

**UPUTE ZA IZRADU PRORAČUNA
JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE
ZA RAZDOBLJE 2013. - 2015.**

SADRŽAJ

1. UVOD.....	2
2. PRIMJENA ZAKONA O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI I UREDBE O SASTAVLJANJU I PREDAJI IZJAVE O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI I IZVJEŠTAJA O PRIMJENI FISKALNIH PRAVILA	3
3. TEMELJNI EKONOMSKI POKAZATELJI ZA RAZDOBLJE 2013. - 2015.	5
3.1. Makroekonomske projekcije	5
3.2. Odrednice prihoda i rashoda državnog proračuna	6
3.2.1. Odrednice prihoda državnog proračuna	6
3.2.2. Odrednice rashoda državnog proračuna	7
3.3. Odrednice prihoda i rashoda proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	8
3.3.1. Odrednice prihoda proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	8
3.3.2. Odrednice rashoda proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	9
4. METODOLOGIJA IZRADE PRORAČUNA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE.....	10
4.1. Upute za proračunske i izvanproračunske korisnike	10
4.2. Namjenski i vlastiti prihodi proračunskih korisnika.....	11
4.3. Pomoći.....	12
4.4. Izrada i donošenje proračuna i projekcija.....	13
4.5. Primjena načela transparentnosti.....	14
4.5.1. Objava osnovnih proračunskih dokumenata.....	14
4.5.2. Vodič za građane uz proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave	15
4.6. Sastavljanje financijskih izvještaja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.....	15
5. METODOLOGIJA IZRADE PRIJEDLOGA FINACIJSKOG PLANA PRORAČUNSKOG KORISNIKA JEDINICE LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE....	16
5.1. Procjena prihoda i primitaka.....	16
5.2. Prijedlog plana rashoda i izdataka.....	19
5.3. Obrazloženje financijskog plana.....	20
5.4. Prijedlog plana razvojnih programa	22
5.5. Planiranje rashoda proračunskih korisnika u sklopu decentraliziranih funkcija	23
5.6. Izvanproračunski korisnici jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.....	24
6. PREUZIMANJE MATERIJALA S WEB STRANICE MINISTARSTVA FINACIJA	25
7. PRILOZI	25

1. UVOD

Sukladno Zakonu o proračunu (Narodne novine, br. 87/08), a na temelju Smjernica ekonomske i fiskalne politike Vlade Republike Hrvatske za razdoblje 2013. - 2015. (dalje u tekstu: Smjernice) Ministarstvo financija sastavilo je Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2013. - 2015. koje je Vlada Republike Hrvatske usvojila 2. kolovoza 2012. godine predstavljaju sponu između strateških prioriteta koji su zacrtani Strategijom Vladinih programa i ovih uputa.

Rokovi i metodologija donošenja proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave utvrđeni su Zakonom o proračunu i nisu se mijenjali u odnosu na prethodnu godinu. Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2013. - 2015. (dalje u tekstu: Upute) dostavljaju se svim županijama, gradovima i općinama kako bi, na temelju istih i u skladu s odredbama Zakona o proračunu, mogle izraditi upute za izradu proračuna jedinice i dostaviti ih svojim proračunskim i izvanproračunskim korisnicima.

Upute sadrže:

- temeljne ekonomske pokazatelje iz Smjernica
- metodologiju izrade proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave
- metodologiju izrade financijskog plana proračunskih korisnika jedinice
- obrasce za pomoć pri izradi osnovnih dijelova proračuna.

Metodologija za izradu prijedloga financijskog plana odnosno proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave propisana je Zakonom o proračunu i podzakonskim aktima kojima se regulira provedba Zakona, ponajprije Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama i Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

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, br. 78/11). 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.

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

Ove Upute s pomoćnim obrascima za izradu osnovnih dijelova proračuna objavljuju se na web stranici Ministarstva financija www.mfin.hr (pod Proračun/Lokalni proračuni).

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.

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).

Izjava se prvi put sastavljala u 2012. za 2011. te su je načelnici općina, gradonačelnici, odnosno župani bili dužni dostaviti Ministarstvu financija u rokovima utvrđenima Uredbom. Uz Izjavu, u skladu s člankom 6. stavkom 1. Uredbe, bilo je potrebno dostaviti 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 u 2011. godini. Izvješće o otklonjenim slabostima i nepravilnostima utvrđenima prethodne godine po prvi će se puta dostavljati u 2013. godini uz Izjavu za 2012. godinu.

