJA 2017. - 2019.												
R.R.	UPRAVNO TIJELO	2017.				2018.			2019.			
		2015.	PLAN 2016.	LIMIT 1.	LIMIT 2.	PLAN 2017.	LIMIT 1.	LIMIT 2.	PROJEKCIJA 2018.	LIMIT 1.	LIMIT 2.	PROJEKCIJA 2019.
1.	STRUČNA SLUŽBA ŽUPANA	20.383.663	25.722.300	20.381.000	0	20.381.000	20.450.000	0	20.450.000	20.490.000	0	20.490.000
2.	STRUČNA SLUŽBA SKUPŠTINE	12.228.428	12.517.000	12.490.000	3.100.000	15.590.000	12.520.000	0	12.520.000	12.550.000	0	12.550.000
3.	U.O. ZA POLJOPRIVREDU, RURALNI RAZVITAK I ŠUMARSTVO	16.703.847	20.081.500	19.755.000	300.000	20.055.000	19.755.000	800.000	20.555.000	19.500.000	800.000	20.300.000
4.	U.O. ZA PROSVJETU, KULTURU, SPORT I TEH. KULTURU	108.648.154	123.439.894	109.800.000	13.500.000	123.300.000	109.950.000	16.000.000	125.950.000	108.500.000	16.000.000	124.500.000
5.	U.O. ZA ZDRAVSTVO I SOCIJALNU SKRB	39.575.477	40.695.000	37.300.000	3.000.000	40.300.000	37.500.000	3.500.000	41.000.000	37.200.000	3.500.000	40.700.000
6.	U.O. ZA GOSPODARSTVO	19.763.199	22.777.540	21.600.000	1.000.000	22.600.000	21.750.000	1.500.000	23.250.000	21.100.000	2.000.000	23.100.000
7.	U.O. ZA PROMET I KOMUNALNU INFRASTRUKTURU	13.820.434	19.018.000	17.500.000	1.500.000	19.000.000	17.550.000	1.500.000	19.050.000	17.550.000	1.600.000	19.150.000
8.	U.O. ZA PROSTORNO UREĐENJE, GRADNJU I ZAŠTITU OKOLIŠA	22.698.552	26.748.000	26.100.000	500.000	26.600.000	25.900.000	500.000	26.400.000	25.200.000	500.000	25.700.000
9.	U.O. ZA FINACIJE	4.280.050	4.409.000	4.430.000	0	4.430.000	4.450.000	0	4.450.000	4.470.000	0	4.470.000
10.	URED ŽUPANA	7.463.011	9.313.000	9.313.000	0	9.313.000	9.350.000	0	9.350.000	9.360.000	0	9.360.000
11.	U.O. ZA FONDOVE EU, REGIONALNU I MEĐUNARODNU SURADNJU	4.566.223	7.566.000	6.850.000	600.000	7.450.000	6.400.000	1.500.000	7.900.000	6.100.000	1.800.000	7.900.000
12.	SLUŽBA ZA UNUTARNJU REVIZIJU	529.670	1.070.000	1.070.000	0	1.070.000	1.090.000	0	1.090.000	11.100.000	0	11.100.000
UKUPNO		270.660.708	313.357.234	286.589.000	23.500.000	310.089.000	286.665.000	25.300.000	311.965.000	293.120.000	26.200.000	319.320.000

Napomena

LIMIT 1-za provedbu postojećih aktivnosti i projekata

LIMIT 2-za provedbu novih aktivnosti i projekata

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 za izradu proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave propisana je Zakonom o proračunu i podzakonskim aktima kojima se regulira provedba navedenog 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 i 115/15).

U izradi proračuna i financijskih planova nema značajnijih metodoloških promjena u odnosu na prethodnu godinu. Međutim, iz dosadašnje primjene Zakona o proračunu i njegovih podzakonskih propisa te analize Izjava o fiskalnoj odgovornosti za 2015. koje su Ministarstvu financija dostavile županije, gradovi i općine vidljivo je da je određena područja potrebno dodatno ojačati.

