

**REPUBLIKA HRVATSKA
ZADARSKA ŽUPANIJA
OPĆINA VRSI**

JEDINSTVENI UPRAVNI ODJEL

**UPUTE ZA IZRADU PRIJEDLOGA PRORAČUNA I
FINANCIJSKOG PLANA PRORAČUNSKOG KORISNIKA
OPĆINE VRSI
ZA RAZDOBLJE 2018. - 2020.**

Vrsi, rujan 2017.

SADRŽAJ

1. ZAKONSKI OKVIR

2. PRIMJENA ZAKONA O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI I UREDBE O SASTAVLJANJU I PREDAJI IZJAVE O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI I IZVJEŠTAJA O PRIMJENI FISKALNIH PRAVILA

3. ODREDNICE PRIHODA I RASHODA PRORAČUNA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

4. METODOLOGIJA ZA IZRADU PRORAČUNA I PLANIRANE POLITIKE U 2018. GODINI I RAZDOBLJU 2018.-2020. GODINE

4.1.UKLJUČIVANJE VLASTITIH I NAMJENSKIH PRIHODA I PRIMITAKA SVIH PRORAČUNSKIH KORISNIKA U PRORAČUN JEDINICE LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

4.2.PRIMJENA EKONOMSKE KLASIFIKACIJE PROPISANE PRAVILNIKOM O PRORAČUNSKOM RAČUNOVODSTVU I RAČUNSKOM PLANU

4.3.PRERASPODJELE U 2018. GODINI

4.4.PRIMJENA NAČELA TRANSPARENTNOSTI

4.5.PLAN RAZVOJNIH PROGRAMA

4.6.PRIMJENA PROGRAMSKE I ORGANIZACIJSKE KLASIFIKACIJE U IZRADI PRORAČUNA JEDINICE LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

4.7. DOSTAVA PRORAČUNA I ODLUKE O IZVRŠAVANJU PRORAČUNA MINISTARSTVU FINACIJA

4.8.UNOS PODATAKA IZ PRORAČUNA JEDINICA U WEB APLIKACIJU ZA STATISTIČKE POTREBE

5. METODOLOGIJA IZRADE PRIJEDLOGA FINACIJSKOG PLANA PRORAČUNSKOG I IZVANPRORAČUNSKOG KORISNIKA JEDINICE LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

5.1.PROCJENA PRIHODA I RASHODA ODNOSNO PRIMITAKA I IZDATAKA PRORAČUNA OPĆINE VRSI U RAZDOBLJU 2018.-2020. GODINE

5.2.OBRAZLOŽENJE FINACIJSKOG PLANA

5.3.POSTUPAK IZMJENE I DOPUNE FINACIJSKOG PLANA PRORAČUNSKOG KORISNIKA JEDINICE LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

5.4.VISINA FINACIJSKOG PLANA PRORAČUNSKOG KORISNIKA

6.TERMINSKI PLAN ZA IZRADU PRORAČUNA I PRIJEDLOGA FINACIJSKOG PLANA PRORAČUNSKOG KORISNIKA OPĆINE VRSI

7. PREUZIMANJE MATERIJALA S WEB STRANICE

1. ZAKONSKI OKVIR

Temeljem članka 27. Zakona o proračunu („Narodne novine“ broj 87/08, 136/12 i 15/15) dostavljamo vam Upute za izradu prijedloga proračuna i financijskog plana proračunskog korisnika Općine Vrsi za razdoblje 2018.-2020. godine.

Jedinstveni upravni odjel ovim Uputama, a na temelju poznatih veličina, pokazatelja i metodologije izrade proračuna i financijskih planova, predlaže polazne veličine i rokove za izradu financijskih planova proračunskog korisnika te prijedloga proračuna za 2018. godinu s projekcijama za 2019. i 2020. godinu.

