

**U P U T E** ZA IZRADU PRIJEDLOGA PRORAČUNA I FINACIJSKOG  
PLANA UPRAVNIH TIJELA, PRORAČUNSKIH I IZVANPRORAČUNSKIH  
KORISNIKA ZADARSKE ŽUPANIJE

ZA RAZDOBLJE 2017. - 2019.

## 1. ZAKONSKI OKVIR

Sukladno Zakonu o proračunu (Narodne novine, br. 87/08,136/12 i 15/15), 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.

Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, ove godine nisu sastavljene temeljem Smjernica ekonomske i fiskalne politike za 2017. -2019. godinu koje donosi Vlada RH iz razloga raspuštanja Hrvatskog sabora i raspisivanja prijevremenih parlamentarnih izbora, te ne sadrže financijske pokazatelje niti makroekonomski i fiskalni okvir opće države.

Upravni odjel za proračun i financije Zadarske županije ovim Uputama, a na temelju vlastitih procjena, 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 2017. godinu s projekcijama za 2018. i 2019. godinu.

Rokovi i metodologija za izradu prijedloga proračuna utvrđeni su Zakonom o proračunu. 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 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 sve proračunske i izvanproračunske korisnike Zadarske županije (popis svih proračunskih i izvanproračunskih korisnika nalaze se u Prilogu 6. ovih uputa).*

**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 2017. - 2019. godine.**

Na web stranici Ministarstva financija [www.mfin.hr](http://www.mfin.hr) (pod Proračun/Lokalni proračuni) nalaze se Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2017.-2019. godine.

## 2. METODOLOGIJA IZRADE PRORAČUNA ZADARSKE ŽUPANIJE

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 uočeno je da se određena područja moraju dodatno ojačati i to:

- Prijedlog financijskog plana proračunskog i izvanproračunskog korisnika mora obvezno sadržavati procjenu prihoda i primitaka, odnosno rashoda i izdataka za **trogodišnje razdoblje, kao i obrazloženje prijedloga financijskog plana.** Prilikom **izrade obrazloženja (točka 4.3.)** naglasak je potrebno staviti na ciljeve koji se namjeravaju postići i pokazatelje uspješnosti realizacije tih ciljeva.
- Izuzev prihoda i rashoda, u financijski plan potrebno je uključiti i predviđeni manjak, odnosno višak prihoda, te s navedenim bilančanim kategorijama postići uravnoteženje,
- **Izmjene i dopune financijskih planova** proračunski korisnici **izrađuju isključivo temeljem Uputa** za izradu prijedloga izmjena i dopuna financijskih planova koju priprema Upravni odjel za proračun i financije Zadarske županije.

### 2.1. Limiti proračunskih korisnika – iz izvora Opći prihodi i primici

Proračunski korisnici prilikom izrade svojih financijskih planova (kod planiranja sredstava) **moraju se pridržavati limita iz Priloga 2.** ovih uputa, a koji su raspoređeni 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 1 - opći prihodi i primici i 44 - Naknada za zadržavanje nezakonito izgrađenih zgrada

- **1 – Opći prihodi i primici**
  - 11- opći prihodi,
  - 12 – fond poravnjenja i dodatni udio u porezu na dohodak,
  - 13 – koncesije,
  - 14 – naknada za brodice,
  - 15 – lovozakupnina
- **44 – Naknada za zadržavanje nezakonito izgrađenih zgrada.**

Tablica sadrži prikaz gornje granice ukupnog financijskog plana za razdoblje 2017. – 2019. godine prema razdjelima, glavama i proračunskim korisnicima županijskog proračuna, raspoređeni po aktivnostima/projektima, a koji se financiraju iz navedenih izvora.

Izračun sredstava (bilančnih prava) za **financiranje decentraliziranih funkcija (izvor 12)** u razdoblju 2017. - 2019. godini planira se **na razini 100% sredstava odobrenih u 2016. godini.**

Nakon donošenja Odluka o minimalnim financijskim standardima od strane Vlade RH za svaku od decentraliziranih funkcija izvršit će se korekcija limita ukoliko to bude potrebno.