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. 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 2011.) ;
- 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.**

U dijelu 4. i 5. Upute u kojoj je dana metodologija izrade proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i prijedloga financijskog plana proračunskog i izvanproračunskog korisnika proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ukazat će se na pitanja iz Upitnika koja se odnose na područje planiranja te i na taj način pripremiti lokalne jedinice i njihove korisnike na davanje same Izjave.

3. TEMELJNI EKONOMSKI POKAZATELJI ZA RAZDOBLJE 2013. - 2015.

Nakon učinaka svjetske financijske i gospodarske krize koji su se na hrvatsko gospodarstvo u najvećem dijelu odrazili tijekom 2009. godine i ublažavanja negativnih kretanja u 2010. godini, tijekom 2011. godine zabilježena je stagnacija realne ekonomske aktivnosti. Većina ostalih makroekonomskih pokazatelja također je u 2011. godini zabilježila nešto povoljnija kretanja u odnosu na ostvarenja iz 2010. godine. Industrijska proizvodnja je smanjena 1,2% na međugodišnjoj razini, promet u trgovini na malo je zabilježio realni rast od 1,0%, dok je broj noćenja turista povećan 7,0%. Indeks građevinskih radova zabilježio je međugodišnje smanjenje od 9,1% u 2011. godini.

Realna stopa rasta bruto domaćeg proizvoda iznosila je 0,0% u 2011. godini. Tijekom 2011. godine, domaća potražnja je treću godinu zaredom pridonijela negativno promjeni bruto domaćeg proizvoda .

Tijekom 2011. godine, domaća potražnja je negativno pridonijela promjeni bruto domaćeg proizvoda. Tome su najviše pridonijele bruto investicije u fiksni kapital. Potražnja kućanstava je ostvarila realan rast od 0,2%, dok je državna potrošnja zabilježila realno smanjenje od 0,3% u 2011. godini, a potrošnja neprofitnih ustanova koje služe kućanstvima smanjenje od 3,3%. Najveći pozitivan doprinos promjeni BDP-a u 2011. godini došao je od promjene zaliha u iznosu od 1,1%. Izvoz i uvoz roba i usluga zabilježili su u 2011. godini realni međugodišnji rast od 2,0% i 1,2%.

U prvom tromjesečju 2012. godine bruto domaći proizvod je zabilježio realno međugodišnje smanjenje od 1,3%. Promatrajući komponente s rashodne strane bruto domaćeg proizvoda, sve komponente izuzev izvoza i uvoza roba i usluga zabilježile su smanjenje u usporedbi s prvim tromjesečjem 2011. Najveće realno međugodišnje smanjenje ostvarile su bruto investicije u fiksni kapital (-2,8%), a slijedi državna potrošnja (-1,5%), potrošnja neprofitnih ustanova koje služe kućanstvima (-0,5%) te potrošnja kućanstava (-0,3%). Izvoz roba i usluga zabilježio je realni međugodišnji rast od 2,4%, a uvoz roba i usluga rast od 1,1%.

Kretanja dosad objavljenih visokofrekventnih pokazatelja za početak drugog tromjesečja 2012. godine ukazuju na nastavak negativnih kretanja. Naime, u travnju i svibnju 2012. zabilježeno je međugodišnje smanjenje industrijske proizvodnje od 6,6%, realnog prometa od trgovine na malo od 5,9%, robnog izvoza od 9,7% te robnog uvoza od 1,7%. Broj turističkih noćenja povećan je u istom razdoblju 14,2%. Građevinski radovi ostvarili su u travnju 2012. godine međugodišnji pad od 10,0%.

Kretanja na tržištu rada u dosadašnjem dijelu 2012. godine ukazuju na nastavak negativnih trendova. U prvih pet mjeseci 2012. godine prosječan broj nezaposlenih osoba je povećan za 7,7 tisuća ili 2,4% u usporedbi s istim razdobljem 2011. Istovremeno je prosječan broj zaposlenih smanjen za 27,5 tisuća ili 2,0%. Prosječna administrativna stopa nezaposlenosti iznosila je 19,4% u prvih pet mjeseci 2012., što je porast od 0,7 postotnih bodova u usporedbi s istim razdobljem 2011. godine. U prva četiri mjeseca 2012. godine prosječne bruto i neto plaće ostvarile su realno smanjenje od 0,1%, odnosno 0,5%, redom.

3.1. Makroekonomske projekcije

Makroekonomske projekcije temelje se na dostupnim informacijama i statističkim pokazateljima objavljenim do početka srpnja 2012. godine, a u njih su, u okviru mogućnosti, ugrađene i procjene utjecaja provedenih i najavljenih mjera ekonomske politike za naredno razdoblje.