U skladu s odredbama Zakona o proračunu (NN broj 87/08, 136/12 i 15/15) Ministarstvo financija izradilo je i dostavilo Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2018.-2020. godine. Prema proračunskom kalendaru, krajem srpnja, Vlada Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vlada) usvaja smjernice ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje, koje između ostaloga sadrže ciljeve ekonomske politike za trogodišnje razdoblje te makroekonomski i fiskalni okvir opće države. Nakon usvajanja smjernica, Ministarstvo financija izrađuje upute za izradu prijedloga državnog proračuna, a na temelju oba navedena dokumenta sastavlja i upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Rokovi i metodologija za izradu prijedloga financijskog plana odnosno proračuna utvrđeni su Zakonom o proračunu i podzakonskim aktima: Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i računskom planu (NN 124/14 i 115/15), Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama (26/10 i 120/13), te osobito Zakona o fiskalnoj odgovornosti (NN br.139/10 i 19/14) i Uredbi o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila (NN br. 78/11, 106/12, 130/13 i 19/15), 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.

Čelnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno proračunskog korisnika odgovoran je za zakonito i pravilno planiranje i izvršavanje proračuna odnosno financijskog plana i za svrhovitost, učinkovitost i ekonomičnost raspolaganja proračunskim sredstvima proračuna, odnosno financijskog plana.

Temeljem Uputa Ministarstva financija, JUO Općine Vrsi je izradio ove Upute za izradu Proračuna i financijskog plana proračunskog korisnika Općine Vrsi za razdoblje 2018.-2020. godine. Ove upute sadrže:

- metodologiju izrade prijedloga proračuna JL(P)RS
- metodologiju izrade prijedloga financijskog plana proračunskog i izvanproračunskog korisnika JLP(R)S
- visine financijskog plana proračunskog korisnika koji sadrži visinu financijskog plana za prethodnu proračunsku godinu i tekuću proračunsku godinu te prijedlog visine financijskog plana za slijedeću proračunsku godinu i za slijedeće dvije godine raspoređen na: a) visinu sredstava potrebnih za provedbu postojećih programa, odnosno aktivnosti, koje proizlaze iz trenutno važećih propisa i b) visinu sredstava potrebnih za uvođenje i provedbu novih ili promjenu postojećih programa, odnosno aktivnosti

- način pripreme i terminski plan za izradu proračuna i prijedloga financijskog plana proračunskog korisnika Općine Vrsi
- pripadajuće obrasce

2. PRIMJENA ZAKONA O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI I UREDBE O SASTAVLJANJU I PREDAJI IZJAVE O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI I IZVJEŠTAJA O PRIMJENI FISKALNIH PRAVILA

Zakonom o fiskalnoj odgovornosti (NN 139/10, 19/14) uvedena je obveza davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti. Uredbom o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i Izvještaja o primjeni fiskalnih pravila (NN 78/11, 106/12, 130/13, 19/15) detaljnije je razrađen način davanja same Izjave. Izjava o fiskalnoj odgovornosti je izjava kojom čelnik jedinice lokalne samouprave potvrđuje zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava, učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola u okviru proračunom utvrđenih sredstava. Izjava se može dati i u slučaju uočenih slabosti i nepravilnosti ako uočene slabosti i nepravilnosti ne utječu na zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava. Uz Izjavu načelnici općina, gradonačelnici, odnosno župani dužni su dostaviti Ministarstvu financija u rokovima utvrđenim Uredbom i popunjeni Upitnik o fiskalnoj odgovornosti, Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti i Mišljenje unutarnjih revizora o sustavu financijskog upravljanja i kontrola za područja koja su bila revidirana.

Dakle, jedinice lokalne i područne samouprave obvezne su provjeriti kod proračunskih korisnika iz njihove nadležnosti da su zaista poštovana načela zakonitog, namjenskog i svrhovitog korištenja sredstava te da je uspostavljen i funkcionira učinkovit i djelotvoran sustav financijskog upravljanja i kontrola.

Uredbom je postupak provjere sadržaja Izjave o fiskalnoj odgovornosti propisan na način da nadležna jedinica lokalne samouprave za svakog obveznika provjerava formalni sadržaj Izjave i Upitnika koje im dostavljaju njihovi proračunski korisnici i nadležna jedinica lokalne samouprave tijekom proračunske godine provjerava, za svakog proračunskog korisnika, a na odabranom uzorku pitanja iz Upitnika, Izjavu i Upitnik.

3. ODREDNICE PRIHODA I RASHODA PRORAČUNA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

Prihodi državnog proračuna za razdoblje 2018.-2020. godine planirani su u skladu s trenutnim kretanjima i makroekonomskim projekcijama za spomenuto razdoblje te očekivanim blagim oporavkom gospodarske aktivnosti uzimajući u obzir promjene poreznih politika.

