# Upute za izradu proračuna i financijskih planova upravnih tijela te proračunskih I IZVANPRORAČUNSKIH KORISNIKA zadarske županije za razdoblje 2016.-2018. godine

1. **ZAKONSKI OKVIR**

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, Ministarstvo financija je sastavilo Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, te ih dostavili svim županijama, gradovima i općinama kako bi se na temelju istih izradile upute za izradu proračuna jedinice i dostavile ih svojim proračunskim i izvanproračunskim korisnicima.

Upravni odjel za proračun i financije ovim Uputama, a na temelju poznatih veličina, pokazatelja i metodologije izrade proračuna i financijskih planova , predlaže polazne veličine i rokove za izradu financijskih planova svojih korisnika i izvanproračunskog korisnika te prijedloga proračuna za 2016. godinu s projekcijama za 2017. i 2018. godinu.

Rokovi i metodologija za izradu prijedloga proračuna utvrđeni su Zakonom o proračunu i neznatno su se mijenjali u odnosu na prethodnu godinu. Pri izradi prijedloga proračuna/financijskih planova potrebno je koristiti i odredbe podzakonskih akata: Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planu, Pravilnika o proračunskim klasifikacijama, te osobito  ***Zakona o fiskalnoj odgovornosti*** (Narodne novine, br.139/10, 19/14) kojim se određuju pravila kojima se ograničava potrošnja i jača odgovornost za zakonito, namjensko i svrhovito korištenje proračunskih sredstava te jača sustav kontrola i nadzora.

***Odredbe ovih propisa odnose se na proračunske i izvanproračunske korisnike.***

**Čelnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno proračunskog i izvanproračunskog korisnika odgovoran je za zakonito i pravilno planiranje i izvršavanje proračuna, odnosno financijskog plana.**

Ove upute s obrascima potrebnim za izradu proračuna i financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika objavit će se na web stranicama Zadarske županije **http://www.zadarska-zupanija.hr** - **Upute za izradu proračuna i financijskih planova upravnih tijela te proračunskih i izvanproračunskih korisnika Zadarske županije za razdoblje 2016. - 2018. godine.**

Na web stranici Ministarstva financija [www.mfin.hr](http://www.mfin.hr) (pod Proračun/Lokalni proračuni) objavljene su Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2016.-2018. godine i Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2016.-2018. godine, sa detaljnim obrazloženjima temeljnih ekonomskih pokazatelja, metodologijom izrade proračuna i financijskih planova te odgovarajućim obrascima.

#  2.TemeljnI ekonomskI POKAZATELJI ZA RAZDOBLJE 2016.- 2018. god.

**2.1. Makroekonomske projekcije**

Makroekonomske projekcije temelje se na dostupnim informacijama i statističkim pokazateljima objavljenim do početka srpnja 2015. godine, a u njih su, u okviru mogućnosti, ugrađene i procjene utjecaja provedenih i najavljenih mjera ekonomske politike za naredno razdoblje.

Projekcije ukazuju na **realni rast** BDP-a Republike Hrvatske od **1,0% u 2016. godini**, dok se u narednom razdoblju očekuje realni rast BDP-a od **1,2% u 2017. godini**, te **1,5% u 2018. godini.**

U 2015. godini očekuje se zaustavljanje šestogodišnjeg trenda realnog smanjenja bruto domaćeg proizvoda uz blagi rast gospodarske aktivnosti od 0,4%. Rast bruto domaćeg proizvoda rezultat je pozitivnog doprinosa neto inozemne potražnje. Promatrajući pojedinačne sastavnice bruto domaćeg proizvoda s rashodovne strane, vidljivo je kako povećanje gospodarske aktivnosti u 2015. godini počiva na rastu izvoza roba i usluga u uvjetima blagog ubrzanja rasta inozemne potražnje. Blago pozitivan doprinos rastu doći će i od strane potrošnje kućanstva, pri čemu kao pozitivan utjecaj izdvajamo zakonsku izmjenu u oporezivanju dohotka. Ostale sastavnice s rashodovne strane zabilježit će negativne doprinose rastu bruto domaćeg proizvoda, pri čemu se ističe negativan doprinos uvoza roba i usluga

Projekcije najvažnijih makroekonomskih pokazatelja Republike Hrvatske date su u tablici 1.