Projekcije ukazuju na realni pad BDP-a Republike Hrvatske od 1,4% u 2010. godini, stagnaciju u 2011. i 2012. godini dok se u narednom razdoblju očekuje realni rast BDP-a od 1,8% u 2013., 3,0% u 2014. te 3,5% u 2015. godini.

U 2012. godini očekuje se blagi realni pad potrošnje kućanstava od 0,6%. Ovakvo očekivanje ponajprije proizlazi iz realnog smanjenja raspoloživog dohotka stanovništva prvenstveno uslijed nastavka negativnih kretanja na tržištu rada. Osim toga, na kretanje potrošnje kućanstava negativno utječe i pesimistično raspoloženje kućanstava koje se, između ostalog, ogleda i kroz nastavak realnog smanjenja potrošačkih kredita stanovništvu. U narednim godinama očekuje se postupni oporavak potrošnje kućanstava te ubrzanje njenog realnog rasta s 0,7% u 2013. na 2,7% u 2014. te 2,9% u 2015. godini. Ovakva projekcija prije svega sadržava predviđanje povoljnijih kretanja na tržištu rada te optimističnijeg raspoloženja kućanstava što je povezano i sa skorim pristupanjem Europskoj uniji. U skladu s provođenjem fiskalne konsolidacije, u razdoblju 2012. – 2014. očekuje se realno smanjivanje državne potrošnje. Projicirani realni pad državne potrošnje iznosi 2,4% u 2012., 1,6% u 2013. te 0,2% u 2014. godini. U 2015. godini očekuje se realni rast državne potrošnje od 0,9%. Najveći doprinos gospodarskom rastu u 2012. i 2013. godini te značajan doprinos u narednim godinama projekcijskog razdoblja doći će od bruto investicija u fiksni kapital. Predviđa se njihov realni rast od 7,4% u 2012., zatim 9,0% u 2013., 4,9% u 2014. te 4,3% u 2015. godini. Rast ove komponente u 2012., ali velikim dijelom i u 2013. godini, bit će generiran pokretanjem investicijskog ciklusa javnih poduzeća dok će investicije privatnog sektora uslijediti.

Tablica 1: Projekcije makroekonomskih pokazatelja Republike Hrvatske

	2010.	2011.	Projekcija 2012.	Projekcija 2013.	Projekcija 2014.	Projekcija 2015.
Bruto domaći proizvod, milijuni HRK	326.980	333.956	340.801	355.287	374.213	396.150
Bruto domaći proizvod, realni rast (%)	-1,4	0,0	0,0	1,8	3,0	3,5
Potrošnja kućanstava	-0,9	0,2	-0,6	0,7	2,7	2,9
Državna potrošnja	-1,6	-0,3	-2,4	-1,6	-0,2	0,9
Bruto investicije u fiksni kapital	-15,0	-7,2	7,4	9,0	4,9	4,3
Izvoz roba i usluga	5,2	2,0	-0,8	2,5	4,7	5,9
Uvoz roba i usluga	-1,4	1,2	1,2	3,5	4,4	4,7
Indeks potrošačkih cijena, % godišnja promjena	1,1	2,3	3,2	2,7	2,4	2,3
Anketna stopa nezaposlenosti, godišnji prosjek (%)	11,8	13,5	14,4	14,1	13,3	12,2

Izvor: Ministarstvo financija, DZS

3.2. Odrednice prihoda i rashoda državnog proračuna

3.2.1. Odrednice prihoda državnog proračuna

Prihodi državnog proračuna za razdoblje 2013. – 2015. planirani su u skladu s trenutnim kretanjima i makroekonomskim projekcijama za spomenuto razdoblje te procijenjenim efektima pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji.

Ukupni prihodi državnog proračuna u 2013. godini projicirani su u iznosu od 112,7 milijardi kuna što čini međugodišnji rast od 3,4%. U 2014. godini porast će 5,2% odnosno iznositi će 118,5 milijardi kuna, a u 2015. godini 4,5% odnosno iznositi će 123,8 milijardi kuna. Time će se u srednjoročnom razdoblju kretati na prosječnoj razini od oko 31,5% BDP-a.

