

ZAGREBAČKA ŽUPANIJA
UPRAVNI ODJEL ZA FINACIJE

UPUTA ZA IZRADU PRORAČUNA
ZAGREBAČKE ŽUPANIJE
ZA RAZDOBLJE 2015.-2017.

VERZIJA 1.1.

ZAGREB, rujan 2014.

S A D R Ź A J

1. UVOD.....	4
2. PRIMJENA ZAKONA O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI I UREDBE O SASTAVLJANJU I PREDAJI IZJAVE O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI I IZVJEŠTAJA O PRIMJENI FISKALNIH PRAVILA.....	6
3. TEMELJNA EKONOMSKA ISHODIŠTA I PRETPOSTAVKE ZA IZRADU PRIJEDLOGA PRORAČUNA.....	7
3.1. Makroekonomske projekcije.....	8
3.2. Odrednice prihoda i rashoda državnog proračuna.....	9
3.2.1. Odrednice prihoda državnog proračuna.....	9
3.2.2. Odrednice rashoda državnog proračuna.....	10
3.3. Odrednice prihoda i rashoda proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.....	10
3.3.1. Odrednice prihoda proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.....	10
3.3.2. Odrednice rashoda proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.....	11
4. OPIS PLANIRANIH POLITIKA ZAGREBAČKE ŽUPANIJE.....	12
5. PROCJENA PRIHODA I RASHODA TE PRIMITAKA I IZDATKA ZAGREBAČKE ŽUPANIJE ZA RAZDOBLJE 2015.-2017.....	13
5.1. Procjena prihoda proračuna Zagrebačke županije za razdoblje 2015.-2017.....	13
5.1.1. Namjenski i vlastiti prihodi proračunskih korisnika.....	13
5.1.2. Pomoći (regionalne) samouprave sukladno Smjernicama Vlade RH.....	14
5.2. Procjena rashoda proračuna Zagrebačke županije za razdoblje 2015.-2017.....	16
6. PRIJEDLOG VISINE FINANCIJSKOG PLANA PO UPRAVNIM TIJELIMA... 16	16
7. METODOLOGIJA IZRADU PRIJEDLOGA FINANCIJSKOG PLANA PRORAČUNSKOG KORISNIKA JEDINICE LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE.....	18

7.1. Procjena prihoda i primitaka.....	21
7.2. Prijedlog plana rashoda i izdataka.....	23
7.3. Namjenski i vlastiti prihodi proračunskih korisnika te izvještavanje o njihovoj potrošnji.....	24
7.4. Preraspodjele u 2015. godini.....	26
7.5. Planiranje rashoda proračunskih korisnika u sklopu decentraliziranih funkcija.....	27
7.6. Izvanproračunski korisnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.....	28
8. OBRAZLOŽENJE FINACIJSKIH PLANOVA.....	29
9. PRIJEDLOG PLAN RAZVOJNIH PROGRAMA.....	32
9.1. Primjena programske i organizacijske klasifikacije u izradi proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.....	32
10. PRIMJENA NAČELA TRANSPARENTNOSTI.....	34
10.1. Objava osnovnih proračunskih dokumenata.....	35
11. SASTAVLJANJE FINACIJSKIH IZVJEŠTAJA JEDINICE LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE.....	36
12. NAČIN PRIPREME TE TERMINSKI PLAN ZA IZRADU PRORAČUNA I I PRIJEDLOGA FINACIJSKIH PLANOVA PRORAČUNSKIH I IZVANPRORAČUNSKIH KORISNIKA.....	37
12.1. Način pripreme izrade proračuna i prijedloga financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika.....	37
12.2. Terminski plan za izradu proračuna i prijedloga financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika.....	38
13. PREUZIMANJEMATERIJALA.....	39
14. PRILOZI.....	39

1. UVOD

Sukladno Zakonu o proračunu („Narodne novine“ broj 87/08 i 137/12), a u očekivanju Smjernica ekonomske i fiskalne politike Vlade Republike Hrvatske za razdoblje 2015. - 2017. (dalje u tekstu: Smjernice) i Uputa za izradu proračuna jedinica lokalne i područne/regionalne) samouprave, donosimo prvu verziju Uputa za izradu proračuna Zagrebačke županije za razdoblje 2015.-2017. godine.

S obzirom da je proračunski ciklus izrade proračuna i financijskih plaova proračunskih korisnika, sukladno Zakonu o proračunu terminski započeo, neophodno je da prva verzija Uputa za izradu proračuna Zagrebačke županije za razdoblje 2015.-2017. god. definira metodološki i sadržajno prijedloge proračuna za razdoblje 2015.-2017 god., sa trenutno dostupnim fiskalnim okvirom za planirano razdoblje.

Rokovi i metodologija za izradu prijedloga proračuna utvrđeni su Zakonom o proračunu i izmjenama i dopunama Zakona o proračunu(NN137/12)

Pri izradi prijedloga proračuna/financijskih planova potrebno je koristiti i odredbe podzakonskih akata: **Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu i Pravilnik o proračunskim klasifikacijama.**

Važnost procesa planiranja prepoznata je i u kontekstu davanja **Izjave o fiskalnoj odgovornosti** temeljem Zakona o fiskalnoj odgovornosti i Uredbe o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila („Narodne novine“ broj 78/11) te Uredbe o izmjeni i dopunama Uredbe o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila(NN106/12). Tako je dio Upitnika o fiskalnoj odgovornosti i područje planiranja proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave/izrade financijskog plana koje obuhvaća 10 pitanja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihove proračunske i izvanproračunske korisnike, a temeljem kojih se provodi samoprocjena rada sustava i ispunjavanja obveza utvrđenih propisima vezanima za proces planiranja proračuna/izrade financijskog plana.

Trgovačka društva u vlasništvu Republike Hrvatske, odnosno jedne ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te druge pravne osobe kojima je osnivač Republika Hrvatska, odnosno jedna ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, prvi put sastavljaju Izjavu o fiskalnoj odgovornosti u skladu s odredbama ovoga Zakona, za 2014. godinu. (NN 19/14)

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.

Upravna tijela koja u svoja nadležnosti imaju proračunske i izvanproračunske korisnike, dužna su ih upoznati sa ovim Uputama kako bi mogli pristupiti izradi svojih financijskih planova.

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 uvedena je obveza davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti. Uredbom o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila detaljnije je razrađen način davanja same Izjave.

Izjava o fiskalnoj odgovornosti (u daljnjem tekstu: Izjava) je izjava kojom čelnik jedinice lokalne samouprave, čelnik jedinice područne (regionalne) samouprave i čelnik proračunskog i izvanproračunskog korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, potvrđuje zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava, učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola u okviru proračunom odnosno financijskim planom 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 te na učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola u okviru proračunom odnosno financijskim planom utvrđenih sredstava.

Izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnoj odgovornosti obveza sastavljanja i predaje Izjave proširena je i na trgovačka društva u vlasništvu županije te na druge pravne osobe kojima je županija osnivač (Narodne novine 19/14).

Kako bi se olakšalo davanje Izjave o fiskalnoj odgovornosti te kako bi taj postupak bio jednoobrazan kod svih korisnika, Uredbom je detaljno je propisan izgled i sadržaj Izjave o fiskalnoj odgovornosti. Želeći naglasiti da se davanje Izjave ne temelji samo na potpisivanju za to predviđenog obrasca, sastavni dio Uredbe je i Upitnik o fiskalnoj odgovornosti kao svojevrsni putokaz prilikom davanja Izjave. Popunjeni Upitnik je formalni preduvjet za davanje Izjave, ali njegov osnovni zadatak je pomoći čelnicima prilikom samoprocjene korištenja sredstava i funkcioniranja sustava financijskih kontrola. Upitnik se sastoji od pitanja podijeljenih u pet područja (planiranje, izvršavanje, računovodstvo, javna nabava i izvještavanje) koja omogućavaju da se prilikom davanja Izjave usmjeri na ono što je značajno za sustav u cjelini. Da bi se moglo procijeniti postupa li se i do koje mjere u skladu s propisani zakonodavnim okvirom, tijekom cijele proračunske godine provode se testiranja po pitanjima iz Upitnika. Uz svako pitanje u Upitniku obveznika se upućuje na način samo testiranja te se navode odgovarajući dokazi (preslika odnosno referenca pregledane poslovne dokumentacije).

Provjerom izjava dostavljenih Ministarstvu financija uočeno je kako određeni broj jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nije uz Izjavu dostavio sve što je navedeno u članku 6. stavku 1. Uredbe.

Nadalje, utvrđeno je da pojedine jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u testiranju vjerodostojne dokumentacije imaju manjkavosti i nedostataka koje su davali uz potvrdne odgovore uz pojedina pitanja.

Isto tako, neke od jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave su uz Izjavu i priloge iz članka 6. stavka 1. Uredbe, dostavljale i svu dokumentaciju koja je bila podloga za davanje Izjave o fiskalnoj odgovornosti, što nije bilo potrebno. Skrećemo pozornost da se preslika dokumentacije koja se prilaže uz Izjavu o fiskalnoj odgovornosti i svi drugi dokumenti na temelju kojih se daje Izjava o fiskalnoj odgovornosti dokumentiraju u Predmetu o fiskalnoj odgovornosti za određenu godinu i ne dostavlja se uz Izjavu o fiskalnoj odgovornosti, već se čuva kod jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji su obveznici davanja Izjave.

Ono što je posebno važno je i uvođenje zakonske obveze čelnicima da provjere sadržaj Izjave koju su dostavili čelnici korisnika pod njihovom nadležnošću (članak 13. Uredbe). Dakle, **jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezne su provjeriti kod korisnika iz njihove nadležnosti da su zaista poštovana načela zakonitog, namjenskog i svrhovitog korištenje sredstava te da je uspostavljen i funkcionira učinkovit i djelotvoran sustav financijskog upravljanja i kontrola.**

Također Uredbom je postupak provjere sadržaja Izjave o fiskalnoj odgovornosti propisan na sljedeći način:

- nadležna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za svakog obveznika provjerava formalni sadržaj Izjave i Upitnika koje im dostavljaju njihovi proračunski korisnici;
- nadležna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave tijekom proračunske godine provjerava, za svakog proračunskog korisnika, a na odabranom uzorku pitanja iz Upitnika, Izjavu i Upitnik.

Provjera formalnog sadržaja provodi se na način da se utvrdi jesu li:

- predani svi propisani dokumenti (Izjava, popunjeni Upitnik i Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti te Mišljenje unutarnjih revizora o sustavu financijskog upravljanja i kontrola za područja koja su bila revidirana u 2013.);
- u izjavama čelnika navedena područja za koja je u Upitniku o fiskalnoj odgovornosti utvrđeno da postoje slabosti i nepravilnosti te je li za utvrđene slabosti i nepravilnosti sastavljen Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti.