Svaka jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave izrađuje plan rashoda uzimajući u obzir vlastite gospodarske i društvene specifičnosti. Kod plana rashoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave treba realno procijeniti fiksne rashode (rashodi za zaposlene, materijalni rashodi, preuzete obveze iz ugovora), ali i rashode za nove projekte.

4. METODOLOGIJA ZA IZRADU PRORAČUNA I PLANIRANE POLITIKE U 2018. GODINI I RAZDOBLJU 2018.-2020. GODINE

Metodologija izrade proračuna propisana je Zakonom o proračunu i podzakonskim aktima: Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama (NN br. 26/10 i 120/13) i Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (NN br. 124/14 i 115/15). U izradi proračuna i financijskih planova nema značajnijih metodoloških promjena u odnosu na prethodnu godinu.

4.1. UKLJUČIVANJE VLASTITIH I NAMJENSKIH PRIHODA I PRIMITAKA SVIH PRORAČUNSKIH KORISNIKA U PRORAČUN JEDINICE LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

U Uputama za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2017.-2019. 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. U prošlogodišnjoj Uputi za izradu prijedloga proračuna i financijskog plana proračunskog korisnika Općine Vrsi za razdoblje 2017.-2019. godine istaknuto je nekoliko važnih preduvjeta za cjelovito i kvalitetno uključivanje vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka proračunskih korisnika u proračun jedinice.

4.2. PRIMJENA EKONOMSKE KLASIFIKACIJE PROPISANE PRAVILNIKOM O PRORAČUNSKOM RAČUNOVODSTVU I RAČUNSKOM PLANU

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 prijenosa EU sredstava. Naglašavamo kako primljeni predujam iz državnog proračuna za provođenje EU projekata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave knjigovodstveno evidentira zaduženjem novčanih sredstava te odobrenjem osnovnog računa 23957 Obveze za EU predujmove. Nakon nastanka rashoda vezanih za projekt koji se financira iz EU sredstava, za iznos tih rashoda jedinica zadužuje osnovni račun 23957 Obveze za EU predujmove te odobrava osnovni račun 63811 Tekuće pomoći iz državnog proračuna temeljem prijenosa sredstava EU, odnosno 63821 Kapitalne pomoći iz državnog proračuna temeljem prijenosa sredstava EU. Iznimno, ako jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili njihovi proračunski korisnici sudjeluju u EU programima kojima upravljaju institucije izvan Republike Hrvatske, ostvarena sredstva planiraju na podskupini računa 632 Pomoći od međunarodnih organizacija te institucija i tijela EU.

4.3. PRERASPODJELE U 2018. GODINI

Mogućnost preraspodjele proračunskih sredstava tijekom proračunske godine je poseban mehanizam koji daje fleksibilnost procesu izvršavanja proračuna, kako na državnoj, tako i na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini.

U Zakonu o proračunu propisana je mogućnost preraspodjela sredstava na proračunskim stavkama kod proračunskih korisnika državnog proračuna i proračuna jedinice lokalne samouprave ili između razdjela državnog proračuna i proračuna jedinice lokalne samouprave najviše do 5% rashoda i izdataka na proračunskoj stavci (donesenoj od strane predstavničkog tijela) koja se umanjuje, ako to odobri ministar odnosno Općinski načelnik. Ova mogućnost propisana je i odlukom o izvršavanju proračuna jedinice lokalne samouprave. Jedinica lokalne samouprave nema mogućnost da odredbama odluke o izvršavanju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za pojedinu godinu odlučuje o preraspodjelama iznad 5%.

4.4. PRIMJENA NAČELA TRANSPARENTNOSTI

Člankom 12. Zakona o proračunu propisano je jedno od ključnih proračunskih načela – načelo transparentnosti, koje kaže da se proračun i projekcije objavljuju u službenom glasniku jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Načelo transparentnosti iznimno je važno zbog uvida javnosti i svih zainteresiranih u način trošenja proračunskih sredstava. Osim u službenom glasniku, proračun s projekcijama za dvogodišnje razdoblje objavljuje se i na službenim web stranicama jedinice lokalne samouprave. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezne su objaviti godišnji i polugodišnji izvještaj o izvršenju proračuna u službenom glasniku. Polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna potrebno je objaviti, u cijelosti, na službenim web stranicama jedinice lokalne samouprave. U službenom glasniku se objavljuju opći i posebni dio polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna jedinice lokalne samouprave.

