

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

ZA RAZDOBLJE 2018. - 2020.

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.

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 2018. godinu s projekcijama za 2019. i 2020. 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 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 2018. - 2020. godine.**

Na web stranici Ministarstva financija www.mfin.hr (pod Proračun/Lokalni proračuni) nalaze se Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2018.-2020. 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:

- Kod **izrade obrazloženja (točka 4.3.)** naglasak je potrebno **staviti na ciljeve** koji se namjeravaju postići i **pokazatelje uspješnosti realizacije** tih ciljeva.
- **Obveza uključivanja viškova /manjkova u financijski plan** te s navedenim bilančnim kategorijama postići uravnoteženje (**točka 4.4.**).
- **Izrada Izmjena i dopuna financijskih planova** proračunskih korisnika tijekom godine (**točka 4.5.**).

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 poravnanja 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 2018. – 2020. 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 2018. - 2020. godini planira se **do 4% više sredstava u odnosu na 2017. godinu.** 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 4.6. 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

Procjena kretanja općih prihoda u odnosu na prethodnu godinu:

2018.	2,3 %
2019.	2,1 %
2020.	1,6 %

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	Prijedlog rebalansa 2017.	2017. Ostvarenje I-VIII	2018. plan	2019. plan	2020. plan
1. opći prihodi	64.020.000	47.934.000	67.500.000	68.000.000	69.000.000
1.1. povrati po projek.			4.000.000	5.000.000	4.500.000
2. ostali prihodi	11.250.000	7.188.000	8.500.000	8.700.000	9.500.000
3. višak/manjak	3.020.526	3.020.526	3.000.000	00	00
Ukupno	78.290.526	58.142.526	83.000.000	81.700.000	83.000.000

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 2018. godinu.

4. METODOLOGIJA IZRADE FINANCIJSKIH 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 2018. – 2020. 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.

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 2018. godinu** (u istom su navedeni pokazatelja rezultata za aktivnosti/projekte iz 2017. 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 2018. godinu i projekcija za 2019. i 2020. godinu, i dostavljaju u Upravni odjel za proračun i financije najkasnije do 31. prosinca 2017. godine.

4.3. Izrada obrazloženja financijskog plana

U skladu s člankom 30. Zakona o proračunu proračunski korisnici su dužni uz prijedlog financijskog plana izraditi i dostaviti obrazloženje prijedloga financijskog plana. Obrazloženje je podloga za analiziranje rezultata (učinaka) i oblikovanje budućih ciljeva, te osnova za utvrđivanje odgovornosti. **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. **Dakle, odstupanja od onog što je prethodne godine projicirano za 2018. i 2019., 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. Planiranje viškova/manjkova iz prethodnih godina u financijskom planu proračunskog i izvanproračunskog korisnika

Financijski plan proračunskog i izvanproračunskog korisnika treba biti uravnotežen. Izuzev prihoda i rashoda (korisnici najčešće nemaju primitaka i izdataka), **u financijski plan je potrebno uključiti i predviđeni manjak, odnosno višak prihoda te s navedenim bilančnim kategorijama postići uravnoteženje.**

Financijski plan koji uključuje isključivo plan prihoda i rashoda bez rezultata poslovanja ne pruža cjelovit financijski okvir za donošenje odluka o budućoj potrošnji i izvorima financiranja. Evidentno je da izvori financiranja poslovanja korisnika nisu isključivo prihodi tekuće godine, već i viškovi iz prethodnih godina.

Proračunski korisnici koji posluju s manjkom trebaju kroz financijski plan pokazati korekcije pogrešnih odluka iz prošlosti iz kojih su manjkovi proizašli i iznaći načine za njihovo pokriće. **Manjkovi se mogu pokriti ili na teret novih izvora financiranja, odnosno rasta prihoda ili smanjenjem ukupne rashodovne strane u visini nastalih manjkova.** Pokriće manjka moguće je sukcesivno planirati kroz trogodišnje razdoblje za koje se financijski plan donosi, s tim da nije moguće sav manjak prebaciti na posljednju

godinu zadanog trogodišnjeg okvira. **Sukcesivno planiranje pokriva manjka moguće je jedino pod uvjetom da se uz financijski plan donese i akt koji će sadržavati:**

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

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

Primjeri sukcesivnog pokrivanja manjka iz prethodne(ih) godine u narednom trogodišnjem razdoblju dani su u Prilogu 8. ovih Uputa.