Provjere Izjava i Upitnika na odabranom uzorku pitanja iz Upitnika mogu se provoditi:

- na licu mjesta dolaskom kod proračunskog korisnika i pregledom dokumentacije prema referencama iz Predmeta odnosno dokumentacije kopirane i uložene u Predmetu i
- na način da se za uzorak pitanja od proračunskih korisnika zatraži dostava sve dokumentacije temeljem koje je odgovoreno na pojedino pitanje.

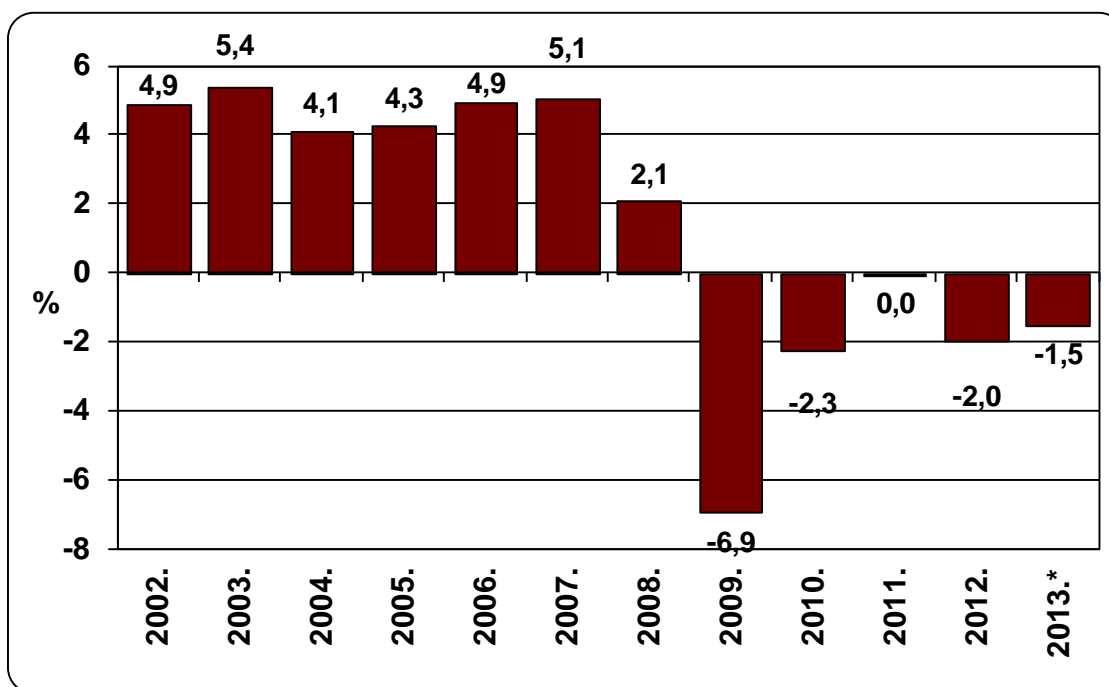
Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne su odmah, a najkasnije u roku od sedam (7) radnih dana, o uočenim nepravilnostima po provedenim provjerama izvijestiti nadležne institucije odnosno Ministarstvo financija sukladno **Naputku o otkrivanju,**

postupanju i izvješćivanju o nepravilnostima u upravljanju proračunskim sredstvima (dalje u tekstu Naputak) koji je objavljen u Narodnim novinama broj 70/12.

3. TEMELJNA EKONOMSKA ISHODIŠTA I PRETPOSTAVKE ZA IZRADU PRIJEDLOG PRORAČUNA

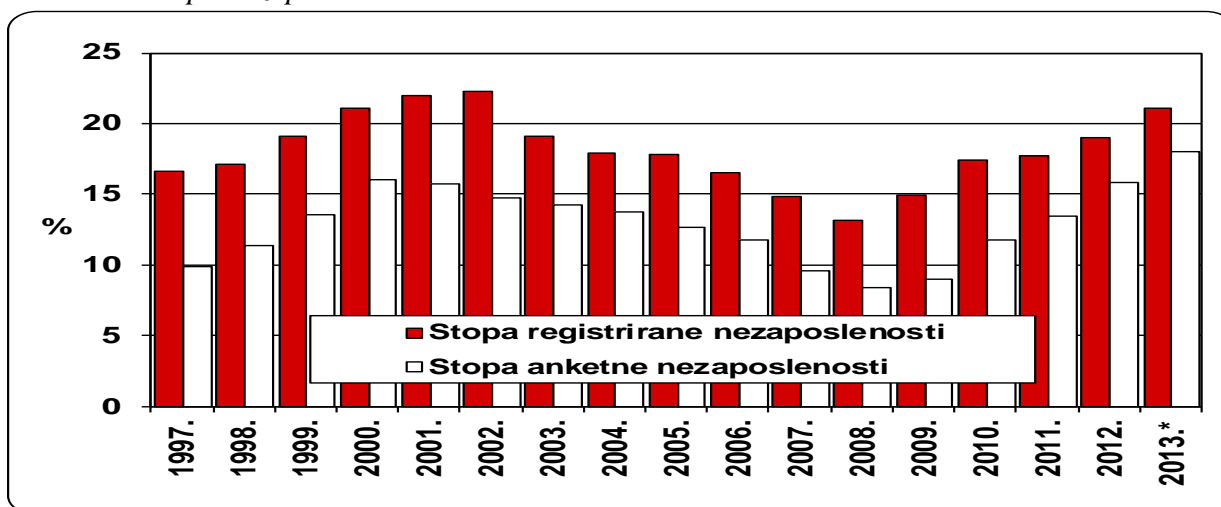
**po dostupnosti Uputa za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2015.-2017. god.*

Tablica 1. Stope promjene realnog BDP-a



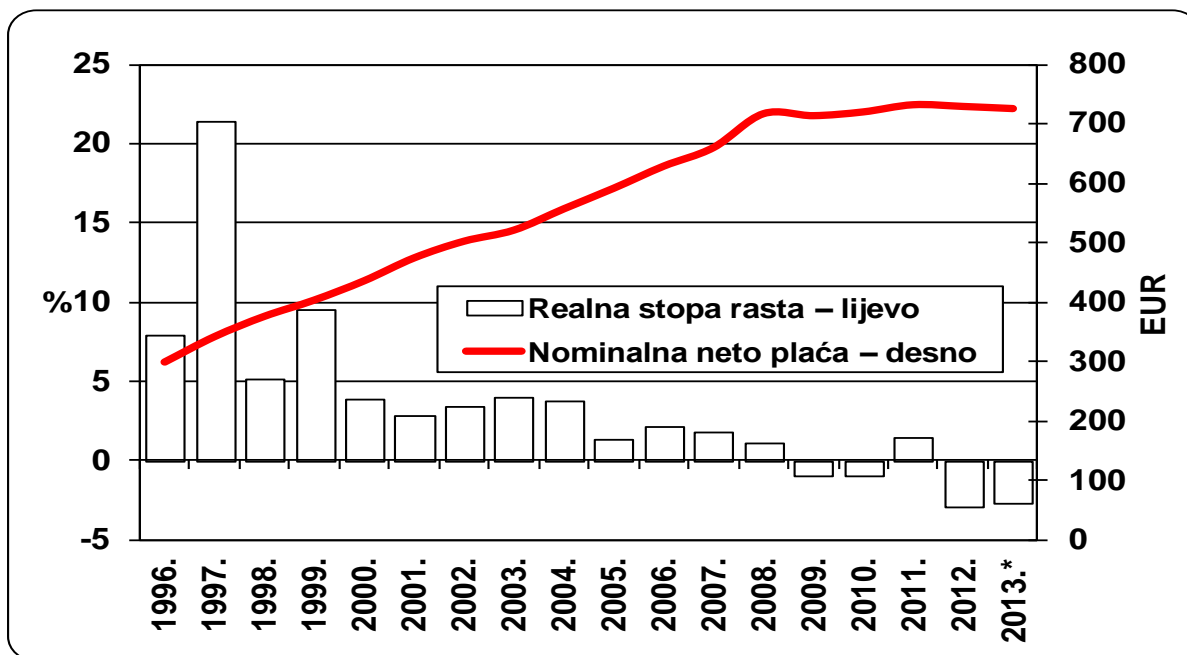
Izvor: DZS

Tablica 2: Stopa nezaposlenosti



Izvor: DZS

Tablica 3: Nominalne i realne netto plaće



*siječanj-ožujak 2013

Izvor: DZS

3.1. Makroekonomske projekcije

**po dostupnosti Uputa za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2015.-2017. god.*

Tablica 4. Projekcije BDP-a

*po dostupnosti Uputa za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2015.-2017. god.

	Projekcija				
	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
BDP-tekuće cijene (mil HRK)	330.232	336.326	347.178		
BDP-realni rast(%)	-2	0,2	1,3		
Potrošnja kućanstava	-2,9	-0,3	0,2		
Državna potrošnja	-0,8	0,3	-1,5		
Bruto investicije u fiksni kapital	-4,6	3,3	7,6		
Izvoz roba i usluga	0,4	-0,5	2,3		
Uvoz roba i usluga	-2,1	0,6	2,5		

Izvor: Min. financija

3.2. Odrednice prihoda i rashoda državnog proračuna

3.2.1. Odrednice prihoda državnog proračuna

*po dostupnosti Uputa za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2015.-2017. god.

Tablica 5. Kretanje prihoda državnog proračuna u razdoblju 2012.-2016.

(000 HRK)	2012.	Plan 2013.	Indeks 13/12	Projekcija 2014.	Indeks 14/13	Projekcija 2015.	Indeks 15/14	Prijekcija 2016	Indeks 16/15
UKUPNI PRIHODI (6+7)	109.837.284	113.399.552	103,2	114.266.197	100,8				
6 Prihodi poslovanja	109.558.928	113.109.794	103,2	114.000.677	100,8				
7 Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	278.356	289.758	104,1	265.520	91,6				

Izvor: Ministarstvofinancija

3.2.2. Odrednice rashoda državnog proračuna

**po dostupnosti Uputa za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2015.-2017. god.*

Tablica 6. Kretanje rashoda državnog proračuna u razdoblju 2012.-2016.

(000 HRK)	2012.	Plan 2013.	Indeks 13/12	Projekcija 2014.	Indeks 14/13	Projekcija 2015.	Indeks 15/14	Projekcija 2016	Indeks 16/15
UKUPNI RASHODI (3+4)	119.837.973	123.646.478	103,2	131.669.938	106,5				
3 Rashodi poslovanja	118.729.992	121.450.157	102,3	128.943.710	106,2				
4 Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	1.107.982	2.196.321	198,2	2.726.228	124,1				

Izvor: Ministarstvo
financija

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

3.3.1. Odrednice prihoda proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) Samouprave

**po dostupnosti Uputa za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2015.-2017. god.*

Tablica 7. Kretanje prihoda lokalnih jedinica u razdoblju 2012.-2016.