U izjavama o fiskalnoj odgovornosti, od ukupno 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave njih 138 iskazalo je slabosti i nepravilnosti u području planiranja, koje se najčešće odnose na sljedeće:

- prijedlog proračuna i projekcija nije dostavljen predstavničkom tijelu na usvajanje u zakonom predviđenom roku (4 županije, 16 gradova i 30 općina);
- plan razvojnih programa koji sadrži ciljeve i prioritete razvoja nije dostavljen predstavničkom tijelu na usvajanje (1 županija, 11 gradova i 35 općina);
- upravna tijela nadležna za financije nisu izradila i dostavila proračunskim korisnicima iz nadležnosti upute za izradu proračuna koje uključuju limite za proračunsku godinu i za sljedeće dvije godine posebno raspoređene za provedbu postojećih programa/aktivnosti te za uvođenje i provedbu novih ili promjenu postojećih programa/aktivnosti (1 županija, 11 gradova i 15 općina).

Uz navedeno, dio jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nije u proračun za 2016. i projekcije za 2017. i 2018. godinu uključio, sukladno odredbama Zakona o proračunu i Uputama za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2016. - 2018. (raspoloživo na <http://www.mfin.hr/hr/lokalni-proracuni>), sve vlastite i namjenske prihode i primitke proračunskih korisnika iz svoje nadležnosti.

5.1. Jačanje srednjoročnog proračunskog okvira

Na državnoj i lokalnoj te područnoj (regionalnoj) razini prisutna je nepotpuna i nedovoljna korelacija između višegodišnjeg proračunskog okvira, odnosno projekcija koje su usvojene za

godine n+1 i n+2 te samog godišnjeg proračuna kojeg potom izrađujemo u tim godinama. Dakle, projekcije koje se usvajaju uz proračune i financijske planove nisu obvezujuće, niti se njima rukovodimo u idućim godinama. Istodobno i preporuke Europske komisije idu u smjeru potrebe jačanja srednjoročnog proračunskog okvira za što će se, u okviru izmjena i dopuna Zakona o proračunu, pronaći dodatna metodološka rješenja, a temeljena na najboljoj europskoj praksi.

I same jedinice lokalne i područne (regionalne) trebaju kod izrade projekcija za 2018. i 2019. godinu poraditi na njihovoj vjerodostojnosti, a tome će svakako doprinijeti i kvalitetna izrada dvojnih limita za proračunske korisnike na početku proračunskog ciklusa.

Upute koje jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave izrađuju za svoje proračunske korisnike obvezno trebaju sadržavati i limite. Korisnicima se ne limitiraju vlastiti i namjenski izvori financiranja, već isključivo sredstva koja ostvaruju iz proračuna jedinice. Limiti su dodijeljeni iznosi sredstava unutar kojih bi korisnici izrađivali prijedloge financijskih planova. Jedan limit se utvrđuje ovisno o sredstvima potrebnim za provedbu postojećih programa, odnosno aktivnosti (koje proizlaze iz trenutno važećih propisa), a drugi limit 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.

5.2. Uključivanje vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka svih proračunskih korisnika u proračun Zagrebačke županije

U prošlogodišnjim Uputama za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave 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 (prethodne godine) za vlastite i namjenske prihode i primitke ustanova u zdravstvu u sanaciji te za plaće i ostale rashode za zaposlene osnovnih i srednjih škola koji se u državnom proračunu iskazuju po prirodnoj vrsti troška.