4.5. Postupak izmjene i dopune financijskog plana proračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave - ŽUPANIJE

Prema Zakonu o proračunu te Pravilniku o proračunskom računovodstvu i Računskom planu namjenski prihodi i primici te vlastiti prihodi koje ostvare proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, bez obzira na njihovu uključenost u proračun i sustav riznice ostaju prihodi i primici proračunskih korisnika te se tako i evidentiraju. Prihodi su proračunskih korisnika jer korisnici njima raspolažu, odnosno utvrđuju koji će se rashodi podmiriti iz tih izvora.

Tijekom godine **moguće su nepredviđene okolnosti** koje dovode do neplaniranih ostvarenja prihoda i primitaka te rashoda i izdataka proračunskih korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. S obzirom da Zakon o proračunu ne propisuje proceduru u ovakvim slučajevima, proračunski korisnici bili su u dvojbi oko donošenja izmjena i dopuna financijskog plana radi usklađivanja s novim ostvarenjem prihoda i primitaka odnosno rashoda i izdataka.

Osnovno pitanje je mogu li upravljačka tijela donositi izmjene i dopune financijskog plana bez prethodne suglasnosti jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno bez donošenja izmjena i dopuna proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Kada je riječ o promjenama u financijskom planu proračunskih korisnika koje su vezane uz financiranje **iz izvora općih prihoda i primitaka** odnosno iz nadležnog proračuna, **nije moguće pristupiti bez suglasnosti osnivača.**

Promjene u financijskom planu vezane uz vlastite i namjenske prihode i primitke proračunskih korisnika **propisati će se** Odlukom o izvršavanju proračuna Zadarske županije za 2018. godinu.

4.6. Proračunski korisnici

Proračunski korisnik rashode i izdatke za 2018. godinu planira na razini podskupine (treća razina računskog plana), a za 2019. i 2020. 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 2017. 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 2018. – 2020. godinu, razvrstane prema proračunskim klasifikacijama

APLIKACIJA ZA UNOS FINANCIJSKOG PLANA

RIZNICA – ŽUPANIJA

10. UNOS FINANCIJSKOG PLANA/REBALANSA KORISNIKA

Izabrati opciju plan

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

APLIKACIJA ZA UNOS FINANCIJSKOG PLANA:

RIZNICA- ŽUPANIJA

ZAHTJEVI UPRAVNOG ODJELA

30. Unos financijskog plana

5. VREMENSKA DINAMIKA IZRADE FINANCIJSKIH PLANOVA I PRORAČUNA ZA 2018.- 2020. GODINU

- 5.1. Rok za dostavu **financijskih planova proračunskih korisnika** nadležnom Upravnom odjelu je **06. 10. 2017. godine**.
- 5.2. Upravnom odjelu za proračun i financije najkasnije **do 12. 10. 2017. 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 **12. 10. - 20. 10. 2017.** izvršiti će se uvrštavanje zahtjeva sa procijenjenim proračunskim prihodima.
- 5.4. Od **20.10.- 26.10. 2017.** izvršit će se uravnoteženje prihoda i rashoda proračuna Zadarske županije za 2018. godinu i projekcija za 2019. i 2020. godinu.
- 5.5. **Konačna izrada** Nacrta prijedloga Proračuna za 2018, i projekcija za 2019.- 2020. te Nacrt prijedloga Odluke o izvršavanju proračuna za 2018. treba biti izrađena od strane UO za proračun i financije u vremenskom razdoblju **od 26.10 – 31.10. 2017.**, 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 nalaze se:

1. **Upute** za izradu prijedloga proračuna i financijskog plana upravnih tijela, proračunskih i izvanproračunskih korisnika Zadarske županije za razdoblje 2018.- 2020.,
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 2018. godinu, i projekcije za 2019. i 2020. godinu
4. **Prilog 3.** - Plan razvojnih programa Zadarske županije u 2018. 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),
9. **Prilog 8.** – Primjeri planiranja viškova/manjkova iz prethodnih godina.