% BDP-a	2012.	Plan 2013.	Projekcija 2014.	Projekcija 2015.	Projekcija 2016
Ukupni prihodi	6,9	6,8	6,7		
porez i priraz na dohodak	3,2	3,2	3,1		
pomoći iz proračuna	0,5	0,5	0,4		
prihodi od imovine	0,5	0,5	0,5		
prihodi od adm. pristojbi i po posebnim propisima	1,4	1,4	1,4		
prihodi od prodaje nef. Imovine	0,2	0,2	0,2		
ostalo	1,1	1,0	1,0		

Izvor: Ministarstvo financija

3.3.2. Odrednice rashoda proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

**po dostupnosti Uputa za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2015.-2017. god.*

Tablica 8. Kretanje rashoda lokalnih jedinica u razdoblju 2012.-2016.

% BDP-a	2012.	Plan 2013.	Projekcija 2014.	Projekcija 2015.	Projekcija 2016
Ukupni rashodi	6,9	6,8	6,7		
rashodi za zaposlene	1,6	1,5	1,5		
materijalni rashodi	2,5	2,5	2,4		
subvencije	0,3	0,3	0,3		
naknade građanima i kućanstvima	0,3	0,3	0,3		
tekuće donacije i kapitalne pomoći	0,8	0,8	0,8		
rashodi za nabavu nefin. Imovine	1,1	1,0	1,0		
ostalo	0,3	0,3	0,3		

Izvor: Ministarstvo financija

4. OPIS PLANIRANIH POLITIKA ZAGREBAČKE ŽUPANIJE

Proračunom Zagrebačke županije za razdoblje 2015.-2017. godine nastavit će se politike koje su bile zacrtane u proračunu i projekcijama za razdoblje 2014. – 2016. godine i isti će biti u funkciji razvoja i prosperiteta cjelokupnog područja uz jačanje financiranja iz europskih fondova, kao i porasta životnog standarda građana kroz ostvarenje strateških ciljeva utvrđenih u Županijskoj razvojnoj strategiji.

Ciljevi utvrđeni u Županijskoj razvojnoj strategiji omogućit će:

- jačanje konkurentnosti gospodarstva, te posticanje okruženja za ulaganje i razvoj
- unapređenje održive poljoprivredne proizvodnje
- razvoj ruralnog prostora i ruralnog turizma
- promoviranje, poticanje i zaštitu kulturnih događaja i baštine
- zaštitu prirodnih vrijednosti te očuvanje biološke i krajobrazne raznolikosti
- unapređenje korištenja obnovljivih izvora energije i energetske efikasnost
- razvoj prometne povezanosti
- poticanje programa od regionalnog značaja kroz jačanje suradnje sa drugim općinama, gradovima i županijama
- poticanje programa briga o zdravlju i razvoj socijalne sigurnosti
- unapređenje tursitičke ponude i razvoj ruralnog turizma
- usklađivanje obrazovnih programa i potrebama gospodarstva i razvoj cjeloživotnog učenja
- racionalno upravljanje imovinom
- uspostavu učinkovitog sustava upravljanja potencijalima i resursima
- promociju jednakih mogućnosti i ljudskih prava

5. PROCJENA PRIHODA I RASHODA TE PRIMITAKA I IZDATAKA ZAGREBAČKE ŽUPANIJE U RAZDOBLJU 2015.-2017.

5.1. Procjena prihoda proračuna Zagrebačke županije za razdoblje 2015.-2017.

Zbog najavljenih izmjena Zakona o porezu na dohodak koje prema trenutno raspoloživim parametrima predviđaju smanjene prihode od poreza na dohodak u 2015. godini, procjena prihoda od poreza na dohodak za 2015. god. kreće se između - 8% i - 13% uz moguće korekcije s obzirom na sadržaj konačnih izmjena Zakona o porezu na dohodak (kompenzacijske mjere).

Tablica 9: Kretanje indeksa rasta najznačajnijih prihoda proračuna Zagrebačke županije u razdoblju 2012.-2017.

Projekcije				
	Indeks 2014./2013.	Indeks 2015./2014.	Indeks 2016./2015.	Indeks 2017./2016.
Ukupni prihod	102,4	93,0	102,0	102,0
porez na dohodak	102,8	92,5	101,8	101,9
pomoći iz proračuna	91,0	104,0	101,0	115,0
prihodi od imovine	106,0	110,0	115,0	110,0
prihodi od adm. pristojbi i po posebnim propisima	102,0	102,0	104,0	101,0
prihodi od prodaje nefinancijske imovine	115,0	108,0	102,0	105,0
ostalo	95,0	101,0	96,0	95,0

5.1.1. Namjenski i vlastiti prihodi proračunskih korisnika

Člankom 48. Zakona o proračunu propisana je obveza uplate namjenskih prihoda i primitaka koje ostvare proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u lokalni proračun. Namjenski prihodi i primici jesu pomoći, donacije, prihodi za posebne namjene, prihodi od prodaje ili zamjene imovine u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, naknade s naslova osiguranja i namjenski primici od zaduživanja i prodaje dionica i udjela. Nadalje, članak 52. Zakona utvđuje obvezu uplate vlastitih prihoda proračunskih korisnika u proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Sukladno Zakonu o proračunu svi prihodi (uključujući i sve namjenske i vlastite prihode proračunskih korisnika) uplaćuju se u proračun. Odlukom o izvršavanju proračuna određuje se izuzeće od obveze uplate pomoći, donacije, prihodi za posebne namjene, prihodi od prodaje ili zamjene imovine u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne)

samouprave, naknade s naslova osiguranja i namjenski primici od zaduživanja i prodaje dionica i udjela.

Dakle, Zakon o proračunu ne pretpostavlja donošenje konsolidiranog i nekonsolidiranog proračuna, već se donosi isključivo jedan dokument koji sadržava sve prihode i rashode jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i sve prihode i rashode njezinih proračunskih korisnika koji nisu izuzeti odlukom o izvršavanju proračuna.

Odlukom o izvršavanju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave moguće je propisati izuzeće od obveze uplate namjenskih prihoda i primitaka te vlastitih prihoda u proračun, ako lokalna jedinica nije izgradila informacijske preduvjete za praćenje prihoda svojih korisnika i izvršavanje rashoda iz tih izvora.

Vezano uz navedeno skrećemo pažnju da je jedno od pitanja u Upitniku o fiskalnoj odgovornosti i: *„Svi namjenski prihodi i primici te vlastiti prihodi proračunskih korisnika uplaćivali su se u nadležni proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave osim onih koji su izuzeti od obveze uplate temeljem odluke o izvršavanju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave“*.

Kao što je već istaknuto propisana je obveza uplate svih prihoda koje proračunski korisnici ostvare od obavljanja poslova na tržištu i u tržišnim uvjetima u proračun. Sukladno navedenom proračunski korisnici jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave su dužni uplaćivati vlastite prihode u proračun nadležne jedinice gdje se isti planiraju kao izvor financiranja – vlastiti prihodi iz kojeg se financiraju rashodi i izdaci (aktivnosti i projekti) proračunskog korisnika koji je vlastite prihode i ostvario. U skladu sa Zakonom o proračunu, novi Računski plan prilagođen je ovakvom načinu praćenja vlastitih prihoda te kao protustavku uplati vlastitih prihoda u lokalni proračun predvina evidentiranje potraživanja od proračuna.

5.1.2. Pomoći (regionalne) samouprave sukladno Smjernicama Vlade RH

Sukladno članku 54. i članku 69. Pravilnika o računovodstvu i Računskom planu, pomoći se definiraju kao tekući i/ili kapitalni prijenosi koje proračuni dobiju isključivo od drugih proračuna, izvanproračunskih korisnika, stranih vlada i međunarodnih organizacija i koje daju isključivo drugim proračunima, izvanproračunskim korisnicima, stranim vladama i međunarodnim organizacijama.

Prijenosi sredstava od strane proračuna proračunskim korisnicima u njihovoj nadležnosti ne klasificira se kao pomoć, već se u nadležnom proračunu izravno evidentiraju odgovarajući rashodi za čije se pokriće sredstva prijenose.

Sredstava namijenjena proračunskim korisnicima drugih proračuna proračun prenose se kao pomoć središnjem proračunu odnosno proračunu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u čijoj su nadležnosti proračunski korisnici kojima su sredstva namijenjena. Najavljene izmjene Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planom predviđaju od 2015. godine novi konto za transfere ovih pomoći preko konta 367.

Pomoći (tekuće i kapitalne) mogu davati samo proračuni međusobno. Jedan proračunski korisnik ni u kojem slučaju ne može davati nikakva novčana sredstva na ime pomoći drugom proračunskom korisniku. Kako se proračuni sastoje od financijskih planova proračunskih korisnika, davanje pomoći planira se kroz aktivnosti i projekte tijela nadležnih za određeno područje.

Kada se iznimno od pravila ipak dogodi da proračun doznači izravno sredstva pomoći na račun proračunskog korisnika koji nije u njegovoj nadležnosti, tada je proračun koji doznačava sredstva dužan obavijestiti nadležni proračun proračunskog korisnika kojem je sredstva uplatio, kao i proračunski korisnik da je navedena sredstva primio.

Kada jednog proračunskog korisnika financira više proračuna, prvi je korak odrediti tko je proračunskom korisniku nadležni proračun. Registrom proračunskih i izvanproračunskih korisnika utvrđuje se pripadnost proračunu, te je proračunskom korisniku nadležan onaj proračun pod kojim se nalazi u Popisu proračunskih i izvanproračunskih korisnika za tekuću godinu. Kako bi se izbjegli problemi oko utvrđivanja načina financiranja zajedničkog korisnika obvezno je sklapanje sporazuma o sufinanciranju proračunskog korisnika. Sporazum uz sve ostale potrebne elemente treba sadržavati odredbu iz koje se jasno vidi tko je nositelj financiranja (u ovom slučaju proračun koji je kao nadležan naveden u Registru) i postotak učešća svakog od proračuna u financiranju navedenog korisnika. Sklapanje ovakvog sporazuma omogućava svi sudionicima pravilno planiranje i izvršavanje rashoda, kao i izradu i dostavu financijskih izvještaja te konsolidaciju.

Proračun koji je definiran kao nadležan planira ukupne rashode proračunskog korisnika prema ekonomskoj klasifikaciji, a prihode koje će prema sklopljenom sporazumu ostvariti od drugih proračuna na ime financiranja navedenog proračunskog korisnika planira kao pomoći iz drugih proračuna (podskupina 633 Pomoći iz proračuna iz Računskog plana). Ostali proračuni potpisnici sporazuma rashode za financiranje proračunskog korisnika planiraju kao pomoći (podskupina 363 Pomoći unutar opće države).

5.2. Procjena rashoda proračuna Zagrebačke županije za razdoblje 2015.-2017.

**po dostupnosti Uputa za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2015.-2017. god.*

Tablica 10: Kretanje rashoda Zagrebačke županije u razdoblju 2012.-2017.