4.5. PLAN RAZVOJNIH PROGRAMA

Zakonom o proračunu utvrđena je obveza izrade plana razvojnih programa za proračunske korisnike jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i za same jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Plan razvojnih programa je, uz opći i posebni dio, sastavni dio proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Proračunski korisnici proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave nisu u obvezi izrađivati plan razvojnih programa, ali su u obvezi surađivati s nadležnim upravnim odjelom koji za proračunske korisnike iz svoje nadležnosti priprema plan razvojnih programa. Plan razvojnih programa mora sadržavati ciljeve i prioritete razvoja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koji su povezani s programskom i organizacijskom klasifikacijom proračuna. Planovi razvojnih programa predstavljaju strateško-planski dokument jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave stvarajući dobru pretpostavku za povezivanje svih strateških dokumenata jedinice sa proračunskim planiranjem. Planovi razvojnih programa važni su i u kontekstu priprema jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za korištenje sredstava iz fondova Europske unije, iz razloga što programi i projekti koji se planiraju financirati iz navedenih fondova moraju imati vezu sa strateškim ciljevima i prioritetima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a koji moraju biti usuglašeni s nacionalnim strateškim ciljevima i prioritetima.

Planovi razvojnih programa poveznica su između strateških ciljeva zacrtanih strateškim dokumentima i proračuna za trogodišnje razdoblje. Skreće se 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.

4.6. PRIMJENA PROGRAMSKE I ORGANIZACIJSKE KLASIFIKACIJE U IZRADI PRORAČUNA JEDINICE LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

Pravilnikom o izmjenama i dopunama Pravilnika o proračunskim klasifikacijama (NN broj 120/13) izmijenjena je programska klasifikacija za proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, i ukinuti su glavni programi, a programskom klasifikacijom definiraju se samo programi, projekti (tekući i kapitalni) i aktivnosti. Uz ukidanje glavnih programa, odredbe Pravilnika o proračunskim klasifikacijama dopunjuju se u dijelu primjene organizacijske klasifikacije. Organizacijska klasifikacija uspostavlja se definiranjem razdjela, glava i proračunskih korisnika. Razdjel se sastoji od jedne ili više glava. Glava je organizacijska razina utvrđena za potrebe planiranja i izvršavanja proračuna, a sastoji se od jednog ili više proračunskih korisnika. Navedena definicija glave izazivala je dvojbe u primjeni, stoga su odredbe Pravilnika dopunjene na način da je iznimno od gore navedene definicije, kod jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave čije glave nemaju proračunske korisnike, glava istovjetna razdjelu, dok kod onih čije glave imaju proračunske korisnike, jedna od glava može biti istovjetna razdjelu.

4.7. 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 2018. godinu koje stupe na snagu tijekom 2018. godine dostavljaju se također u roku od 15 dana od dana njihova stupanja na snagu i na istu e-mail adresu.

I godišnje izvještaje o izvršenju proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, počevši s izvještajem za 2017. godinu, nije potrebno više dostavljati u papirnatom obliku putem pošte Ministarstvu financija, kao niti Državnom uredu za reviziju. Ministarstvu financija je potrebno na e-mail adresu lokalni.proracuni@mfin.hr dostaviti isključivo link na internetsku stranicu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave na kojoj je izvještaj objavljen. Državnom uredu za reviziju je podatak o linku potrebno dostaviti na e-mail Državnog ureda za reviziju i to: Grad Zagreb na e-mail Središnjeg ureda Državnog ureda za reviziju, dok su druge jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezne dostaviti link izvještaja na e-mail područnog ureda Državnog ureda za reviziju na čijem području je sjedište jedinice. Sve e-mail adrese su objavljene na mrežnoj stranici Državnog ureda za reviziju, <http://www.revizija.hr/hr/kontakt/>.

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).

4.8. UNOS PODATAKA IZ PRORAČUNA JEDINICA 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“. Ažurirane upute za pristup i korištenje aplikacije dostupne su na mrežnoj stranici Ministarstva financija.