Porezni prihodi projicirani su na konzervativnim pretpostavkama te su planirani prvenstveno na temelju projekcija makroekonomskih varijabli i očekivanih gospodarskih kretanja, a uzimajući u obzir izmjene u poreznim zakonima koje su stupile na snagu tijekom 2012. godine, a čiji će cjelogodišnji efekti kao i daljnji učinci biti vidljivi i tijekom 2013. godine. U pogledu dosadašnjih izmjena važno je napomenuti izmjene u sustavu poreza na dohodak,

dobit, PDV-u te doprinosima. Također, kretanje poreznih prihoda u projekcijskom razdoblju uvjetovano je i budućim promjenama u poreznom sustavu koje se odnose na daljnje usklađivanje s pravnom stečevinom EU odnosno ukidanje nulte stope PDV-a s 1. siječnjem 2013. godine i uvođenje snižene stope od 5%. Isto tako, predviđa se i uvođenje snižene stope od 10% na usluge pripremanja hrane i obavljanje usluga prehrane u ugostiteljskim objektima te pripremanje i usluživanje bezalkoholnih pića i napitaka, vina i piva u istim. Osim izmjena u sustavu PDV-a, planira se i uvođenje poreza na imovinu kao preduvjet za daljnju poreznu reformu, te početak procesa fiskalizacije što predstavlja usvajanje aplikacijskog rješenja usmjerenog boljoj naplati poreznih prihoda i zaokret u dosadašnjoj praksi toleriranja porezne nediscipline.

U pogledu ostalih proračunskih prihoda, koji se prikupljaju od imovine, administrativnih pristojbi, kazni, od prodaje roba i usluga i sl., valja naglasiti kako u pravilu isti nisu u direktnoj vezi s kretanjima gospodarske aktivnosti, a za projekcijsko razdoblje očekuju se na stalnim razinama svojih udjela u BDP-u.

U skladu s prethodno navedenim očekuje se da će ukupni prihodi državnog proračuna u 2013. godini iznositi 112,7 milijardi kuna, što čini rast u odnosu na 2012. godinu od 3,4%. Tijekom 2014. godine prihodi proračuna porast će 5,2% i iznositi će 118,5 milijardi kuna, dok se za 2015. očekuje rast proračunskih prihoda od 4,5% odnosno iznositi će 123,8 milijardi kuna. Navedeno kretanje prihoda državnog proračuna u srednjoročnom razdoblju podrazumijeva njihovo kretanje na prosječnoj razini od oko 31,1% BDP-a.

Tablica 2: Kretanje prihoda državnog proračuna u razdoblju 2011. – 2015.

(000 HRK)	2011.	Plan	Indeks	Projekcija	Indeks	Projekcija	Indeks	Projekcija	Indeks
		2012.	12/11	2013.	13/12	2014.	14/13	2015.	15/14
UKUPNI PRIHODI (6+7)	107.416.678	108.950.231	101,4	112.664.971	103,4	118.481.537	105,2	123.824.842	104,5
6 Prihodi poslovanja	107.069.670	108.648.663	101,5	112.351.213	103,4	118.190.927	105,2	123.522.232	104,5
7 Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	347.008	301.568	86,9	313.758	104	290.610	92,6	302.610	104,1

Izvor: Ministarstvo financija

3.2.2. Odrednice rashoda državnog proračuna

U narednom trogodišnjem razdoblju rashodi državnog proračuna bit će prilagođeni fiskalnim mogućnostima zemlje odnosno kontinuirano će smanjivati svoj udio u bruto domaćem proizvodu, čime će se dugoročno pridonijeti stabilnosti javnih financija. Isto tako, značajne implikacije na visinu i strukturu rashoda imat će i procesi povezani s pristupanjem i punopravnim članstvom Republike Hrvatske u Europskoj uniji.

S ciljem osiguranja kontinuiteta provedbe strateških ciljeva, kretanje rashoda proračuna temeljit će se na ciljevima i programima sadržanim u Strategiji Vladinih programa za razdoblje 2013.-2015.

Ukupni rashodi državnog proračuna za 2013. godinu predviđeni su u iznosu od 122,3 milijarde kuna, pri čemu rashodi poslovanja iznose 120,6 milijardi kuna, a rashodi za nabavu nefinancijske imovine 1,7 milijardi kuna. U odnosu na plan 2012. godine to je povećanje od 3,5 milijardi kuna zbog većih rashoda za kamate za primljene kredite i zajmove te obveze plaćanja doprinosa u proračun Europske unije od dana stjecanja punopravnog članstva odnosno od 1. srpnja 2013. godine, u povećanim subvencijama brodogradnji sukladno planovima restrukturiranja te zbog planiranog usklađivanja mirovina ostvarenih iz radnog odnosa.

U 2014. godini rashodi proračuna doseći će razinu od 126,2 milijarde kuna, te u 2015. godini 128,8 milijardi kuna.

U pogledu rashodne strane proračuna, valja napomenuti kako je tijekom kriznog razdoblja i utjecaja krize na smanjenje prihodne strane proračuna izvršena značajna korekcija i na rashodnoj strani proračuna uz istovremeno širenje fiskalnih neravnoteža.