(000 HRK)	2013	Plan 2014.	Indeks 14/13	Plan 2015.	Indeks 15/14	Projekcija 2016.	Indeks 16/15	Projekcija 2017.	Indeks 17/16
UKUPNI RASHODI (3+4+5)	287.691.625	314.097.528	109,40	293.000.000	93,30	299.000.000	102,05	305.000.000	102,00
3 Rashodi poslovanja	247.353.376	269.217.551	108,90	251.500.000	93,50	254.500.000	101,2	258.500.000	101,50
4 Rashodi za nabavu nefin. Imovine	35.939.049	40.874.977	113,70	38.000.000	93,10	41.000.000	107,9	45.000.000	109,8
5 Izdaci za fin. Imovinu i otplate zajmova	4.399.200	4.005.000	91,02	3.500.000	87,40	3.500.000	100,0	1.500.000	42,9

6. PRIJEDLOG VISINE FINANCIJSKOG PLANA PO UPRAVNIM TIJELIMA

Upravna tijela planiraju limite na razini 2014. godine uz okvirno ograničenje od 5 - 10% umanjenja koje treba uzeti u obzir u prvoj fazi izrade financijskih planova za 2015. godinu.

Upravna tijela koja predviđaju smanjenje namjenskih prihoda do kraja 2014. godine a koja će biti iskazana u okviru predviđenog Rebalansa 2., i ovo ograničenje trebaju uzeti u obzir kod izrade prijedloga proračuna za 2015. godinu.

Po raspoloživosti Uputa za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2015.-2017. godine definirat će se eventualne dodatne korekcije limita po svakom upravnom tijelu, u skladu sa očekivanim izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne samouprave kao i izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak.

Tablica 11. PRIJEDLOG LIMITA UKUPNIH RASHODA I IZDATAKA PO UPRAVNIM TIJELIMA ZA RAZDOBLJE 2015.-2017.

Upravna tijela	Plan 2013.	Plan 2014.	Plan 2015.	Projekcija 2016.
Stručna služba Župana	20.220.100	20.241.400		
Stručna služba Skupštine	20.429.100	21.283.428		
UO za poljoprivredu, ruralni razvitak i šumarstvo	21.259.000	22.561.055		
UO za prosvjetu, kulturu, šport i tehničku kulturu	111.950.639	113.733.811		
UO za zdravstvo i socijalnu skrb	43.782.503	43.833.378		
UO za gospodarstvo	27.331.625	25.362.125		
UO za promet i komunalnu infrastrukturu	20.419.000	18.729.300		
UO za prostorno uređenje, gradnju i zaštitu okoliša	20.446.574	26.844.391		
UO za financije	4.422.000	4.255.400		
Ured župana	10.758.000	9.691.000		
Upravni odjel za fondove Europske unije, regionalnu i međunarodnu suradnju		6.706.620		
Služba za unutarnju reviziju		855.620		
UKUPNO	301.018.541	314.097.528		

Limiti predstavljaju okvirne prijedloge financijskih planova, gdje kod usklađivanja istih može doći do određenih odstupanja od navednih prijedloga limita, sukladno navedenim pretpostavkama.

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

Metodologija izrade proračuna propisana je Zakonom o proračunu i podzakonskim aktima: Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama (Narodne novine, br. 26/10) i Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine, br. 114/10 i 31/11).

Naglašavamo da je Narodnim novinama, broj 120/13 objavljen Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o proračunskim klasifikacijama kojima se ukidaju glavni programi kao elementi programske klasifikacije za lokalnu i područnu (regionalnu) razinu i detaljnije objašnjava primjena organizacijske klasifikacije.

Proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave svoje financijske planove dostavljaju jedinici čiji su korisnici, odnosno nadležnom upravnom tijelu.

Izvanproračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave svoje financijske planove dostavljaju jedinici čiji su korisnici, odnosno nadležnom upravnom tijelu.

Pitanje nadležnosti, kao i popis proračunskih korisnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (korisnici proračuna) regulirano je Registrom proračunskih i izvanproračunskih korisnika. Popis proračunskih i izvanproračunskih korisnika za 2013. godinu objavljen je 30. svibnja 2012. godine u Podacima iz Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika za 2013. godinu (Narodne novine, br. 60/12).

Proračunski korisnik u financijskom planu treba iskazati sve svoje prihode i rashode bez obzira na moguće uplate dijela prihoda korisnika u proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili podmirivanje dijela rashoda korisnika direktno s računa proračuna.

Prijedlog financijskog plana proračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2015. - 2017. u skladu s člankom 29. Zakona o proračunu sadrži:

1. procjene prihoda i primitaka iskazane po vrstama za 2015. - 2017. godinu,
2. plan rashoda i izdataka za 2015. - 2017. godinu, razvrstane prema proračunskim klasifikacijama,
3. obrazloženje prijedloga financijskog plana

Pri izradi financijskog plana važno je držati se propisanog sadržaja jer jedno od pitanja iz Upitnika o fiskalnoj odgovornosti glasi: „*Financijski plan proračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sadrži prihode i primitke iskazane po vrstama, rashode i izdatke predvinene za trogodišnje razdoblje, razvrstane prema proračunskim klasifikacijama, obrazloženje prijedloga financijskog plana i plan razvojnih programa.*“

Kod izrade prijedloga financijskog plana za razdoblje 2015. - 2017. primjenjuje se Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

Kako je pri izradi financijskih planova potrebno napraviti vezu s proračunskim klasifikacijama nužno je držati se odredbi Pravilnika o proračunskim klasifikacijama.

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.** Uputama se po prvi puta daje model izrade financijskog plana s uključenim manjkom, odnosno viškom prihoda.

Tablica 12: Isječak iz prijedloga financijskog plana proračunskog korisnika proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave

**PRIJEDLOG FINANCIJSKOG PLANA (proračunski korisnik) ZA 2015. I
PROJEKCIJA PLANA ZA 2016. I 2017. GODINU**

OPĆI DIO

	Prijedlog plana za 2015.	Projekcija plana za 2016.	Projekcija plana za 2017.
PRIHODI UKUPNO			
PRIHODI POSLOVANJA			
PRIHODI OD NEFINANCIJSKE IMOVINE			
RASHODI UKUPNO			
RASHODI POSLOVANJA			
RASHODI ZA NEFINANCIJSKU IMOVINU			
RAZLIKA - VIŠAK / MANJAK	0	0	0

	Prijedlog plana za 2015.	Projekcija plana za 2016.	Projekcija plana za 2017.
VIŠAK/MANJAK IZ PRETHODNE GODINE	0	0	0

	Prijedlog plana za 2015.	Projekcija plana za 2016.	Projekcija plana za 2017.
PRIMIĆI OD FINANCIJSKE IMOVINE I ZADUŽIVANJA			
IZDACI ZA FINANCIJSKU IMOVINU I OTPLATE ZAJMOVA			
NETO FINANCIRANJE			
VIŠAK / MANJAK + NETO FINANCIRANJE	0	0	0

7.1. Procjena prihoda i primitaka

Proračunski korisnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave prihode i primitke za 2015. godinu planira na razini podskupine (treća razina računskog plana), a za 2016. i 2017. na razini skupine (druga razina računskog plana). Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovi proračunski korisnici koriste izvore financiranja definirane Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama.

Proračunski korisnici obvezni su izraditi procjenu prihoda i primitaka za razdoblje 2015. – 2017. po izvorima financiranja. Izvori financiranja predstavljaju skupine prihoda i primitaka iz kojih se podmiruju rashodi i izdaci određene vrste i utvrđene namjene. Osnovni izvori financiranja jesu:

1. Opći prihodi i primici
2. Vlastiti prihodi
3. Prihodi za posebne namjene
4. Pomoći
5. Donacije
6. Prihodi od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine i naknade s naslova osiguranja i
7. Namjenski primici.

1. U Izvor financiranja **opći prihodi i primici proračun** uključuje prihode od poreza, prihode od financijske imovine, prihode od nefinancijske imovine, prihode od administrativnih (upravnih) pristojbi i prihode od kazni.

U izvor financiranja – **opći prihodi i primici proračunski korisnik** uključuje prihode koje ostvari iz nadležnog proračuna, a koje planira u okviru podskupine 671 Prihodi iz proračuna za financiranje redovne djelatnosti proračunskih korisnika.

2. Izvor financiranja **vlastiti prihodi** čine prihodi koje korisnik ostvari obavljanjem poslova na tržištu i u tržišnim uvjetima, a koje mogu obavljati i drugi pravni subjekti izvan općeg proračuna (iznajmljivanje prostora, obavljanje ugostiteljskih usluga i sl.). Vlastiti prihodi iskazuju se u okviru podskupine 661 Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga.

3. Izvor financiranja **prihodi za posebne namjene** čine prihodi čije su korištenje i namjena utvrđeni posebnim zakonima i propisima. Primjeri takvih prihoda jesu: komunalna naknada, spomenička renta, vodni doprinos, doprinos za šume i ostali.

4. Izvor financiranja **pomoći** čine prihodi ostvareni od inozemnih vlada, od međunarodnih organizacija te institucija i tijela EU, prihodi iz drugih proračuna te ostalih subjekata unutar općeg proračuna. Prihodi koje jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ostvare iz pomoći izravnjanja za financiranje decentraliziranih funkcija planiraju se na podskupini 635 Pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave planiraju sredstva EU pomoći na podskupini računa 633 Pomoći iz proračuna (evidencije na osnovnom računu 63311 Tekuće pomoći iz državnog proračuna i 63321 Kapitalne pomoći iz državnog proračuna), a ne kao pomoći od inozemnih vlada (podskupina 631) ili međunarodnih organizacija te institucija i tijela EU (podskupina 632). Krovni međunarodni ugovor za svaki pretpristupni fond sklapa Republika Hrvatska te je primatelj pomoći od inozemnih vlada isključivo državni proračun. Međutim, ako jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sudjeluju direktno u Programima zajednice ostvarena sredstva planiraju na podskupini računa 632 Pomoći od međunarodnih organizacija te institucija i tijela EU.

Također je moguće da i proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ostvare sredstva tekućih i kapitalnih pomoći, ali isključivo od proračunskih korisnika državnog proračuna temeljem prijenosa sredstava EU. Kod pojedinih programa EU proračunski korisnik državnog proračuna pojavljuje se kao provedbeno tijelo koje prosljeđuje sredstva proračunskom korisniku jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Proračunski korisnik lokalne razine navedena sredstva planira u okviru podskupine 633 Pomoći iz proračuna i evidentira ih na osnovnim računima 63331 Tekuće pomoći od proračunskih korisnika temeljem prijenosa sredstava EU i 63341 Kapitalne pomoći od proračunskih korisnika temeljem prijenosa sredstava EU.