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

- proračuna za 2018. i projekcija za 2019. i 2020.,
- privremenog financiranja za 2018. (u slučaju donošenja odluke o privremenom financiranju) i
- svih izmjena i dopuna proračuna za 2018.

Napominjemo da je u međuvremenu u web aplikaciju potrebno unositi sve eventualne izmjene i dopune proračuna za 2017. godinu. Dakle, podatke u aplikaciju treba unositi kontinuirano, najkasnije 15 dana od dana stupanja na snagu svakog pojedinog dokumenta planiranja.

5. METODOLOGIJA IZRADE PRIJEDLOGA FINACIJSKOG PLANA PRORAČUNSKOG I IZVANPRORAČUNSKOG KORISNIKA JEDINICE LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

Proračunski i izvanproračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezni su izrađivati financijske planove u skladu s odredbama Zakona o proračunu i pridržavati se ovih Uputa. Proračunski i izvanproračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave svoje financijske planove dostavljaju jedinici čiji su korisnici, odnosno nadležnom upravnom tijelu. 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 izravno s računa proračuna.

Prijedlog financijskog plana proračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u skladu sa odredbama Zakona o proračunu obuhvaća:

- procjene prihoda i primitaka iskazane po vrstama za razdoblje 2018.-2020.
- plan rashoda i izdataka za razdoblje 2018.-2020. razvrstani po 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. Prilikom izrade financijskih planova, korisnici obavezno daju osnovne podatke o sebi, kao: status, djelatnost, organizacijsku strukturu, skraćeni popis programa sa osnovnim financijskim pokazateljima i pokazateljima uspješnosti.

5.1. PROCJENA PRIHODA I RASHODA ODNOSNO PRIMITAKA I IZDATAKA PRORAČUNA OPĆINE VRSI U RAZDOBLJU 2018.-2020. GODINE

Proračunski korisnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave prihode i primitke za 2018. godinu planira na razini podskupine (treća razina računskog plana), a za 2019. i 2020. na razini skupine (druga razina računskog plana). Uz ekonomsku i programsku klasifikaciju, proračunski i izvanproračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u izradi financijskog plana primjenjuju i klasifikaciju po izvorima financiranja. Izvore financiranja čine skupine prihoda i primitaka iz kojih se podmiruju rashodi i izdaci određene vrste i utvrđene namjene. Prihodi i primici proračuna planiraju se te raspoređuju i iskazuju prema izvorima iz kojih potječu. Rashodi i izdaci se planiraju, izvršavaju i računovodstveno prate prema izvorima financiranja. Osnovni izvori financiranja proračunskih i izvanproračunskih korisnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave jesu:

1. Opći prihodi i primici,
3. Vlastiti prihodi,
4. Prihodi za posebne namjene,
5. Pomoći,
6. Donacije,
7. Prihodi od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine i nadoknade štete s osnova osiguranja te
8. Namjenski primici.

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 2018. mogle preuzimati i izvršavati nove obveze. Temeljem zahtjeva nadležne jedinice, proračunski korisnik može izrađivati i prijedlog financijskog plana na razini odjeljka (četvrta razina računskog plana). Međutim upravno vijeće ili drugo upravljačko tijelo obvezno je usvojiti financijski plan korisnika, a predstavničko tijelo proračun za 2018. godinu na razini podskupine (treća razina računskog plana), a projekcije za 2019. i 2020. godinu na razini skupine (druga razina računskog plana).

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

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 opće države), niti u okviru podskupine 381 (tekuće donacije) i podskupine 382 (kapitalne donacije). Na ovim podskupinama planiraju se rashodi za financiranje drugih subjekata (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 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. Model financijskog plana proračunskog i izvanproračunskog korisnika proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dan je u prilogu ovih Uputa. Sastoji se od Općeg dijela, Plana prihoda i primitaka te Plana rashoda i izdataka.

5.2. OBRAZLOŽENJE FINACIJSKOG 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:

- 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 2018. i 2019., i 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.