U narednim godinama fiskalna politika mora imati za cilj daljnju racionalizaciju rashodne strane proračuna uz istovremeno servisiranje najšireg spektra javnih potreba u skladu sa zadaćama javnih financija, ali i u isto vrijeme držati smjer kontinuiranog smanjivanja fiskalnih neravnoteža. U tom kontekstu od posebnog je značaja daljnje provođenje i jačanje provođenja ključnih strukturnih reformi. Ključno mjesto u takvom nastojanju ima Zakon o fiskalnoj odgovornosti kojim se jačaju odrednice fiskalne odgovornosti sadržane i u okviru Zakona o proračunu, ali i uvodi fiskalna pravila koja je, sukladno Zakonu, potrebno zadovoljiti da bi se postigli ranije spomenuti ciljevi kontinuirane fiskalne konsolidacije i posljedičnog smanjivanje deficita i duga.

Temeljeno na opisanome, projekcije za naredno trogodišnje razdoblje ukazuju na razinu rashoda državnog proračuna od 122,3 milijardi kuna u 2013. ili međugodišnji rast od 2,9%, zatim 126,2 milijardi kuna u 2014. ili međugodišnji porast od 3,2% te 128,8 milijardi kuna u 2015. godini što predstavlja međugodišnji porast od 2,1%.

Tablica 3: Kretanje rashoda državnog proračuna u razdoblju 2011. – 2015.

(000 HRK)	2011.	Plan 2012.	Indeks 12/11	Projekcija 2013.	Indeks 13/12	Projekcija 2014.	Indeks 14/13	Projekcija 2015.	Indeks 15/14
UKUPNI RASHODI (3+4)	121.425.489	118.841.209	97,9	122.302.320	102,9	126.248.197	103,2	128.845.509	102,1
3 Rashodi poslovanja	119.939.511	117.115.552	97,6	120.595.023	103,0	124.513.482	103,2	126.946.800	102,0
4 Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	1.485.978	1.725.658	116,1	1.707.296	98,9	1.734.715	101,6	1.898.709	109,5

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

Na temelju istih makroekonomskih pretpostavki kao i kod prihoda državnog proračuna, projicirani su i prihodi jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave. Udio ukupnih prihoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u bruto društvenom proizvodu u razdoblju 2013. – 2015. kreće se od 4,3% BDP-a u 2013. do 4,2% i 4,1% u 2014., odnosno 2015. godini. Projekcije prihoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2013. - 2015. temeljene su na očekivanoj gospodarskoj aktivnosti za pojedine godine za 53 najveće jedinice (32 grada, 20 županije i Grad Zagreb).

Najvažniji prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave jesu **prihodi od poreza na dohodak**. Njihov projicirani rast u skladu je s rastom bruto plaća i zaposlenosti. U 2013. prihodi od poreza na dohodak ostvarit će rast od 2,2% u odnosu na 2012. godinu, a u 2014. i 2015. rast od 2,9%, odnosno 4,6% u odnosu na prethodne godine.

Tablica 4: Kretanje indeksa rasta najznačajnijih prihoda proračuna JLP(R)S u razdoblju 2011. – 2015.

	Indeks 2012./2011.	Projekcija		
		Indeks 2013./2012.	Indeks 2014./2013.	Indeks 2015./2014.
Ukupni prihodi	98,85	104,36	102,83	103,65
porez na dohodak	99,05	102,15	102,89	104,55
porez na imovinu	90,41	112,19	102,51	103,07
pomoći unutar opće države	98,9	100,4	103,37	102,07
prihodi od imovine	101,23	110,49	102,55	103,10
prihodi od prodaje roba i usluga	111,32	185,89	104,72	105,29
prihodi od prodaje nefinancijske imovine	90,61	76,00	104,72	105,29
ostalo	78,59	135,86	102,73	102,29

Izvor: Ministarstvo financija

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

Projicirani rast ukupnih rashoda za 53 najveće jedinice (20 županija, 32 grada i Grad Zagreb) u 2013. godini iznositi će 4,4%, dok će u narednim razdobljima u 2014. i 2015. godini rasti 2,8%, odnosno 4,4%.

Ukupni rashodi proračuna lokalnih jedinica koji su u 2013. projicirani na razini od 4,4% BDP-a, u 2014. će se smanjiti na razinu od 4,3% BDP-a. U 2015. godini projicirani su na razini od 4,2% BDP-a.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave navedene projekcije ne primjenjuju izravno pri izradi prijedloga proračuna. Svaka jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave izrađuje plan rashoda uzimajući u obzir vlastite gospodarske i društvene specifičnosti te pridržavajući se odredbi Zakona o proračunu i Zakona o fiskalnoj odgovornosti.