Obveza je korisnika sredstava EU pomoći (jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave) osigurati u svom računovodstvenom sustavu informacije o svim poslovnim događajima i transakcijama vezanim uz provedbu projekta, a isto tako i podatak o obračunatim kamatama na sredstva dobivena kao predujam.

Iako kao korisnik sredstava pomoći jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave može u svom računovodstvu osigurati analitičko praćenje po projektu, slijedom dosadašnje prakse koja je pokazala da je tehnički jednostavnije vođenje projekta na posebnom računu (obračunavanje kamata, izdvajanje sredstava pomoći iz salda računa za operativno raspolaganje), preporuča se za svaki EU projekt otvoriti poseban račun (deviznu i kunksku komponentu).

5. Izvor financiranja **donacije** čine prihodi ostvareni od fizičkih osoba, neprofitnih organizacija, trgovačkih društava i od ostalih subjekata izvan općeg proračuna. Proračunski korisnici ne mogu planirati donacije (skupina 663) od drugih proračuna i proračunskih korisnika.

6. Izvor financiranja **prihodi od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine i naknade s naslova osiguranja** čine prihodi ostvareni prodajom ili zamjenom nefinancijske imovine i od naknade štete s osnove osiguranja, a mogu se koristiti samo za kapitalne rashode. Kapitalni rashodi jesu: rashodi za nabavu nefinancijske imovine, rashodi za održavanje nefinancijske imovine, kapitalne pomoći koje se daju trgovačkim društvima u kojima država, odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ima odlučujući utjecaj na upravljanje za

nabavu nefinancijske imovine i dodatna ulaganja u nefinancijsku imovinu te ulaganja u dionice i udjele trgovačkih društava.

7. Izvor financiranja **namjenski primici** čine primici od financijske imovine i zaduživanja, čija je namjena utvrđena posebnim ugovorima i/ili propisima.

Budući da **osnovne i srednje škole, učenički domovi i centri za socijalnu skrb** evidentiraju prihode koje dobivaju iz državnog proračuna i iz nadležnog proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave na istim računima podskupine **671 Prihodi iz proračuna za financiranje redovne djelatnosti proračunskih korisnika**, dužni su ih u financijskom planu odvojeno iskazati kao:

- opći prihodi i primici - državni proračun i
- opći prihodi i primici - županijski/gradski proračun.

Ustanove u zdravstvu odvojeno planiraju sredstva koja dobivaju iz državnog proračuna, iz HZZO-a i iz lokalnog proračuna kao:

- opći prihodi i primici - državni proračun ,
- opći prihodi i primici – HZZO i
- opći prihodi i primici - županijski proračun.

*U Prilogu dan je obrazac **Financijski plan – Procjena prihoda i primitaka** [Obrasci JLP(R)S FP-PiP 1 i JLP(R)S FP-PiP 2] u kojem se procjenjuju prihodi i primici za naredno trogodišnje razdoblje i povezuju s gore navedenim izvorima financiranja.*

7.2. Prijedlog plana rashoda i izdatka

Proračunski korisnici u sklopu funkcija koje se decentraliziraju kod planiranja rashoda koji se financiraju prema minimalnim standardima dužni su primjenjivati financijske pokazatelje dane u Uputama za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2015. – 2017.

Proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezni su izraditi prijedlog plana rashoda i izdataka za razdoblje 2015. - 2017. razvrstane prema proračunskim klasifikacijama **u skladu s Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama i Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.**

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 2015. mogle preuzimati i izvršavati nove obveze.

Proračunski i izvanproračunski korisnici proračuna Zagrebačke županije izrađuju 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 2015. godinu na razini podskupine (treća razina**

računskog plana), a projekcije za 2016. i 2017. na razini skupine (druga razina računskog plana).

Upravna tijela nadležna za proračunske korisnike obvezna su planirati rashode za zaposlene i materijalne rashode svojih korisnika proračuna u okviru skupine računa 31 i 32, a ne na računima podskupine 363 (pomoći unutar opće države), niti u okviru podskupine 381 (tekuće donacije) i podskupine 382 (kapitalne donacije). Na ovim podskupinama planiraju se rashodi za financiranje drugih subjekta (neprofitne organizacije, trgovačka društva, fizičke osobe.....) koje proračun financira na dobrovoljnoj bazi, sukladno svojim financijskim mogućnostima.

Napominjemo da se za potrebe planiranja proračuna ne koriste računi računskog plana u podskupini računa 384 i skupinama računa: 39, 49 i 59.

Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu prethodne godine je **ukinuta podskupina računa 385 Izvanredni rashodi**. Do 2011. godine proračuni su na ovoj podskupini planirali nepredviđene rashode do visine proračunske pričuve, dok je proračunski korisnici nisu koristili prilikom sastavljanja financijskih planova.

S obzirom da je **proračunska pričuva oblik izvora financiranja**, a ne vrsta rashoda brisana je kao podskupina računa iz Računskog plana. Kako tijekom godine izvanredne okolnosti mogu dovesti do nastanka dodatnih obveza, u proračunu je potrebno planirati, u skladu sa člankom 56. Zakona o proračunu, iznos sredstava za nepredviđene rashode u visini proračunske pričuve. Proračuni i dalje u planiranju **moгу koristiti brojčanu oznaku 385** i naziv Proračunska pričuva, dok se izvršenje prati prema prirodnoj vrsti rashoda.

*U Prilogu dan je obrazac **Financijski plan – Plan rashoda i izdataka** [Obrazac JLP(R)S FP-RiI] u kojem proračunski korisnici sve rashode i izdatke vežu uz programe, odnosno aktivnosti, kapitalne i tekuće projekte te izvore iz kojih će se financirati.*

7.3. Namjenski i vlastiti prihodi proračunskih korisnika te izvještavanje o njihovoj potrošnji

Člankom 48. Zakona o proračunu propisana je obveza uplate namjenskih prihoda i primitaka koje ostvare proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u proračun jedinice. Namjenski prihodi i primici jesu pomoći, donacije, prihodi za posebne namjene, prihodi od prodaje ili zamjene imovine u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, naknade s naslova osiguranja i namjenski primici od zaduživanja i prodaje dionica i udjela. Nadalje, člankom 52. Zakona o proračunu utvrđuje se obveza uplate vlastitih prihoda proračunskih korisnika u proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Odlukom o izvršavanju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dana je mogućnost propisivanja izuzeće od obveze uplate namjenskih prihoda i primitaka te vlastitih prihoda korisnika u proračun ako jedinica nije stvorila informatičke preduvjete za

praćenje prihoda svojih korisnika i izvršavanje rashoda iz tih izvora. Međutim, Državni ured za reviziju u svojim preporukama ukazuje kako nije moguće iz godine u godinu propisivati izuzeća bez pomaka u razvoju samog sustava.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje su uvele sustav rizničnog poslovanja i u svoj proračun uključile sve prihode proračunskih korisnika te im ugasili račune, u načelu su do 2012. godine sastavljale jedan financijski izvještaj. Financijski izvještaj razine 22 – proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i financijski izvještaj razine 23 – konsolidirani proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imali su jednak obuhvat i sadržavali jednake podatke. Navedeno bi bilo ispravno da je riječ o izvještaju o izvršavanju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, ali kako je riječ o financijskim izvještajima obuhvat nekonsolidiranog i konsolidiranog izvještaja treba biti različit, na što je upozorila i Državna revizija.

Sukladno Pravilniku o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu postoje razine financijskog izvještavanja i to:

- 21 – proračunski korisnik proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- 31 – proračunski korisnik proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koji obavlja poslove u sklopu funkcija koje se decentraliziraju,
- 22 – proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- 23 – konsolidirani proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Razinu 21 i 31 označavaju pojedinačni financijski izvještaji proračunskih korisnika u kojima su sadržani i svi prihodi te rashodi navedenog korisnika. Financijski izvještaji razine 21 i 31 moraju dati informacije o cjelokupnom poslovanju proračunskog korisnika, bez obzira uplaćuju li korisnici svoje prihode, u cijelosti ili djelomično, u nadležni proračun ili se njihove obveze u cijelosti ili djelomično podmiruju s jedinstvenog računa jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Razina 22 označava financijski izvještaj jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koji treba obuhvatiti isključivo prihode i rashode same jedinice uz one rashode koje jedinica iz svojih prihoda financira proračunskom korisniku. Ovaj financijski izvještaj ne smije sadržavati vlastite ili namjenske prihode proračunskih korisnika bez obzira što se oni 14

uplaćuju u nadležni proračun, kao niti rashode korisnika koji se financiraju iz tih prihoda. Oni će biti dio izvještaja o izvršenju proračuna (izuzev ako nisu izuzeti odlukom o izvršavanju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave od obveze uplate), kao i konsolidiranog financijskog izvještaja jedinice (razina 23).

Razina 23 predstavlja konsolidirani financijski izvještaj jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koji sadržava sve prihode i sve rashode jedinice, ali i prihode i rashode proračunskih korisnika u njenoj nadležnosti. Razina 23 dobije se konsolidacijom financijskih izvještaja razine 22 s financijskim izvještajima razine 21 i 31.

Financijske izvještaje: Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima na Obrascu: PR-RAS i Izvještaj o obvezama na Obrascu OBVEZE moguće je izraditi bez većih prepreka. Međutim, kod ostalih financijskih izvještaja (Bilanca na Obrascu: BIL, Izvještaj o novčanom tijeku na Obrascu: NT i Izvještaj o promjenama u vrijednosti obujma imovine i obveza na Obrascu: P-VRIO) mogu se javiti problemi pri prepoznavanju evidencija koje se odnose na proračun od onih koji se odnose na proračunske korisnike. Promjenama u sustavu proračunskog računovodstva i financijskog izvještavanja, koje se očekuju tijekom 2014. godine, isti bi trebali biti otklonjeni.

7.4. Preraspodjele u 2015. 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. Prije izmjena i dopuna, Zakon o proračunu je davao isključivo smjernice vezane uz mogućnosti preraspodjela tijekom proračunske godine i veliku slobodu jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave da svojim odlukama o izvršavanju proračuna utvrde načine i uvjete preraspodjela tijekom proračunske godine. U Zakonu o proračunu bila je propisana mogućnost preraspodjela sredstava na proračunskim stavkama kod proračunskih korisnika državnog proračuna ili između proračunskih korisnika državnog proračuna najviše do 5% rashoda i izdataka na proračunskoj stavci (donesenoj od strane Hrvatskog sabora) koja se umanjuje, ako to odobri ministar financija. Međutim, ova odredba odnosila se isključivo na državni proračun, iako je veliki broj jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u svojim odlukama o izvršavanju slijedio upravo ovu odredbu.

Izmjenama i dopunama Zakona o proračunu, i to odredbe članka 46. stavka 2., propisuje se omogućavanje preraspodjele od 5% i unutar proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Važna novost je ukidanje mogućnosti da se odredbama odluke o izvršavanju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za pojedinu godinu odlučuje o preraspodjelama iznad 5%.