Kako je tijekom ove godine došlo do prekida postupka sanacije ustanova u zdravstvu koje su time vraćene u okrilje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, proračunom jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2017.-2019. trebaju biti obuhvaćene i ove ustanove sa svim svojim prihodima i rashodima. Sve vlastite i namjenske

prihode ustanova u zdravstvu u vlasništvu jedinica, uključujući i prihode ostvarene od Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, potrebno je planirati u proračunu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i vlastite te namjenske prihode škola, izuzev i nadalje plaća te ostalih rashoda za zaposlene. Dakle, plaće i ostale rashode za zaposlene osnovnih i srednjih škola koji se u državnom proračunu iskazuju po prirodnoj vrsti troška, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ne iskazuju u proračunu za iduće trogodišnje razdoblje.

Nekoliko je važnih preuvjeta za cjelovito i kvalitetno uključivanje vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka proračunskih korisnika u proračun jedinice:

1. Utvrditi vrste poslovnih događaja i transakcija koje evidentiraju proračunski korisnici i preispitati ispravnost njihovih evidencija. To primjerice znači da sve škole jedne županije isti poslovni događaj moraju evidentirati na isti način i na istom računu računskog plana.
2. Napraviti vezne tablice u kojima će se povezati vrsta prihoda sa izvorom financiranja. Iz Pravilnika o proračunskim klasifikacijama proizlaze neke od poveznica, međutim dio ovisi i o uputama i specifičnostima same jedinice. Primjerice, kamate koje proračunski korisnici ostvaruju na svojim računima mogu se vezati uz više izvora financiranja. Najčešće je to izvor financiranja: vlastiti prihodi, ali ovisno o različitim okolnostima mogu biti i drugi izvori financiranja. Primjer veznih tablica izrađenih za proračunske korisnike državnog proračuna za koje se prikupljanje i potrošnja vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka prati izvještajno, raspoložive su na internetskoj stranici: <http://www.mfin.hr/hr/upute-obrascizahtjeva-suglasnost>.
3. Definirati programsku klasifikaciju (aktivnosti i projekte) za proračunske korisnike iz svoje nadležnosti budući da se uključivanjem vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka korisnika može ukazati potreba za novim aktivnostima i projektima od onih koji su do sada bili sadržani u proračunu.
4. Utvrditi način praćenja ostvarivanja vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka, kao i njihova trošenja. 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. Ovi podaci moraju biti uključeni u polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Dakle, one jedinice koje posluju preko riznice, izvršavanje tog dijela proračuna prate putem riznice, a one koje nisu razvile sustave rizničnog poslovanja, izvršenje prate izvještajno i to ručnim evidencijama.

Jasno, navedeno praćenje nije jednostavno uspostaviti, a posebice u dijelu prenesenih viškova, odnosno manjkova korisnika iz prethodnih godina koje treba uključiti u proračun na isti način kao i viškove, odnosno manjkove same jedinice. Moguće je pratiti ostvarivanje i trošenje vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka

proračunskih korisnika, izuzetih od uplate na račun proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, na dva načina:

- provođenjem knjigovodstvenih evidencija u glavnoj knjizi proračuna ili
- samo izvještajno.

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

Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu koji je u primjeni od 2015. godine donio je promjene u sadržaju financijskih izvještaja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i to izvještaja razine 22. U Računski plan uvedena je nova podskupina računa 367 Prijenosi proračunskim korisnicima iz nadležnog proračuna za financiranje redovne djelatnosti s 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 izravnjanja planiraju na podskupini 635 Pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije. Sredstva koja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ostvaruju iz državnog proračuna za provođenje EU projekata planiraju se na podskupini računa 638 Pomoći iz državnog proračuna temeljem prijena 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 prijena sredstava EU, odnosno 63821 Kapitalne pomoći iz državnog proračuna temeljem prijena 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.

5.4. Plan razvojnih programa

Provođenjem suštinskih kontrola Izjava o fiskalnoj odgovornosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2015. godinu, na odabranom uzorku pitanja iz Upitnika o fiskalnoj odgovornosti, Ministarstvo financija je uočilo kako 47 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nije dostavilo plan razvojnih programa koji sadrži ciljeve i prioritete razvoja predstavničkom tijelu na usvajanje. Državni ured za reviziju u Izvješću o radu Državnog ureda za reviziju za 2015. godinu upozorava na čest problem neusklađenosti sredstava sadržanih u planovima razvojnih programa sa sredstvima u proračunu i ne donošenja izmjena planova razvojnih programa iako se izmjenama proračuna mijenja visina sredstava planirana za te programe.