- Pokazatelji uspješnosti ostvarenja ciljeva -

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 slijedeća 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 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. Pri definiranju pokazatelja uspješnosti mogu se koristiti dvije vrste pokazatelja: pokazatelj rezultata (proizvedena dobra i usluge - output) i pokazatelj učinka (informacije o dugoročnim rezultatima - outcome). 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. Određenim proračunskim korisnicima jednostavnije je odrediti pokazatelje rezultata jer im je osnovni djelokrug rada takav da je njegove rezultate jednostavno mjeriti. Ipak, određenim korisnicima osnovna djelatnost takvog je karaktera da je zahtjevnije odrediti mjerljive pokazatelje uspješnosti. Određivanje mjerljivih pokazatelja uspješnosti ponekad se razlikuje i kod istih proračunskih korisnika ovisno o njihovim specifičnostima.

Pokazatelji uspješnosti za vrtiće:

Dječji vrtići su proračunski korisnici kod kojih se pokazatelji uspješnosti mogu uvelike razlikovati, ovisno o veličini i drugim specifičnostima. Dječji vrtići „većih“ jedinica lakše će odrediti pokazatelje uspješnosti jer uz svoju osnovnu djelatnost koja se odnosi na provođenje redovnog programa predškolskog odgoja najčešće provode i posebne programe kao što su rano učenje stranih jezika, sportski program, Montessori program ili bilo kakav drugi program koji je dječji vrtić razvio

sukladno svojim posebnostima. Uz navedene posebne programe jednostavno je vezati pokazatelje uspješnosti te ih mjeriti kroz godine. U nastavku prikazan je takav pokazatelj uspješnosti.

Pokazatelj rezultata	Definicija	Jednica	Pclazna vrijednost	Izvor podataka	Ciljana vrijednost (2017.)	Ciljana vrijednost (2018.)	Ciljana vrijednost (2019.)
Povećanje broja djece obukvaćene posebnim redovnim programom Rano učenje engleskog jezika	Povećanje broja djece koji se uključuju u ovaj program učeće se na razvijanje sazribinosti za stran. jezik kod većeg broja djece što stječe na cjelokupni razvoj djeteta, a posebice na govorne sposobnosti i percepciju	Udio djece obukvaćene posebnim redovnim programom Rano učenje engleskog jezika u ukupnom broju upisane djece	15%	DV XY	30%	32%	33%

Kod dječjih vrtića „manjih“ jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u nedostatku dodatnih programa i projekata, pokazatelji uspješnosti mogu se koncipirati na način da odražavaju odgovarajuću kvalitetu provođenja redovne djelatnosti predškolskog odgoja. U ovom slučaju preporuka je držati se standarda koji su dječjim vrtićima zadani kroz zakonske i podzakonske propise te kroz njih oblikovati pokazatelje uspješnosti.

Pokazatelj rezultata	Definicija	Jedinica	Polazna vrijednost	Izvor podataka	Ciljana vrijednost (2017.)	Ciljana vrijednost (2018.)	Ciljana vrijednost (2019.)
Higijensko-tehnički zahtjevi u skladu su s Državnim pedagoškim standardom	Higijensko-tehnički zahtjevi u skladu su s Državnim pedagoškim standardom omogućavaju minimalnu kvalitetu provođenja predškolskog odgoja	%	100%	DV XY	100%	100%	100%

5.3. POSTUPAK IZMJENE I DOPUNE FINANIJSKOG PLANA PRORAČUNSKOG KORISNIKA JEDINICE LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

S obzirom da se posebni dio proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sastoji od financijskih planova proračunskih korisnika, razvidna je obveza uključivanja svih prihoda i primitaka, rashoda i izdataka svih proračunskih korisnika u proračun, sukladno ekonomskoj, programskoj, funkcijskoj, organizacijskoj, lokacijskoj klasifikaciji te svim izvorima financiranja. Navedeno je u skladu s primjenom načela jedinstva i sveobuhvatnosti proračuna.

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, i nadalje ostaju prihodi i primici proračunskih korisnika te se tako i evidentiraju.

Prihodi su proračunskih korisnika jer korisnici njima raspoložu, odnosno utvrđuju koji će se rashodi podmiriti iz tih izvora.

Sukladno Zakonu o proračunu namjenski prihodi i primici te vlastiti prihodi uplaćuju se u proračun. Odlukom o izvršavanju proračuna moguće je odrediti izuzeće od obveze uplate ovih prihoda i primitaka u proračun. Izuzeće od uplate vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka proračunskih korisnika ne znači izuzeće od planiranja navedenih prihoda u proračunu. Sukladno navedenom, ostvarivanje spomenutih prihoda i primitaka te trošenje rashoda financiranih iz ovih izvora, a izuzetih od uplate u proračun, mora se pratiti izvještajno na način kako je utvrdila nadležna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

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 lokalnog proračuna, podrazumijeva se da navedenom nije moguće pristupiti bez suglasnosti jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno preraspodjela ili izmjena i dopuna proračuna.