Stoga ponovno ističemo da je **čelnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno proračunskog i izvanproračunskog korisnika odgovoran, osim za zakonito planiranje i izvršavanje proračuna odnosno financijskog plana, i za svrhovitost, učinkovitost i za ekonomično raspolaganje proračunskim sredstvima proračuna odnosno financijskog plana.**

4. METODOLOGIJA IZRADE PRORAČUNA JEDINICA 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).

4.1. Upute za proračunske i izvanproračunske korisnike

Upravno tijelo za financije nakon primitka ovih Uputa izrađuje upute za izradu proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i dostavlja ih proračunskim i izvanproračunskim korisnicima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Navedene upute sadrže:

1. temeljna ekonomska ishodišta i pretpostavke za izradu prijedloga proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave,
2. opis planiranih politika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave,
3. procjenu prihoda i rashoda te primitaka i izdataka proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u sljedeće tri godine,
4. prijedlog visine financijskog plana po proračunskim korisnicima koji sadrži visinu financijskog plana za prethodnu proračunsku godinu i tekuću proračunsku godinu, te prijedlog visine financijskog plana za sljedeću proračunsku godinu i za sljedeće dvije godine,
5. način pripreme te terminski plan za izradu proračuna i prijedloga financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave,
6. šifre i nazive zajedničkih programa te aktivnosti i projekata u skladu s kojima će korisnici izraditi svoj financijski plan.

Prema Zakonu o proračunu, ove upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2013. - 2015. obvezne su za sve proračune.

Utvrđivanje visine financijskog plana za svakog proračunskog korisnika odnosno visine sredstava iz proračuna namijenjenih financiranju programa proračunskog korisnika, olakšat će proračunskom korisniku izradu prijedloga financijskog plana, a upravnom tijelu za financije pojednostavniti izradu zajedničkog prijedloga financijskog plana korisnika iz svoje nadležnosti.

Naglašavamo da je prvo pitanja iz Upitnika u području planiranja na koje odgovaraju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje u svojoj nadležnosti imaju proračunske i izvanproračunske korisnike vezano upravo uz izradu upute za proračunske i izvanproračunske korisnike: *„Upravno tijelo nadležno za financije jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave je nakon primitka uputa za izradu proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave Ministarstva financija izradilo upute za izradu proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave s limitima i dostavilo ih proračunskim i izvanproračunskim korisnicima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.“*

Nadalje, u skladu s Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezne su utvrditi programe te zajedničke aktivnosti i projekte za proračunske korisnike iz svoje nadležnosti. Zajedničke aktivnosti i projekte, koje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave definira, proračunski korisnik može dodatno razraditi za svoje potrebe.

4.2. 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 utvrđuje 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“.*

Do 1. siječnja 2009., odnosno stupanja na snagu novog Zakona o proračunu, na snazi su bile odredbe Pravilnika o mjerilima za korištenje prihoda proračunskih korisnika ostvarenih na tržištu od obavljanja osnovne i ostale djelatnosti (Narodne novine, br. 146/98). Ovim Pravilnikom bili su uređeni prihodi koje proračunski korisnici ostvaruju na tržištu, način njihova korištenja i ostalo s tim u svezi.

Pravilnik je omogućavao državnom proračunu da traži od proračunskih korisnika državnog proračuna uplatu 40% ostvarenih prihoda od obavljanja ostalih poslova vlastite djelatnosti u državni proračun. I jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave propisivale su odlukama o izvršavanju proračuna obvezu uplate dijela vlastitih prihoda korisnika iz svoje nadležnosti u lokalni proračun. Takav način postupanja bio je popraćen i odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu na način da se uplata dijela vlastitih prihoda u lokalni proračun evidentirala na dugovnoj strani računa 66131 – Prihodi od vlastite djelatnosti uplaćeni u proračun.

Međutim, stupanjem na snagu novoga Zakona o proračunu 1. siječnja 2009. prestao je važiti navedeni Pravilnik o mjerilima za korištenje prihoda proračunskih korisnika ostvarenih na tržištu od obavljanja osnovne i ostale djelatnosti i u cijelosti se promijenio način praćenja vlastitih prihoda korisnika na državnoj i lokalnoj razini.

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 predviđa evidentiranje potraživanja od proračuna.

4.3. Pomoći

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.

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).

4.4. Izrada i donošenje proračuna i projekcija

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 koji su planirani u proračunu, 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.