Stoga se skreće pozornost na osiguranje usklađenosti iznosa u planovima razvojnih programa sa sredstvima planiranim proračunom. U slučajevima izmjena proračuna, odnosno promjene sredstava planiranih za razvojne programe, potrebno je izmijeniti i planove razvojnih programa.

Ukazujemo da je prošlogodišnjim Uputama za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2016. - 2018. obrazložen način izrade plana razvojnih programa i dan isječak iz primjera plana razvojnog programa.

5.5. Dostava proračuna i odluke o izvršavanju proračuna Ministarstvu financija

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. Zakon o proračunu dao je mogućnost da se ovim Uputama propiše način i oblik dostave.

Kako se, sukladno članku 12. Zakona o proračunu, proračun i projekcije, izmjene i dopune proračuna te odluka o privremenom financiranju objavljuju u službenom glasilu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, jedinice su u obvezi na e-mail adresu 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. Sve izmjene i dopune proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2017. godinu koje stupe na snagu tijekom 2017. godine dostavljaju se također u roku od 15

dana od dana njihova stupanja na snagu i na istu e-mail adresu. Da bi se osiguralo ostvarenje načela transparentnosti i slobodan pristup informacijama kao i njihovo povezivanje, preuzimanje i ponovno korištenje, preporučujemo da se svi navedeni materijali vezani uz proračun i njegove izmjene objavljuju u formatu pogodnom za daljnju obradu (word i excel).

5.6. 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 iz proračuna za 2015. i projekcija za 2016. i 2017. godinu, kao i za naredno trogodišnje razdoblje u posebnu web aplikaciju Ministarstva financija „Financijski planovi JLP(R)S“ (raspoloživu na stranci: <https://www3.apisit.hr/wab/servlet/proweb/webjprls/Login>). Ažurirane upute za pristup i korištenje aplikacije dostupne su na mrežnoj stranici Ministarstva financija, na adresi <http://www.mfin.hr/hr/elektronicka-dostava-planova-proracuna-jlprs-upute>.

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

- proračuna za 2017. i projekcija za 2018. i 2019., 9
- privremenog financiranja za 2017. (u slučaju donošenja odluke o privremenom financiranju) i
- svih izmjena i dopuna proračuna za 2017.

Napominjemo da je u međuvremenu u web aplikaciju potrebno unositi sve eventualne izmjene i dopune proračuna za 2016. godinu. Dakle, podatke u aplikaciju treba unositi kontinuirano, najkasnije 15 dana od dana stupanja na snagu svakog pojedinog dokumenta planiranja.

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

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

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.

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 2017. - 2019. u skladu sa člankom 29. Zakona o proračunu sadrži:

- procjene prihoda i primitaka iskazane po vrstama za razdoblje 2017. - 2019.,
- plan rashoda i izdataka za razdoblje 2017. - 2019., 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.**

Tablica 4: Isječak iz prijedloga financijskog plana proračunskog korisnika proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave

PRIJEDLOG FINACIJSKOG PLANA (proračunski korisnik) ZA 2017. I PROJEKCIJA PLANA ZA 2018. I 2019. GODINU

OPĆI DIO

	Prijedlog plana za 2017.	Projekcija plana za 2018.	Projekcija plana za 2019.
PRIHODI UKUPNO			
PRIHODI POSLOVANJA			
PRIHODI OD NEFINACIJSKE IMOVINE			