7.5. Planiranje rashoda proračunskih korisnika u sklopu decentraliziranih funkcija

Proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dužni su, u svojim financijskim planovima, kod planiranja sredstava (bilančnih prava) za osiguranje minimalnih financijskih standarda za decentralizirane funkcije primjenjivati indekse dane u tablici u nastavku:

Tablica 13. Kretanje indeksa rasta za izračun sredstava (bilančnih prava) za financiranje decentraliziranih funkcija u razdoblju 2015. - 2017.

Vrste rashoda	Projekcija			
	Indeks 2013./2012.	Indeks 2014./2013.	Indeks 2015./2014.	Indeks 2016./2015.
Rashodi za zaposlene	95,9	100,0	100,0	100,0
Materijalni rashodi	90,6	100,0	100,0	100,0
Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	98,9	100,0	100,0	100,0

Izvor: Ministarstvo financija

Baza za izračun prijedloga financijskih planova za razdoblje 2015.-2017. je tekući financijski plan proračunskog korisnika za 2014. godinu i projekcije za 2016. god. koje su sadržane u Tablici 13.

Šifre i nazive zajedničkih programa te aktivnosti i projekata u skladu kojih proračunski korisnici izrađuju prijedlog financijskog plana, dostavljaju nadležni županijski upravni odjeli.

Centri za socijalnu skrb izrađuju svoje prijedloge financijskih planova u skladu sa Zakonom o proračunu i prema modelu prijedloga financijskog plana danom u Uputama za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2015.-2017. godine. Centri za socijalnu skrb svoje prijedloge financijskih planova dostavljaju nadležnom upravnom tijelu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u rokovima koje utvrdi nadležna lokalna jedinica u svojim uputama o načinu i rokovima izrade i dostave financijskih planova, a nadležnom ministarstvu u rokovima koje će Ministarstvo socijalne politike i mladih utvrditi svojim uputama.

Osnovnoškolske i srednjoškolske ustanove svoje prijedloge financijskih planova, izrađene prema modelu prijedloga financijskog plana danom u Uputama za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2015.-2017. godine, dostavljaju samo svojim osnivačima – jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, u rokovima koje utvrdi nadležna lokalna jedinica u svojim uputama o načinu i rokovima izrade i dostave financijskih planova.

Zdravstvene ustanove koje nisu u postupku sanacije izrađuju svoje prijedloge financijskih planova u skladu sa Zakonom o proračunu i prema modelu prijedloga financijskog plana danom u Uputama za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2015.-2017. Zdravstvene ustanove u izvoru financiranja: opći prihodi i primici odvojeno planiraju sredstva koja dobivaju iz državnog proračuna, iz HZZO-a i iz lokalnog proračuna. Svoje prijedloge financijskih planova zdravstvene ustanove u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dostavljaju nadležnom upravnom tijelu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u rokovima koje utvrdi nadležna jedinica u svojim uputama o načinu i rokovima izrade i dostave financijskih planova, a zdravstvene ustanove u vlasništvu države pridržavat će se uputa nadležnog ministarstva, odnosno Ministarstva zdravlja.

Ustanove u zdravstvu u postupku sanacije izrađuju svoje prijedloge financijskih planova u skladu s odredbama Zakona o proračunu. Svoje prijedloge financijskih planova za razdoblje 2015.-2017. ustanove u zdravstvu u postupku sanacije dostavit će Ministarstvu zdravlja i nadležnom upravnom tijelu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Domovi za starije i nemoćne osobe i javne vatrogasne postrojbe izrađuju svoje prijedloge financijskih planova u skladu sa Zakonom o proračunu i prema modelu prijedloga financijskog plana danom u Uputama za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2015.-2017. godine, dostavljaju samo svojim osnivačima – jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, u rokovima koje utvrdi nadležna lokalna jedinica u svojim uputama o načinu i rokovima izrade i dostave financijskih planova.

7.6. Izvanproračunski korisnici jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave

Izvanproračunski korisnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (županijska uprava za ceste) mora pripremiti prijedlog financijskog plana na osnovi uputa koje dostavlja nadležna lokalna jedinica, a sukladno odredbama Zakona o proračunu na koje ukazuje i pitanje iz Upitnika o fiskalnoj odgovornosti: „*Financijski plan izvanproračunskog korisnika državnog proračuna i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sadrži prihode i primitke iskazane po vrstama, rashode i izdatke predviđene za trogodišnje razdoblje, razvrstane prema proračunskim klasifikacijama i obrazloženje prijedloga financijskog plana.*“

Prijedlog financijskog plana izvanproračunski korisnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (županijska uprava za ceste) dostavlja nadležnom upravnom tijelu, u rokovima koje utvrdi nadležna lokalna jedinica u svojim uputama o načinu i rokovima izrade i dostave financijskih planova.

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

8. OBRAZLOŽENJE FINACIJSKIH PLANOVA

Obrazloženje financijskog plana proračunskog i izvanproračunskog 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 i izvanproračunski korisnici dužni su uz prijedlog financijskog plana izraditi i dostaviti obrazloženje prijedloga financijskog plana.

Uvođenjem srednjoročnog fiskalnog okvira i programskog planiranja u skladu s najboljom europskom praksom **naglasak se stavlja na rezultate koji se postižu provedbom programa, aktivnosti i projekata, umjesto na vrstu i visinu troškova.** Time se zahtijeva preuzimanje odgovornosti za rezultate provedbe programa (i aktivnosti i projekata) od jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih proračunskih korisnika.

Upravo stoga obrazloženje postaje sve značajniji dio samog financijskog plana na što ukazuje i pitanje iz Upitnika o fiskalnoj odgovornosti: *„Obrazloženje financijskog plana proračunskog korisnika državnog proračuna i proračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sadrži sažetak djelokruga rada proračunskog korisnika, obrazložene programe, zakonske i druge podloge na kojima se zasnivaju programi, usklađene ciljeve, strategiju i programe s dokumentima dugoročnog razvoja, ishodište i pokazatelje na kojima se zasnivaju izračuni i ocjene potrebnih sredstava za provodenje programa, izvještaj o postignutim ciljevima i rezultatima programa temeljenim na pokazateljima uspješnosti iz nadležnosti proračunskog korisnika u prethodnoj godini te ostala obrazloženja i dokumentaciju.“*

Obrazloženje prijedloga financijskog plana sadrži:

- 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 programa temeljenim na pokazateljima
- g) uspješnosti iz nadležnosti proračunskog korisnika u prethodnoj godini,
- h) 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 2015. i 2016., 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.

Program je skup neovisnih, usko povezanih aktivnosti i projekata usmjerenih ispunjenju zajedničkoga cilja. Proračun po programima usredotočen je na rezultate svakog programa jer omogućava praćenje rashoda i izdataka vezanih uz provedbu programa. Proračun po programima prezentira javnosti, predstavničkim i izvršnim tijelima ciljeve i proračunska sredstva osigurana za provedbu zadanih ciljeva te rezultate provedbe planiranih programa. Mjerenje rezultata programa osigurava jasniju i učinkovitiju dodjelu sredstava.

Prilikom izrade obrazloženja naglasak je potrebno staviti na ciljeve koji se programima namjeravaju postići i pokazatelje uspješnosti realizacije tih ciljeva.

Obrazloženje cilja nekog programa mora odgovoriti na sljedeća pitanja:

- što se ovim programom želi postići
- kako se nastoji realizirati program
- tko je korisnik ili primatelj usluge.

U opisu programa i njihovih ciljeva važno je istaknuti uštede do kojih će dovesti realizacija utvrđenih ciljeva, a moguće je dodati i objašnjenje posljedica koje bi nastale u slučaju neprovedbe ovoga programa ili neprovedbe u predloženom obuhvatu ili predviđenom razdoblju.

U okviru procjene potrebnih sredstava potrebno je navesti ishodište i pokazatelje na kojima se zasnivaju izračuni i ocjene potrebnih sredstava za provonjenje programa, odnosno aktivnosti/projekata.

Dakle, kako bi se pratilo ostvarenje ciljeva programa za trogodišnje razdoblje potrebno je definirati pokazatelje uspješnosti. Pokazatelji uspješnosti predstavljaju podlogu za mjerenje učinkovitosti provedbe programa.

Upravna tijela koja u svojoj nadležnosti imaju proračunske korisnike trebaju kod izrade financijskih planova za razdoblje 2015. – 2017., trebaju posvetiti osobitu pažnju utvrđivanju istovrsnih pokazatelja uspješnosti kod svih korisnika kako bi bili usporedivi, mjerljivi i relevantni.

Dobri pokazatelji trebaju biti:

- specifični – da zaista mjere ono što treba mjeriti,
- mjerljivi – u pogledu kvalitete i/ili količine,
- dostupni – u okviru prihvatljivih troškova,
- relevantni – u odnosu na definirani cilj i
- vremenski određeni – da se definirani ciljevi izvrše u zadanom vremenskom roku.

Glavna karakteristika pokazatelja uspješnosti je mjerljivost stoga ih je potrebno brojčano iskazati ili jasno i nedvosmisleno izraziti. Isti će omogućiti praćenje i izvještavanje o napretku i ostvarenju zadanih programa.

U obrazloženju financijskog plana koriste se dvije vrste pokazatelja: pokazatelj učinka (outcome) i pokazatelj rezultata (output). Pokazatelj učinka treba dati informaciju o učinkovitosti, dugoročnim rezultatima te društvenim promjenama koje se postižu ostvarenjem cilja. Jedan od takvih pokazatelja je primjerice postizanje višeg stupnja pismenosti. Ovakve pokazatelje je teže utvrditi zato se za početak preporuča utvrđivanje pokazatelja rezultata. Ovi pokazatelji odnose se na proizvedena dobra i usluge unutar aktivnosti/projekta i orijentirani su prema konkretnom rezultatu.

U nastavku daju se primjeri pokazatelja rezultata za škole:

Pokazatelj rezultata	Definicija	Jedinica	Polazna vrijednost	Izvor podataka	Ciljana vrijednost (2013.)	Ciljana vrijednost (2014.)	Ciljana vrijednost (2015.)
Povećanje broja školskih projekata/priredbi/manifestacija	Učenike se potiče na izražavanje kreativnosti, talenata i sposobnosti kroz ovakve aktivnosti	broj	15	škola	16	17	18

Pokazatelj rezultata	Definicija	Jedinica	Polazna vrijednost	Izvor podataka	Ciljana vrijednost (2013.)	Ciljana vrijednost (2014.)	Ciljana vrijednost (2015.)
Povećanje broja učenika koji su uključeni u različite školske projekte/priredbe/manifestacije	Učenike se potiče na izražavanje kreativnosti, talenata i sposobnosti kroz ovakve aktivnosti	broj	180	škola	190	200	210

Pokazatelj rezultata	Definicija	Jedinica	Polazna vrijednost	Izvor podataka	Ciljana vrijednost (2013.)	Ciljana vrijednost (2014.)	Ciljana vrijednost (2015.)
Povećanje broja osvojenih mjesta (prva tri) na županijskim/državnim natjecanjima	Uz to što se učenike potiče na izražavanje sposobnosti kroz ovakve aktivnosti testira se i kvaliteta rada nastavnika s nadarenim učenicima	broj	1	škola	3	4	5

9. PRIJEDLOG PLANA RAZVOJNIH PROGRAMA

U skladu sa izmjenama Zakona o proračunu (NN 137/12) izuzeta je obaveza izrade plana razvojnih programa proračunskih korisnika. Proračunski korisnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave više ne izrađuje prijedlog plana razvojnog programa s obrazloženjem već sudjeluje sa nadležnim upravnim odjelom u izradi plana razvojnog programa na razini županije.