Proračun usvojen na vrlo detaljnoj razini nije pružao korisnicima dovoljno fleksibilnosti u upravljanju odobrenim sredstvima te nije pridonosio postizanju boljih rezultata provođenja programa, veće učinkovitosti i djelotvornosti u pružanju javnih usluga. **Stoga je člankom 39. Zakona o proračunu utvrđeno da predstavničko tijelo donosi proračun na manje detaljnoj razini ekonomske klasifikacije, odnosno razini podskupine (trećoj razini računskog plana). Projekcije za naredne dvije godine usvajaju se na drugoj razini ekonomske klasifikacije.**

Dakle, **predstavničko tijelo** jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave **donosi proračun** jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave **za 2013. godinu na razini podskupine (treća razina računskog plana), a projekcije za 2014. i 2015. na razini skupine (druga razina računskog plana).**

Usvajanje proračuna jedinica, a time i financijskih planova korisnika, na višoj razini ekonomske klasifikacije jedan je od ključnih mehanizama koji proračunskim korisnicima jedinica daje određenu fleksibilnost u izvršavanju proračuna i financijskog plana, jer su oni ti koji su odgovorni za provođenje svojih programa (aktivnosti i projekata), ali u skladu s usvojenim proračunom i financijskim planom.

Jedinice i njihovi proračunski korisnici **mogu za svoje potrebe izraditi proračun i financijske planove na detaljnijoj razini ekonomske klasifikacije, ali se predstavničkom tijelu na usvajanje podnosi isključivo proračun na trećoj razini ekonomske klasifikacije.** Zbog toga jedinice ne smiju sprječavati svoje proračunske korisnike u probijanju stavki detaljnije razine (četvrte ili pete), uključujući i one proračunske korisnike koji posluju preko sustava riznice. **Ograničenje koje moraju poštivati i jedinice i njihovi proračunski korisnici jest treća razina ekonomske klasifikacije.** Međutim, **u polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna izvještava se na razini odjeljka (četvrtjoj razini ekonomske klasifikacije) kako članovi predstavničkih tijela, kao i šira javnost ne bi bila uskraćena za potrebne informacije.**

I u samom Upitniku o fiskalnoj odgovornosti, a vezano uz poštivanje gore navedene odredbe Zakona o proračunu kao pitanje je: *Čelnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave uputio je prijedlog proračuna i projekcija predstavničkom tijelu na donošenje u zakonom predviđenom roku.* Na ovo pitanje moguće je odgovoriti isključivo potvrdno ili negativno **što znači da ako čelnik predloži proračun bez projekcija smatra se kako nije udovoljeno odredbama Zakona o proračunu.**

Provjerom Izjava i Upitnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2011. godinu uočeno je kako je velik broj jedinica na ovo pitanje dao negativan odgovor, odnosno da čelnik nije prijedlog proračuna i projekcija uputio predstavničkom tijelu na donošenje u zakonom predviđenom roku. Slijedom navedenog ističemo da je čelnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u skladu s člankom 37. stavkom 3. Zakona o proračunu dužan do 15. studenog tekuće godine, uputiti prijedlog proračuna i projekcija predstavničkom tijelu na donošenje.

Županije, gradovi i općine koji su preuzeli financiranje decentraliziranih funkcija, kao i njihovi krajnji korisnici (ustanove), dužni su kod planiranja sredstava potrebnih za osiguranje minimalnih financijskih standarda (bilančnih prava) primjenjivati financijske pokazatelje dane u ovim Uputama.

4.5. Primjena načela transparentnosti

Člankom 12. Zakona o proračunu propisano je jedno od ključnih proračunskih načela – načelo transparentnosti koje kaže da se proračun i projekcije objavljuje u službenom glasilu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Načelo transparentnosti iznimno je važno zbog uvida javnosti i svih zainteresiranih u način trošenja proračunskih sredstava, stoga se i u članku 39. Zakona o proračunu ponovo 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.

I u samom Upitniku o fiskalnoj odgovornosti, a vezano uz poštivanje gore navedenih odredaba Zakona o proračunu pitanje 12. glasi: „*Doneseni proračun objavljen je u službenom glasilu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.*“ Na ovo pitanje moguće je odgovoriti isključivo potvrdno ili negativno što znači da ako je proračun donesen, ali nije objavljen, na pitanje se daje negativan odgovor jer se smatra kako nije udovoljeno odredbama Zakona o proračunu.

Upravo je jačanje načela transparentnosti kao elementa djelotvornijeg upravljanja javnim resursima istaknuto kao jedan od prioritetnih izazova Akcijskog plana za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj do kraja 2013. godine koji je Vlada Republike Hrvatske usvojila na sjednici održanoj 5. travnja 2012. godine.