RASHODI UKUPNO			
RASHODI POSLOVANJA			
RASHODI ZA NEFINANCIJSKU IMOVINU			
RAZLIKA - VIŠAK / MANJAK	0	0	0

	Prijedlog plana za 2017.	Projekcija plana za 2018.	Projekcija plana za 2019.
VIŠAK/MANJAK IZ PRETHODNE GODINE	0	0	0

	Prijedlog plana za 2017.	Projekcija plana za 2018.	Projekcija plana za 2019.
PRIMICI OD FINANCIJSKE IMOVINE I ZADUŽIVANJA			
IZDACI ZA FINANCIJSKU IMOVINU I OTPLATE ZAJMOVA			
NETO FINANCIRANJE			
VIŠAK / MANJAK + NETO FINANCIRANJE	0	0	0

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

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

6.1. Procjena prihoda i primitaka

Proračunski korisnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave prihode i primitke za 2017. godinu planira na razini podskupine (treća razina računskog plana), a za 2018. i 2019. 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 2017. – 2019. 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 prijena 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 2017. - 2019. 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 2017. godinu planira na razini odjeljka (četvrta razina računskog plana), a za 2018. i 2019. 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 2017. mogle preuzimati i izvršavati nove obveze.

Svi proračunski korisnici trebaju izraditi 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 2017. godinu na razini podskupine (treća razina računskog plana), a projekcije za 2018. i 2019. 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.**

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.

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. S druge strane, 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 godine.

To je moguće 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.

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.

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 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 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 2017. i 2018., 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.

Zbog raspuštanja Hrvatskog sabora i raspisivanja prijevremenih parlamentarnih izbora, Vlada nije donijela smjernice ekonomske i fiskalne politike kojima se definira fiskalni okvir za naredno trogodišnje razdoblje. S obzirom na veliki broj upita jedinica o načinu planiranja rashoda preuzetih decentraliziranih funkcija, možemo preliminarno uputiti na iznose koji su bili raspoloživi u 2016. godini. Nakon što Vlada usvoji Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2017.-2019, utvrdit će se ukupan iznos sredstava potrebnih za osiguranje minimalnih financijskih standarda (bilančnih prava), kao i ukupan iznos za svaku pojedinu decentraliziranu funkciju. Tijela (ministarstva i druga tijela državne uprave), koja su nadležna za decentralizirane funkcije, samostalno će odrediti strukturu rashoda unutar zadanih limita za svaku pojedinu decentraliziranu funkciju i u skladu s potrebama krajnjih korisnika (ustanova).

Tablica 6: Kretanje indeksa rasta za izračun sredstava (bilančnih prava) za financiranje decentraliziranih funkcija u razdoblju 2017. - 2019.

Vrste rashoda	Projekcija			
	Indeks 2016./2015.	Indeks 2017./2016.	Indeks 2018./2017.	Indeks 2019./2018.
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** danih 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 Upitnika o fiskalnoj odgovornosti: „*Financijski plan izvanproračunskog korisnika državnog proračuna i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sadrži prihode i primitke iskazane po vrstama, rashode i izdatke predviđene za trogodišnje razdoblje, razvrstane prema proračunskim klasifikacijama i obrazloženje prijedloga financijskog plana.*“

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

rokovima koje utvrdi nadležna jedinica u svojim uputama o načinu i rokovima izrade i dostave financijskih planova.

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

8. NAČIN PRIPREME TE IZRADA TERMINSKI PLAN ZA IZRADU PRORAČUNA I PRIJEDLOGA FINACIJSKIH PLANOVA PRORAČUNSKIH I IZVANPRORAČUNSKIH 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 i 115/15), 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 2017. god. usvojiti na razini podskupine (treća razina računskog plana), a projekcije za 2018. i 2019. 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 Upitnika o fiskalnoj odgovornosti: „*Financijski plan izvanproračunskog korisnika državnog proračuna i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sadrži prihode i primitke iskazane po vrstama, rashode i izdatke predviđene za trogodišnje razdoblje,*

razvrstane prema proračunskim klasifikacijama i obrazloženje prijedloga financijskog plana.“