#### **Napomena:**

Programi (aktivnosti/projekti) koji se financiraju iz ostalih izvora financiranja (vlastiti, namjenski, prihodi po posebnim propisima i dr.) unose se po metodologiji za unos financijskog plana iz točke 4.4. ovih Uputa, do visine očekivanih prihoda.

## 2.2. 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 kao i obrazloženje prijedloga financijskog plana.

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

### 3.1. Opće odrednice

Kako je neizvjesno koliki će biti izvorni prihodi visina i udjel poreza na dohodak u 2017. godini ostaje na razini 2016. godine, pa dajemo slijedeću procjenu kretanja općih prihoda u odnosu na prethodnu godinu:

2017.	0,0 %
2018.	0,5 %
2019.	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.

### 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 2016	2016. Ostvarenje I-VIII	2017. plan	2018. plan	2019. plan
1. opći prihodi	67.135.000	40.696.000	<b>67.200.000</b>	68.000.000	69.200.000
1.1. povrati po projek.			<b>2.000.000</b>	2.000.000	3.000.000
2. ostali prihodi	12.467.000	7.535.000	<b>11.500.000</b>	11.000.000	10.600.000
3. primici od fin. imov.	1.700.000	743.000	<b>200.000</b>	200.000	300.000
4. višak/manjak	4.286.897	4.286.897	<b>00</b>	00	00
Ukupno	85.588.897	53.260.897	<b>80.900.000</b>	81.200.000	83.100.000

### 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 2017. godinu.

## 4. METODOLOGIJA IZRADA PRORAČUNA I FINACIJSKIH PLANOVA

### 4.1. Izrada financijskih planova

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

- a) procjene prihoda iskazane po vrstama (izvorima financiranja) za razdoblje 2017. – 2019. godine,
- b) plan rashoda za trogodišnje razdoblje, razvrstane prema proračunskim klasifikacijama,
- c) rezultat poslovanja (predviđani višak/manjak) prihoda,
- d) obrazloženje prijedloga financijskog plana (točka 4.3.).

#### **Napomena:**

**U proračun se ne uključuju plaće i ostali rashodi za zaposlene u osnovnim i srednjim školama, koji se u državnom proračun iskazuju po prirodnoj vrsti troška.**

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.**

### 4.2. 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 za 2017. godinu** (u istom su navedeni pokazatelja rezultata za aktivnosti/projekte iz 2016. 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.

Upravni odjeli popunjavaju Obrazac iz **Priloga 5.** Obrazac prijedlog razvojnog/investicijskog programa, po usvajanju Proračuna Zadarske županije za 2017. godinu i projekcija za 2018. i 2019. godinu, i dostavljaju u Upravni odjel za proračun i financije najkasnije do 31. prosinca 2016. godine.

### 4.3. 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:**

- a) sažetak djelokruga rada proračunskog korisnika,
- b) obrazložene programe,
- c) zakonske i druge podloge na kojima se zasnivaju programi,
- d) usklađene ciljeve, strategiju i programe s dokumentima dugoročnog razvoja,
- e) ishodište i pokazatelje na kojima se zasnivaju izračuni i ocjene potrebnih sredstava za provođenje programa,
- f) izvještaj o postignutim ciljevima i rezultatima temeljenim na pokazateljima uspješnosti iz nadležnosti proračunskog korisnika u prethodnoj godini,
- g) 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 dane prethodne godine.**

Prilikom izrade obrazloženja **naglasak je potrebno staviti na ciljeve** koji se programima namjeravaju 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.**

#### **4.4. Proračunski korisnici**

Proračunski korisnik rashode i izdatke za 2017. godinu planira na razini podskupine (treća razina računskog plana), a za 2018. i 2019. godinu na razini skupine (druga razina računskog plana), s naglaskom da proračunski korisnici za svoje potrebe mogu izraditi financijske planove i na detaljnijoj razini (četvrta ili peta) ekonomske klasifikacije, **ali se nadležnom tijelu (Upravno vijeće, Školski odbor) na usvajanje podnosi isključivo financijski plan na trećoj razini ekonomske klasifikacije i to obavezno do 31. prosinca 2016. godine.**