Tablica 1. Projekcije makroekonomskih pokazatelja Republike Hrvatske

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|   | Projekcija 2015. | **Projekcija 2016.** | Projekcija 2017. | Projekcija 2018. |
| Bruto domaći proizvod, mil. kuna | 330.683 | **336.477** | 344.092 | 353.967 |
| Bruto domaći proizvod, realan rast (%) | 0,4 | **1,0** | 1,2 | 1,5 |
|  Potrošnja kućanstva | 0,5 | **0,3** | 0,5 | 1,1 |
|  Državna potrošnja | -1,2 | **-1,4** | -1,0 | -0,6 |
|  Bruto investicije u fiksni kapital |  -1,3 | **1,8** | 3,2 | 3,6 |
|  Izvoz roba i usluga | 3,7 | **4,6** | 4,8 | 4,8 |
|  Uvoz roba i usluga | 2,8 | **4,0** | 4,5 | 5,0 |
| Indeks potrošačkih cijena % rast (%) | 0,1 | **1,1** | 1,3 | 1,4 |
| Stopa nezaposlenosti (ILO) | 17,1 | **16,8** | 15,9 | 14,3 |
| Izvor: Ministarstvo financija, DZS |  |  |  |  |

**2.2. Odrednice prihoda i rashoda proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave**

Ministarstvo financija u svojim uputama nije navelo osnovne odrednice kretanja prihoda i rashoda za izradu proračunajedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave već svaka jedinica lokalne i područne(regionalne) samouprave izrađuje plan prihoda i rashoda uzimajući u obzir vlastite gospodarske i društvene specifičnosti, te pridržavajući se Zakona o proračunu i Zakona o fiskalnoj odgovornosti, kao i svih drugih propisa koji određuju stjecanje i raspoređivanje prihoda i primitaka, rashoda i izdataka.

**2.3. Uvođenje dvojnih limita**

Proračunski korisnici prilikom izrade svojih financijskih planova (kod planiranja sredstava) **moraju se pridržavati limita** iz Priloga 2. ovih uputa. Naime, izmjenama Zakona u proračunu, člankom 27. stavkom 3. točkom 4. visina financijskog plana po proračunskim korisnicima sadrži visinu financijskog plana za prethodnu godinu (2014.) i tekuću proračunsku godinu (2015.), te visinu financijskog plana za slijedeću proračunsku godinu (2016.) i za slijedeće dvije godine, raspoređen na:

1. visinu sredstava potrebnih za provedbu postojećih programa, aktivnosti, a koje proizlaze iz trenutno važećih propisa – **LIMIT 1,**
2. visinu sredstava potrebnih za uvođenje i provedbu novih aktivnosti ili promjenu postojećih programa, odnosno aktivnosti – **LIMIT 2.**

Tablica 2. – **Limiti proračunskih korisnika iz izvora opći prihodi i primici** sadrži prikaz gornje granice ukupnog financijskog plana za razdoblje 2016. – 2018. godine prema razdjelima, glavama i proračunskim korisnicima županijskog proračuna, raspoređeni po aktivnostima/projektima, a koji se **financiraju iz izvora 1 –Opći prihodi i primici** (11- opći prihodi, 12 – fond poravnanja i dodatni udio u porezu na dohodak, 13 – koncesije, 14 – Naknada za brodice, 15 – Lovozakupnina) **i izvor 44** – naknada za zadržavanje nezakonito izgrađenih zgrada.

Izračun sredstava (bilančnih prava) **za financiranje decentraliziranih funkcija** u razdoblju 2016. - 2018. godini je **na razini 100% sredstava odobrenih u 2015. godini.**

**Odobreni limiti proračunskim korisnicima za 2016. godinu i projekcije za 2017. i 2018. godinu dani su u Prilogu 2., a koji su sastavni dio ovih uputa.**

**Napomena:**

Programi (aktivnosti/projekti) koji se financiraju iz ostalih izvora financiranja unose se po metodologiji za unos financijskog plana iz točke 4.5. ovih Uputa, neovisno o zadanim limitima.