Prijedlog financijskog plana izvanproračunski korisnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (županijska uprava za ceste) dostavlja nadležnom upravnom 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:

Aktivnost	Nositelj	Rok
Dostavlja Prijedlog 1. Uputa upravnim tijelima zajedno sa pripadajućim obrascima potrebnim za izradu financijskih planova	Upravni odjel za financije	15.9.
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 UO za promet i komunalnu infrastrukturu	16.9.
Dostavljaju prijedlog financijskog plana nadležnom upravnom odjelu	Proračunski i izvanproračunski korisnici	06.10.
Dostavljaju usklađeni prijedlog financijskog plana Upravnom odjelu za financije	Upravna tijela	21.10.

Usklađivanje i kontrola prijedloga finansijskih planova Upravnih tijela	Upravni odjel za financije	28.10.
Izrada nacrtu proračuna i nacrtu Odluke o izvršavanju proračuna Zagrebačke županije za 2017. g., te projekcija za 2018.-2019. g.	Upravni odjel za financije	04.11.
Utvrđivanje prijedloga Proračuna i Odluke o izvrš. proračuna Županije za 2017. g. te projekcija za 2018.-2019.g.	Župan	15.11.

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

ŠIFRA	NAZIV
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 FINANCIJSKI 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 FINANCIJSKI RASHODI
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
GLAVA 008	OSNOVNE I SREDNJE ŠKOLE IZVAN ŽUPANIJSKOG PRORAČUNA
Program 1001	PROGRAMI OSNOVNIH ŠKOLA IZVAN ŽUPANIJSKOG PRORAČUNA
Program 1001	PROGRAMI SREDNJIH ŠKOLA IZVAN ŽUPANIJSKOG PRORAČUNA

UPRAVNI ODJEL ZA ZDRAVSTVO I SOCIJALNU SKRB

ŠIFRA	NAZIV
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
Program 1013	OPREMANJE GALENSKOG LABORATORIJA LJEKARNI ZAGREBAČKE ŽUPANIJE
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 1011	OBILJEŽAVANJE STRADANJA BRANITELJA DOMOVINSKOG RATA NA ZAPADNO-SLAVONSKOM RATIŠTU
GLAVA 004	USTANOVE U ZDRAVSTVU IZVAN ŽUPANIJSKOG PRORAČUNA
Program 1001	PROGRAM REDOVNE DJELATNOSTI- ZDRAVSTVENA ZAŠTITA
Program 1002	REDOVNA DJELATNOST DOMA ZDRAVLJA
Program 1003	PROGRAM REDOVNE DJELATNOSTI- JAVNO ZDRAVSTVENA ZAŠTITA
Program 1004	REDOVNA DJELATNOST- SB. BISTRA
Program 1005	REDOVNA DJELATNOST- ZAVOD ZA HITNU MEDICINU

UPRAVNI ODJEL ZA PROSTORNO UREĐENJE, GRADNJU I ZAŠTITU OKOLIŠA

ŠIFRA	NAZIV
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 ZAŠTIĆENIM PODRUČJIMA I DRUGIM ZAŠTIĆENIM PRIRODNIM VRIJED. NA POD. ZŽ
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
GLAVA 007	USTANOVE U PROSTORNOM UREĐENJU IZVAN ŽUPANIJSKOG PRORAČUNA
Program 1001	REDOVNA DJELATNOST JAVNE USTANOVE
Program 1002	IZRADA DOKUMENATA PROSTORNOG UREĐENJA
Program 1003	STRUČNE PODLOGE I STUDIJE
Program 1004	INFORMACIJSKI SUSTAV PROSTORNOG UREĐENJA
Program 1005	REDOVNA DJELATNOST ZAVODA

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

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

- Upute za izradu proračuna Zagrebačke županije za razdoblje 2017. - 2019.,

- 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 2017. – 2019. godine.