Unos financijskog plana kroz sustav riznice:

#### **I. Proračunski korisnici iz Registra proračunskih korisnika**

Procjenu prihoda i primitaka iskazane po vrstama i plan rashoda i izdataka za 2017. – 2019. godinu, razvrstane prema proračunskim klasifikacijama

**APLIKACIJA ZA UNOS FINACIJSKOG PLANA**

**RIZNICA – ŽUPANIJA**

**10. UNOS FINACIJSKOG PLANA/REBALANSA KORISNIKA**

**Izabrati opciju plan**

#### **II. Upravni odjeli svoje financijske planove dostavit će kroz aplikaciju za izradu financijskih planova:**

**APLIKACIJA ZA UNOS FINACIJSKIG PLANA:**

**RIZNICA- ŽUPANIJA**

**ZAHTJEVI UPRAVNOG ODJELA**

**30. Unos financijskog plana**

#### **5. VREMENSKA DINAMIKA IZRADE FINACIJSKIH PLANOVA I PRORAČUNA ZA 2017.- 2019. GODINU**

- 5.1. Rok za dostavu **financijskih planova proračunskih korisnika** nadležnom Upravnom odjelu je **30. 09. 2016. godine.**
- 5.2. Upravnom odjelu za proračun i financije najkasnije **do 05. 10. 2016. moraju biti dostavljeni zahtjevi** za uvrštenje u proračun za sve proračunske i izvanproračunske korisnike u skladu s Zakonom o proračunu i propisanom metodologijom za izradu financijskih planova.
- 5.3. U razdoblju od **05. 10.- 17. 10. 2016.** izvršiti će se uvrštavanje zahtjeva sa procijenjenim proračunskim приходima.
- 5.4. Od **17.10.- 21.10. 2016.** izvršit će se uravnoteženje prihoda i rashoda proračuna Zadarske županije za 2017. godinu i projekcija za 2018. i 2019. godinu.
- 5.5. **Konačna izrada** Nacrta prijedloga Proračuna za 2017, i projekcija za 2018.- 2019. te Nacrt prijedloga Odluke o izvršavanju proračuna za 2017. treba biti izrađena od strane UO za proračun i financije u vremenskom razdoblju **od 24.10 – 31.10. 2016.,** zajedno sa svim ostalim obveznim planovima i dostavljena županu na prihvaćanje.

## **6. PREUZIMANJE MATERIJALA- WEB STRANICA ZADARSKE ŽUPANIJE**

Na Internet stranici Zadarske županije, Upravni odjel za proračun i financije: [www.zadarska-zupanija.hr](http://www.zadarska-zupanija.hr) nalaze se:

1. **Upute** za izradu prijedloga proračuna i financijskog plana upravnih tijela, proračunskih i izvanproračunskih korisnika Zadarske županije za razdoblje 2017.-2019.,
2. **Prilog 1.** - Obrasci: Financijski plan – Procjena prihoda i primitaka (Obrasci JLP(R)S FP-PiP 1 i JLP(R)S FP-PiP 2) i Financijski plan – Plan rashoda i izdataka (Obrazac JLP(R)S FP- RiI)
3. **Prilog 2.** - Odobreni limiti proračunskim korisnicima za 2017. godinu, i projekcije za 2018. i 2019. godinu
4. **Prilog 3.** - Plan razvojnih programa Zadarske županije u 2017. godini
5. **Prilog 4.** - Tehničke karakteristike obrazloženja financijskog plana,
6. **Prilog 5.** - Obrazac prijedloga razvojnog/investicijskog projekta/programa,
7. **Prilog 6.** – Popis proračunskih i izvanproračunskih korisnika Zadarske županije,
8. **Prilog 7.** – Programska klasifikacija proračuna (aktivnosti/projekti)