Međutim, promjene u financijskom planu vezane uz „fleksibilne“ izvore (vlastite i namjenske prihode i primitke) moguće je urediti na različite načine. Stoga su jedinice dužne razraditi proceduru za donošenje izmjena i dopuna financijskih planova proračunskih korisnika iz svoje nadležnosti. Preporuča se istu propisati odlukom o izvršavanju proračuna lokalne i područne (regionalne) samouprave.

5.4. VISINA FINANCIJSKOG PLANA PRORAČUNSKOG KORISNIKA

Zakonom o Proračunu uvedena je obveza utvrđivanja visine financijskog plana za proračunske korisnike Proračuna JLS, odnosno visine sredstava iz Proračuna JLS namijenjenih financiranju programa proračunskih korisnika, a intencija zakonodavca je bila ta, da se proračunskim korisnicima olakša izrada prijedloga financijskog plana. Sukladno članku 27., stavku 3., točki 4. Zakona o proračunu visina financijskog plana proračunskog korisnika sadrži visinu financijskog plana za prethodnu proračunsku godinu i tekuću proračunsku godinu te prijedlog visine financijskog plana za slijedeću proračunsku godinu i za slijedeće dvije godine raspoređen na:

- a) visinu sredstava potrebnih za provedbu postojećih programa, odnosno aktivnosti, koje proizlaze iz trenutno važećih propisa i
- b) visinu sredstava potrebnih za uvođenje i provedbu novih ili promjenu postojećih programa, odnosno aktivnosti

KORISNIK	2016. godina	2017. godina	2018. godina			2019. i 2020. godina		
			1.limit	2.limit	Plan	1.limit	2.limit	Plan
DV Vrška vila	214.000,00	214.000,00	220.000,00	-	220.000,00	223.000,00 250.000,00	- -	223.000,00 250.000,00

6. TERMINSKI PLAN ZA IZRADU PRORAČUNA I PRIJEDLOGA FINANCIJSKOG PLANA PRORAČUNSKOG KORISNIKA OPĆINE VRSI

Sukladno članku 32. Zakona o proračunu, proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dužni su dostaviti prijedlog financijskog plana najkasnije do 15. rujna tekuće godine. Sukladno članku 37. Zakona o proračunu odsjek za financije, gospodarstvo, plan i proračun izrađuje nacrt proračuna za proračunsku godinu i projekciju za slijedeće dvije godine, te ih dostavlja načelniku do 15. listopada tekuće godine.

Sukladno članku 37. Zakona o proračunu općinski načelnik utvrđuje prijedlog proračuna i projekcije te ih podnosi predstavničkom tijelu na donošenje do 15. studenog 2017. tekuće godine.

Sukladno članku 39. Zakona o proračunu predstavničko tijelo donosi proračun na razini podskupine ekonomske klasifikacije za iduću proračunsku godinu i projekciju na razini skupine ekonomske klasifikacija za sljedeće dvije proračunske godine do konca tekuće godine i to u roku koji omogućuje primjenu proračuna s 1. siječnja godine za koju se odnosi proračun.

7. PREUZIMANJE MATERIJALA S WEB STRANICE

Na web stranici Ministarstva financija www.mfin.hr (po Proračun/Lokalni proračun) objavljene su Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2018.-2020.godine , sa detaljnim obrazloženjem temeljnih ekonomskih pokazatelja, metodologijom izrade proračuna i financijskih planova te odgovarajućim obrascima.

Ove upute s obrascima potrebnim za izradu proračuna i financijskih planova proračunskih korisnika objavit će se na Web stranicama Općine Vrsi (www.vrsi.hr).

KLASA: 400-06/17-01/01

URBROJ: 2198/34-01-17-1

Vrsi, 08. rujna 2017.

v.d. Pročelnik JUO

Denis Marić, mag. oec.



- Prilog: Model prijedloga financijskog plana proračunskog korisnika proračuna