**2.4.** **Uključivanje vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka proračunskih korisnika koji nisu u cijelosti u sustavu riznice u proračun županije**

Proračunski korisnici **koji nisu u cijelosti** uključeni u županijsku riznicu:

1. ustanove u zdravstvu - (Specijalna bolnica za ortopediju Biograd na moru, Psihijatrijska bolnica Ugljan, Dom zdravlja Zadarske županije, Zavod za javno zdravstvo, Zavod za hitnu medicinu Zadarske županije),
2. ustanova u funkciji socijalne skrbi – Dom za starije i nemoćne osobe Zadar

u financijskom planu trebaju **iskazati sve svoje prihode i rashode po izvorima financiranja** bez obzira na moguće uplate dijela prihoda korisnika u proračun županije ili podmirivanje dijela rashoda korisnika direktno s računa proračuna.

Navedene ustanove svoje financijske planove (do uključivanja u sustav riznice) izrađuju na obrascu iz Priloga 1. – Model prijedloga financijskog plana proračunskog korisnika, te iste dostavljaju Upravnom odjelu za zdravstvo i socijalnu skrb, u roku iz točke 5.1. ovih Uputa.

**2.5. 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 ovih uputa, znači po istoj metodologiji i postupku donošenja. Financijski plan izvanproračunskog korisnika sadrži prihode i primitke iskazane po vrstama, rashode i izdatke predviđene za trogodišnje razdoblje, razvrstane prema proračunskim klasifikacijama i obrazloženje prijedloga financijskog plana, znači po istoj metodologiji i postupku donošenja.

**Novo je da Prijedlog financijskog plana Županijska uprava za ceste Zadarske županije dostavlja Upravnom odjelu za gospodarstvo** (članak 35. ZOP-a).

Predstavničko tijelo daje suglasnost na prijedlog financijskog plana iz Zakona o proračunu zajedno s donošenjem proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

 **3**. **PROCJENA PRIHODA I PRIMITAKA, RASHODA I IZDATAKA**

**3.1. Opće odrednice**

U 2015. godini očekuje se realni pad prihoda od poreza na dohodak od 9,8% u odnosu na 2014. godinu, kao rezultat izmjena Zakona o porezu na dohodak (povećao se iznos osnovnog osobnog odbitka kao i promjena poreznih razreda za sve zaposlene i umirovljenike).

Ukoliko zakonski propisi koji određuju visinu i udjel poreza na dohodak ostanu nepromijenjeni, za očekivati je da će u 2016. godini prihod od poreza na dohodak ostati na razini 2015. godine, a u 2017. i 2018. rasti za 1,2%, odnosno 1,4% u odnosu na prethodne godine.

1. Planiranje općih prihoda i primitaka -prihodi za koje nije definirana namjena korištenja planiraju se prema vlastitim procjenama iz predviđenih ekonomskih aktivnosti.

Procjena je da će opći prihodi kretati:

2016. -2,0 %,

2017. 0,2 %

2018. 1,0 %

2. Planiranje lokalnih poreza i ostalih prihoda ovisi o osnovici, broju obveznika i stopama te njihovoj naplati.

3. Zakonom je propisano da svi prihodi i primici te rashodi i izdaci moraju biti utvrđeni u proračunu te proračun mora biti uravnotežen.

4. Proračunski korisnici ne mogu se zadužiti uzimanjem kredita i zajmova bez suglasnosti osnivača.

5. Proračunski korisnici ne smiju preuzimati obveze budućih razdoblja bez suglasnosti osnivača.

**3.2. Procjena prihoda i primitaka**

Procjena je bez prihoda:

* za decentralizirane funkcije,
* vlastitih prihoda i za posebne namjene korisnika
* sredstava iz EU fondova