Izmjenama i dopunama Zakona o proračunu mijenja se sadržaj plana razvojnih programa. Kod izrade proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2014. godinu i projekcija za 2015. i 2016. godinu jedinice će izrađivati plan razvojnih programa prema novoj metodologiji. Plan razvojnih programa izmijenjen je na način da mora sadržavati ciljeve i prioritete razvoja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koji su povezani s programskom i organizacijskom klasifikacijom proračuna. Sam plan razvojnih programa sada predstavlja strateško-planski dokument stvarajući dobru pretpostavku za povezivanje svih strateških dokumenata jedinice sa proračunskim planiranjem. Planovi razvojnih programa važni su i u kontekstu priprema jedinica 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 opet moraju biti u suglasju s nacionalnim strateškim ciljevima i prioritetima.

Tablica 14. Način povezivanja ciljeva iz plana razvojnih programa i programske klasifikacije

Cilj	Program u proračunu	Način ostvarivanja cilja	Aktivnost/projekt u proračunu	Sredstva	Pokazatelj rezultata	Polazna vrijednost			
						2014.	2015.	2016.	2017.
Cilj 1.1.	Program ZZ	Način ostvarivanja 1.1.1.	Aktivnost A		Pokazatelj rezultata 1.1.1.1.				
			Projekt A						
		Način ostvarivanja 1.1.2.	Projekt B		Pokazatelj rezultata 1.1.2.1.				
			Projekt C						

Izvor: Ministarstvo financija

9.1. Primjena programske i organizacijske klasifikacije u izradi proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave

Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o proračunskim klasifikacijama objavljen je 27. rujna 2013. godine u Narodnim novinama, br. 120/13.

Izmjenama i dopunama Pravilnika mijenja se programska klasifikacija za proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Do sada se ova klasifikacija uspostavljala definiranjem glavnih programa, programa te aktivnosti/projekata. Izmjenama se ukidaju glavni programi.

Uz navedenu izmjenju, a zbog uočenih manjkavosti u definiranju samih programa ovim se Uputama daje jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave prijedlog programa koji je temeljen na najboljoj međunarodnoj praksi u definiranju programa za lokalne i regionalne razine te propisanim nadležnostima (primjena nije obvezna ali se preporučuje):

1. Javna uprava i administracija
2. Lokalni izbori, referendumi i popisi stanovništva
3. Gradnja komunalne infrastrukture
4. Održavanje komunalne infrastrukture
5. Pomorstvo i pomorsko dobro
6. Promet i tehnička kultura
7. Gospodarstvo, poduzetništvo i obrtništvo
8. Turizam
9. Poljoprivreda
10. Zaštita okoliša i gospodarenje otpadom
11. Prostorno i urbanističko planiranje
12. Uređenje naselja i stanovanje
13. Protupožarna i civilna zaštita
14. Predškolski odgoj i briga o djeci
15. Osnovno obrazovanje
16. Srednjoškolsko obrazovanje
17. Visoko obrazovanje
18. Socijalna skrb
19. Zdravstvo
20. Zaštita i promicanje prava i interesa osoba s posebnim potrebama
21. Sport i rekreacija
22. Kultura
23. Civilno društvo
24. Informiranje (glasilo, radio, listovi, portali, časopisi)
25. Priprema projekata i međunarodni projekti
26. Zaštita potrošača
27. Upravljanje financijama i otplata zajmova

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.

10. PRIMJENA NAČELA TRANSPARENTNOSTI

Člankom 12. Zakona o proračunu propisano je jedno od ključnih proračunskih načela – načelo transparentnosti. Načelo transparentnosti iznimno je važno zbog uvida javnosti i svih zainteresiranih u način trošenja proračunskih sredstava.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezne su objaviti godišnji i polugodišnji izvještaj o izvršenju u službenom glasilu. Međutim, do izmjena i dopuna Zakona o proračunu, nije bilo posve razvidno koji dijelovi izvještaja o izvršenju se objavljuju u službenom glasilu. Od kraja 2012. godine to je pitanje riješeno. Polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna potrebno je objaviti, u cijelosti, sa svim priložima, na mrežnim stranicama jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. U službenom glasilu se objavljuju opći i posebni dio polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Uz izvještaje o izvršenju, i proračun i projekcije potrebno je objaviti u službenom glasilu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Stoga se u članku 39. Zakona o proračunu ističe kako se proračun na razini podskupine ekonomske klasifikacije za iduću proračunsku godinu i projekcije na razini skupine ekonomske klasifikacije za sljedeće dvije proračunske godine objavljuju u službenom glasilu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

U Izjavi o fiskalnoj odgovornosti, odnosno Upitniku o fiskalnoj odgovornosti na temelju kojeg se Izjava daje, također su istaknuta pitanja vezana uz primjenu načela transparentnosti. Tako jedno od pitanja iz Upitnika glasi: „*Doneseni proračun objavljen je u službenom glasilu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.*“ Na ovo pitanje moguće je odgovoriti isključivo potvrdno ili negativno. Ako se proračun donese, a ne objavi, na pitanje se daje negativan odgovor jer se smatra kako nije udovoljeno odredbama Zakona o proračunu.

Jačanje načela transparentnosti kao elementa djelotvornijeg upravljanja javnim resursima istaknuto je kao jedan od prioriteta izazova Akcijskog plana za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2012.-2013.

U skladu s Akcijskim planom predlaže se jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave da, zbog dostupnosti sadržaja svojih proračuna, javnosti objave, na svojim mrežnim stranicama, ne samo proračun s projekcijama koji je donesen od strane predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, već i sam prijedlog proračuna s projekcijama koji gradonačelnik, načelnik odnosno župan dostavlja

predstavničkom tijelu na donošenje (najkasnije, kako je to Zakonom o proračunu propisano, do 15. studenoga tekuće godine). Uz to Akcijskim planom predlaže se i objava prijedloga polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave kad ga gradonačelnik, načelnik odnosno župan dostavi predstavničkom tijelu.

Zakon o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, br. 25/2013) u članku 10. obvezuje jedinicu lokalne i područne (regionalne) samouprave da na vlastitim internetskim stranicama objavi opće akte i odluke, godišnje planove, programe, strategije, upute, izvještaje o radu, financijska izvješća i druge odgovarajuće dokumente koji se odnose na područje rada tijela javne vlasti, podatke o izvoru financiranja, proračunu i izvršenju proračuna.

Primjena gore navedenih preporuka, ali i zakonskih odredbi, jača povjerenje građana u političke procese, omogućuje građanima pozivanje vlasti na odgovornost te štiti od prevare i zlorabe. Osim pozitivnih učinaka na kvalitetu upravljanja, proračunska transparentnost, donosi i značajne financijske koristi. Sukladno međunarodnoj dobroj praksi, ključ postizanja otvorenih proračuna je u tome da se u različitim trenucima proračunskog procesa objavljuju ključni proračunski dokumenti.

10.1. Objava osnovnih proračunskih dokumenata

U skladu s gore navedenim Akcijskim planom Vlade Republike predlaže se jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave da, zbog dostupnosti sadržaja svojih proračuna javnosti, na svojim internet stranicama objave osnovne proračunske dokumente:

- prijedlog proračuna s projekcijama koji gradonačelnik, načelnik odnosno župan šalje predstavničkom tijelu na donošenje (najkasnije, kako je to Zakonom o proračunu potpisano, do 15. studenoga tekuće godine),
- proračun s projekcijama donesen od predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (do konca tekuće godine, kako je to Zakonom o proračunu propisano),
- polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave kad ga gradonačelnik, načelnik odnosno župan dostavi predstavničkom tijelu.

Fiskalnom transparentnošću grananima se osigurava pristup informacijama koje su im potrebne kako bi mogli ocijeniti političke odluke vlasti, kroz praćenje i analizu tih informacija. Transparentnost proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (otvoreni proračun) podrazumijeva mogućnost granana da dobiju informacije o proračunu koje su potpune, bitne, točne, pravovremene i predstavljene na razumljiv način. Manjak transparentnosti u ovome području može dovesti do odabira nepopularnih i neprikladnih programa te korumpiranog i rastrošnog trošenja. Otvoreni proračun štiti od rasipanja, prevare i zlorabe, a takoner i omogućuje grananima pozivanje vlasti na odgovornost te jačanje

povjerenja u političke procese. Osim pozitivnih učinaka na kvalitetu upravljanja, proračunska transparentnost donosi i značajne financijske koristi.

Sukladno međunarodnoj dobroj praksi, ključ postizanja otvorenih proračuna je u tome da se u različitim trenucima proračunskog procesa objavljuju ključni proračunski dokumenti.

11. SASTAVLJANJE FINACIJSKIH IZVJEŠTAJA JEDINICE LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

Financijski izvještaj jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave treba razlikovati od izvještaja o izvršenju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Sukladno Pravilniku o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu postoje razine financijskog izvještavanja i to:

- 21 – proračunski korisnik proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- 31 – proračunski korisnik proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koji obavlja poslove u sklopu funkcija koje se decentraliziraju,
- 22 – proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- 23 – konsolidirani proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Razinu 21 i 31 označavaju pojedinačni financijski izvještaji proračunskih korisnika u kojima su sadržani i svi prihodi te rashodi navedenog korisnika. Financijski izvještaji razine 21 i 31 moraju dati informacije o cjelokupnom poslovanju proračunskog korisnika, bez obzira da li isti svoje prihode u cijelosti ili djelomično uplaćuje u nadležni proračun ili se njegove obveze u cijelosti ili djelomično podmiruju s jedinstvenog računa jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Razina 22 označava financijski izvještaj jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koji treba obuhvatiti isključivo prihode i rashode same jedinice uz one rashode koje jedinica iz svojih prihoda financira proračunskom korisniku. Ova financijski izvještaj ne smije sadržavati vlastite ili namjenske prihode proračunskih korisnika bez obzira što se oni uplaćuju u nadležni lokalni proračun, kao niti rashode korisnika koji se financiraju iz tih prihoda. Oni će biti dio izvještaja o izvršenju proračuna (izuzev ako nisu izuzeti Odlukom o izvršavanju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave od obveze uplate), kao i konsolidiranog financijskog izvještaja jedinice (razina 23).