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Vrsta prihoda Plan 2015 | 2015. | **2016.** | 2017. | 2018. |
|  |  | ostvarenje I-IX | **plan** | plan | plan |
| 1. | opći prihodi 63.085.000 | 43.776.000 | **61.800.000** | 61.960.000 | 62.600.000 |
| 2. | ostali prihodi 15.420.000 | 10.220.000 | **14.000.000** | 14.500.000 | 15.000.000 |
| 3. | primici od fin. imov. 150.000 | 105.000 | **200.000** | 250.000 | 200.000 |
| 4. | višak/manjak 22.331.730 | 22.331.730 | **00** | 00 | 00 |
|  | Ukupno 100.986.730 | 76.432.730,75 | **76.000.000** | 76.710.000 | 77.800.000 |

**3.3. Planiranje rashoda i izdataka**

Rashodi i izdaci proračuna i proračunskih korisnika trebaju se zasnivati na analizi stanja rashoda i izdataka u tekućoj godini te planu osnovnih obveznih rashoda i izdataka u skladu s realnom procjenom proračunskih prihoda i primitaka. Prilikom rasporeda prihoda i primitaka po izvorima potrebno je poštovati najprije sve zakonske obveze županije kao jedinice područne (regionalne ) samouprave, zatim ugovorne obveze, te ostale obveze, a sve sukladno Programu rada za 2016. godinu.

1. **METODOLOGIJA IZRADE PRORAČUNA I FINANCIJSKIH PLANOVA**
	1. **Izrada financijskih planova**

Sukladno članku 29. Zakona o proračunu prijedlog financijskog plana sadrži:

1. procjene prihoda iskazane po vrstama (izvorima financiranja) za razdoblje 2016. – 2018. godine
2. plan rashoda za trogodišnje razdoblje, razvrstane prema proračunskim klasifikacijama,
3. rezultat poslovanja (predviđani višak/manjak) prihoda,
4. obrazloženje prijedloga financijskog plana (točka 4.4.).

**Napomena:**

**U proračun se ne uključuju:**

1. **plaće i ostali rashodi za zaposlene u osnovnim i srednjim školama, koji se u državnom proračun iskazuju po prirodnoj vrsti troška,**
2. **financijski plan Opće bolnice Zadar (iz razloga što se nalazi u postupku sanacije)**.

Važno je istaknuti da u sustavu županijske riznice **korisnik mora planirati sve svoje prihode i primitke , te rashode i izdatke po svim propisanim klasifikacijama** , a nadležna jedinica dužna je osigurati knjigovodstvene dokumente na temelju kojih će korisnik pratiti ostvarivanje planiranih prihoda i rashoda.

Bez obzira na način podmirivanja rashoda (sa računa riznice ili sa vlastitog računa) to su uvijek rashodi korisnika i kao takvi moraju biti iskazani u financijskim planovima korisnika **po izvorima financiranja**, a kasnije u njegovim knjigovodstvenim evidencijama te financijskim izvještajima.

**Financijski plan mora biti uravnotežen.**

* 1. **Ustanove u zdravstvu -NOVO**

Temeljem Uputa za izradu proračuna ustanove u zdravstvu (osim OB Zadar) imaju obvezu **uključivanja svih prihoda i primitaka, rashoda i izdataka u proračun županije,** sukladno ekonomskoj, programskoj, funkcijskoj, organizacijskoj, lokacijskoj klasifikaciji te izvorima financiranja (točka 4.1.).

Do sada su:

1. se prihodi HZZO-a iskazivali u Državnom proračunu, međutim izlaskom HZZO iz sustava državne riznice isti se iskazuju kao namjenski prihodi u proračunu osnivača,
2. izuzeće uplate vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka u proračun Zadarske županije imale ustanove u zdravstvu, temeljem Odluke o izvršavanju proračuna.

Međutim, Državni ured za reviziju je u svojim preporukama ukazao da mogućnost izuzeća od uplate navedenih prihoda i primitaka proračunskih korisnika u nadležni **proračun ne isključuje obvezu njihova planiranja u proračun** JLP®S (članak 16., 17. i 29. Zakona).

To konkretno znači da županija mora osigurati izvještajno praćenje ostvarenja vlastitih i namjenskih prihoda i rashoda iz tih izvora.