Razina 23 predstavlja konsolidirani financijski izvještaj jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koji sadržava sve prihode i sve rashode jedinice, ali i prihode i rashode proračunskih korisnika u njenoj nadležnosti. Razina 23 dobije se na način da se konsolidiraju financijski izvještaji razine 22 s financijskim izvještajima razine 21 i 31.

12. NAČIN PRIPREME TE IZRADA TERMINSKI PLAN ZA IZRADU PRORAČUNA I PRIJEDLOGA FINANCIJSKIH PLANOVA PRORAČUNSKIH I IZVANPRORAČUNSKIH KORISNIKA

12.1. Način pripreme izrade proračuna i prijedloga financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika

Metodologija izrade proračuna propisana je Zakonom o proračunu i podzakonskim aktima: Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama („Narodne novine“ 26/10) i Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu („Narodne novine“ 114/10 i 31/10), Uputama Ministarstva financija i Uputama Upravnog odjela za financije.

Upravna tijela i proračunski i izvanproračunski korisnici u njihovoj nadležnosti, dužni su dostaviti svoje prijedloge financijskih planova na razini odjeljka (četvrtoj razini ekonomske klasifikacije), dok će Skupština Zagrebačke županije proračun za 2015. god. usvojiti na razini podskupine (treća razina računskog plana), a projekcije za 2016. i 2017. god. na razini skupine (druga razina računskog plana).

Proračunski i izvanproračunski korisnici Zagrebačke županije obvezni su izrađivati financijske planove u skladu s odredbama Zakona o proračunu i pridržavati se navedenih Uputa.

Proračunski korisnici svoje financijske planove dostavljaju nadležnom upravnom tijelu, koji po primitku istih objedinjavaju u objedinjeni prijedlog, koji dostavljaju Upravnom odjelu za financije sukladno rokovima iz terminskog plana za izradu proračuna i prijedloga financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika

Izvanproračunski korisnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (županijska uprava za ceste) mora pripremiti prijedlog financijskog plana na osnovi uputa koje dostavlja nadležna lokalna jedinica, a sukladno odredbama Zakona o proračunu na koje ukazuje i pitanje iz Upitnika o fiskalnoj odgovornosti: „*Financijski plan izvanproračunskog korisnika državnog proračuna i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sadrži prihode i primitke iskazane po vrstama, rashode i izdatke predvinene za trogodišnje razdoblje, razvrstane prema proračunskim klasifikacijama i obrazloženje prijedloga financijskog plana.*“

Prijedlog financijskog plana izvanproračunski korisnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (županijska uprava za ceste) dostavlja nadležnom upravnom odjelu, u rokovima koji su utvrđeni u ovim Uputama.

U skladu sa Zakonom o proračunu predstavničko tijelo daje suglasnost na prijedlog financijskog plana zajedno s donošenjem proračuna Zagrebačke županije.

Upravni odjel za financije kao predlagač ovih Uputa tijekom izrade proračuna zadržava pravo odstupanja od određenih procjena i rokova koji su dati u ovim Uputama.

12.2. Terminski plan za izradu proračuna i prijedloga financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika

Zakonom o proračunu utvrđeni su rokovi u postupku donošenja proračuna. U svrhu poštivanja istih, rokovi za izradu prijedloga proračuna Zagrebačke županije za trogodišnje razdoblje utvrđuju se kako slijedi:

Aktivnost	Nositelj	Rok
Dostavlja Prijedlog 1. Uputa upravnim tijelima zajedno sa pripadajućim obrascima potrebnim za izradu financijskih planova	Upravni odjel za financije	25.9.
Dostavlja Upute sa pripadajućim obrascima proračunskim i izvanproračunskim korisnicima u svojoj nadležnosti	UO odjel za prosvjetu, kulturu, šport i teh. kulturu UO za zdravstvo i socijalnu skrb UO za prostorno uređenje, gradnju i zaštitu okoliša UO za promet i komunalnu infrastrukturu	25.9.
Dostavljaju prijedlog financijskog plana nadležnom upravnom odjelu	Proračunski i izvaproračunski korisnici	06.10.
Dostavljaju usklađeni prijedlog financijskog plana Upravnom odjelu za financije	Upravna tijela	20.10.
Usklađivanje i kontrola prijedloga financijskih planova Upravnih tijela	Upravni odjel za financije	24.10.
Izrada nacrtu proračuna i nacrtu Odluke o izvršavanju proračuna Zagrebačke županije za 2015. g., te projekcija za 2016.-2017. g.	Upravni odjel za financije	31.10.
Utvrđivanje prijedloga Proračuna i Odluke o izvrš. proračuna Županije za 2015. g. te projekcija za 2016.-2017.g.	Župan	15.11.

Donošenje Proračuna za 2015. g. i Odluke o izvršavanju proračuna Županije za 2015. g. te projekcija za 2016.-2017. g.	Skupština Zagrebačke županije	10.12.
---	-------------------------------	---------------

13. PREUZIMANJE MATERIJALA

Proračunski i izvanproračunski korisnici proračuna moći će tekst konačne verzije Uputa naći i koristiti s internet stranice Zagrebačke županije www.zagrebacka-zupanija.hr (Upravni odjel za financije/Dokumenti) gdje će se nalaziti:

- Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2015. - 2017.,
- Prilog 1. – obrasci: Financijski plan – Procjena prihoda i primitaka i Financijski plan – Plan rashoda i izdataka
- Prilog 2. – obrasci za pomoć pri izradi plana razvojnih programa s obrazloženjima: Financijski plan projekta (investicije) [Obrazac FPP] i Financijski plan projekta (kapitalne pomoći) [Obrazac FPP-kp].
- Šifre i nazivi zajedničkih projekata

14. PRILOZI

Prilog 1. Obrasci:

- Financijski plan – Procjena prihoda i primitaka
- Financijski plan – Plan rashoda i izdataka

Prilog 2. Obrasci za pomoć pri izradi plana razvojnih programa s uputama za popunjavanje obrazaca:

- Financijski plan projekta (investicije) [Obrazac FPP]
- Financijski plan projekta (kapitalne pomoći) [Obrazac FPP-kp]

Prilog 3. Šifre i nazivi zajedničkih projekata

ŠIFRE I NAZIVI ZAJEDNIČKIH PROGRAMA

UPRAVNI ODJEL ZA PROSVJETU, KULTURU, SPORT I TEHNIČKU KULTURU

ŠIFRE	NAZIVI
Glava 002	OSNOVNO ŠKOLSTVO
Program P15 1001	MATERIJALNI I FINANCIJSKI RASHODI OŠ
Program P51 1001	KAPITALNO ULAGANJE U OSNOVNO ŠKOLSTVO
Glava 003	SREDNJE ŠKOLSTVO
Program P16 1001	SMJEŠTAJ UČENIKA U UČENIČKOM DOMU
Program P16 1003	MATERIJALNI I FINANCIJSKI RASHODI SŠ I UD
Program P51 1002	KAPITALNO ULAGANJE U SREDNJE ŠKOLSTVO
Glava 004	ŠKOLSTVO-OSTALE IZVAN DECENTRALIZIRANE FUNKCIJE
Program P17 1001	POJAČANI STANDARD U ŠKOLSTVU
Program P17 1002	KAPITALNO ULAGANJE
Glava 005	KULTURA
Program P18 1001	PROGRAM JAVNIH POTREBA U KULTURI
Glava 006	ŠPORT
Program P19 1001	PROGRAM JAVNIH POTREBA U ŠPORTU
Glava 007	TEHNIČKA KULTURA
Program P20 1001	TEHNIČKA KULTURA

UPRAVNI ODJEL ZA ZDRAVSTVO I SOCIJALNU SKRB

ŠIFRE	NAZIVI
Glava 002	ZDRAVSTVO
Program P22 1001	RASHODI POSLOVANJA
Program P22 1001	MINIMALNI STANDARD U ZDRAVSTVU
Program P22 1002	KAPITALNA ULAGANJA U ZDRAVSTVU
Program P23 1002	ULAGANJE U ZDRAVSTVENE USTANOVE
Program P23 1003	JAVNOZDRAVSTVENI PRORITETI
Program P23 1002	ZDRAVA ŽUPANIJA
Program P23 1005	PREVENCIJA BOLESTI
Program P23 1006	OSTALE JAVNE POTREBE U ZDRAVSTVU
Program P23 1007	DOM ZDRAVLJA ZAGREBAČKE ŽUPANIJE
Program P23 1010	ZAVOD ZA HITNU MEDICINU ZAGREBAČKE ŽUPANIJE
Program P23 1012	STUDIJA ANALIZE MREŽE JAVNE ZDRAVSTVENE SLUŽBE SKZ
Glava 003	SOCIJALNA SKRB
Program P26 1001	MINIMALNI STANDARD U SOCIJALNOJ SKRBI
Program P27 1001	TEKUĆE DONACIJE UDRUGAMA I ORGANIZACIJAMA
Program P27 1002	POMOĆ I NJEGA U KUĆI STARIJIM OSOBAMA
Program P27 1003	NOVČANE POMOĆI GRAĐANIMA
Program P27 1005	DOM ZA STARIJE I NEMOĆNE IVANIĆ GRAD

UPRAVNI ODJEL ZA PROSTORNO UREĐENJE, GRADNJU I ZAŠTITU OKOLIŠA

ŠIFRE	NAZIVI
Glava 002	PROSTORNO UREĐENJE I GRADNJA
Program P47 1001	SUFINANCIRANJE OPĆINA I GRADOVA IZ DJELOKRUGA PROSTORNOG UREĐENJA I GRADNJE
Program P47 1002	PRIPREME I DONOŠENJE AKATA IZ DJELOKRUGA TIJELA
Program P47 1003	STRUČNE PODLOGE
Glava 003	ZAŠTITA OKOLIŠA I PRIRODE
Program P44 1001	PRAĆENJE I UNAPREĐENJE STANJA U OKOLIŠU
Glava 004	JAVNA USTANOVA ZA UPRAVLJANJE ZAŠTIĆENIM PODRUČJIMA I DRUGIM ZAŠTIĆENIM PRIRODNIM VRIJED. NA POD. ŽŽ
Program P45 1001	REDOVNA DJELATNOST USTANOVE
Glava 005	ZAVOD ZA PROSTORNO UREĐENJE ZAGREBAČKE ŽUPANIJE
Program P46 1001	REDOVNA DJELATNOST ZAVODA
Program P46 1002	INFORMACIJSKI SUSTAV PROSTORNOG UREĐENJA
Program P46 1003	IZRADA DOKUMENATA PROSTORNOG UREĐENJA
Program P46 1004	STRUČNE PODLOGE I STUDIJE

Navedeni programi razrađuju se sukladno potrebama na aktivnosti, tekuće i kapitalne projekte.