Ovi podaci moraju biti uključeni u polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna županije.

Člankom 48. i 52. Zakona o proračunu propisana je **obveza uplate namjenskih i vlastitih prihoda** koje ostvare proračunski korisnici JLP®S u proračun nadležne jedinice.

Namjenski prihodi i primici jesu pomoći, prihodi za posebne namjene, prihodi od prodaje ili zamjene imovine u vlasništvu JLP®S, naknade s naslova osiguranja i namjenski primici od zaduživanja i prodaje dionica i udjela.

* 1. **Plan razvojnih programa**

Kako Pravilnik kojim se propisuje sadržaj i metodologija izrade Plana razvojnih programa, te sustav praćenja njihove provedbe **nije donesen**, Upravni odjeli kod izrade Plana razvojnih **trebaju obuhvatiti sve aktivnosti/projekte i sredstva iz financijskog plana osim onih** koje se odnose na administraciju.

Za izradu Plana razvojnih programa Upravni odjeli su **obvezni popuniti Obrazac iz Priloga 3. Plan razvojnih programa Zadarske županije u 2016. godinu** (u istom su navedeni pokazatelja rezultata za aktivnosti/projekte iz 2015. godine.). Upravni odjeli koji imaju nove aktivnosti/projekte ili ako postojeće aktivnosti/projekti nisu obuhvaćeni planom iz prethodne godine, dužni su isti nadopuniti sa svim traženim podacima.

Novost je da od 01.01.2016. godine polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna JLP®S **sadrži i izvještaj o provedbi plana razvojnih programa.**

Upravni odjeli popunjavaju Obrazac iz Priloga 5. Obrazac prijedlog razvojnog/investicijskog programa, po usvajanju Proračuna Zadarske županije za 2016. godinu i projekcija za 2017. i 2018. godinu, i dostavljaju u Upravni odjel za proračun i financije najkasnije do 31. prosinca 2015. godine.

**4.4. Izrada obrazloženja 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.

**Obrazloženje prijedloga financijskog plana sadrži:**

1. sažetak djelokruga rada proračunskog korisnika,
2. obrazložene programe,
3. zakonske i druge podloge na kojima se zasnivaju programi,
4. usklađene ciljeve, strategiju i programe s dokumentima dugoročnog razvoja,
5. ishodište i pokazatelje na kojima se zasnivaju izračuni i ocjene potrebnih sredstava za provođenje programa,
6. izvještaj o postignutim ciljevima i rezultatima temeljenim na pokazateljima uspješnosti iz nadležnosti proračunskog korisnika u prethodnoj godini,
7. 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 dane prethodne godine.**

Prilikom izrade obrazloženja **naglasak je potrebno staviti na ciljeve** koji se programimanamjeravaju postići i pokazatelje uspješnosti tih ciljeva.

Obrazloženje cilja nekog programa mora odgovoriti na sljedeća pitanja:

- što se ovim programom želi postići

- kako se nastoji realizirati program

- tko je korisnik ili primatelj usluge.

**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,
* Vremenski određeni – da se definirani ciljevi izvrše u zadanom vremenskom roku

Pri definiranju pokazatelja uspješnosti mogu se koristiti dvije vrste pokazatelja:

* pokazatelj rezultata (output) i
* pokazatelj učinka (outcome).

**Pokazatelj rezultata** odnose se na proizvedena dobra i usluge stvorene putem različitih aktivnosti.

**Pokazatelji učinka** pružaju informaciju o dugoročnim rezultatima te društvenim i ekonomskim promjenama (primjerice: smanjenje nezaposlenosti, povećanje gospodarskog rasta, smanjenje onečišćenja okoliša/zraka/voda/tla, unapređenje zdravlja mladih, smanjenje zlouporaba droga) koje se postižu provedbom programa.

**Upravni odjeli za proračunske korisnike iz svoje nadležnosti dužni su utvrditi bar tri jedinstvena pokazatelja rezultata/učinka.**

Struktura obrazloženja financijskog plana proračunskog korisnika data je u **Prilogu 4. Tehničke karakteristike obrazloženja financijskog plana.**