4.5.1. 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 građanima 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 građana 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 zlouporabe, a također i omogućuje građanima 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.

4.5.2. Vodič za građane uz proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave

Jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave predlaže se, također u skladu s Akcijskim planom Vlade Republike Hrvatske za provedbu inicijative partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2012. - 2013., da uz proračun izrađuju i obavljaju vodiča za građane. Vodič za građane uz proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave treba izraditi na način da omogući građanima lakše razumijevanje sadržaja lokalnih proračuna.

Objava osnovnih proračunskih dokumenata i izrada vodiča za građane uz proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave treba omogućiti građanima sudjelovanje u donošenju odluka od interesa za područje u kojem žive.

4.6. Sastavljanje financijskih 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 izveštaj 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 izveštaja 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.

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

Proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (upravni odjeli i korisnici za koje su oni nadležni) obvezni su izrađivati financijske planove u skladu s odredbama Zakona o proračunu i pridržavati se ovih Uputa.

Proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave svoje financijske planove dostavljaju jedinici čiji su korisnici, odnosno nadležnom upravnom tijelu. **Detaljnije upute o dostavi financijskih planova za proračunske korisnike koji su u sklopu decentraliziranih funkcija dane su u točki 5.5. ove Upute.**

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).

Svaka jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dužna je, temeljem ovih Uputa, izraditi i dostaviti korisnicima iz svoje nadležnosti upute o načinu i rokovima izrade i dostave financijskih planova.

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 2013. - 2015. u skladu s člankom 29. Zakona o proračunu sadrži:

1. procjene prihoda i primitaka iskazane po vrstama za 2013. - 2015. godinu,
2. plan rashoda i izdataka za 2013. - 2015. godinu, razvrstane prema proračunskim klasifikacijama,
3. obrazloženje prijedloga financijskog plana i
4. plan razvojnih programa.

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 predviđene za trogodišnje razdoblje, razvrstane prema proračunskim klasifikacijama, obrazloženje prijedloga financijskog plana i plan razvojnih programa.*“

Kod izrade prijedloga financijskog plana za razdoblje 2014. - 2015. 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. Nadležne jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezne su proračunskim korisnicima utvrditi programe te aktivnosti i projekte iz svoje nadležnosti.

5.1. Procjena prihoda i primitaka

Proračunski korisnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave prihode i primitke za 2013. godinu planira na razini podskupine (treća razina računskog plana),

a za 2014. i 2015. 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 2013. – 2015. 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 kunsku 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 1. 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.*

5.2. Prijedlog plana rashoda i izdataka

Proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezni su izraditi prijedlog plana rashoda i izdataka za razdoblje 2013. - 2015. godine razvrstane prema proračunskim klasifikacijama **u skladu s Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama i Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.**

Proračunski korisnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave rashode i izdatke za 2013. godinu planira na razini podskupine (treća razina računskog plana), a za 2014. i 2015. na razini skupine (druga razina računskog plana).

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 2013. mogle preuzimati i izvršavati nove obveze.

Temeljem zahtjeva nadležne lokalne 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 2013. godinu na razini podskupine (treća razina računskog plana), a projekcije za 2014. i 2015. 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 **mogu koristiti brojčanu oznaku 385** i naziv Proračunska pričuva, dok se izvršenje prati prema prirodnoj vrsti rashoda.

*U Prilogu 1. dan je obrazac **Financijski plan – Plan rashoda i izdataka** [Obrazac JLP(R)S FP-Ril] u kojem proračunski korisnici **sve rashode i izdatke vežu uz programe, odnosno aktivnosti, kapitalne i tekuće projekte te izvore iz kojih će se financirati.***

5.3. Obrazloženje financijskog plana

Obrazloženje financijskog plana proračunskog korisnika je podloga za analiziranje rezultata (učinaka) i oblikovanje budućih ciljeva, usmjeravanje djelovanja proračunskog korisnika te osnova za utvrđivanje odgovornosti.

U skladu s člankom 30. Zakona o proračunu proračunski korisnici su dužni uz prijedlog financijskog plana izraditi i dostaviti obrazloženje prijedloga financijskog plana.

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

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 provođenje 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 uspješnosti iz nadležnosti proračunskog korisnika u prethodnoj godini,
- g) ostala obrazloženja i dokumentaciju.

Budući da se financijski plan, odnosno proračun čiji se posebni dio sastoji od financijskih planova proračunskih korisnika, **usvaja za trogodišnje razdoblje** važno je kroz obrazloženje postići da proračunski dokumenti pažljivo objašnjavaju, od godine do godine, kako su procjene proračunskih stavki i višegodišnje procjene povezane s višegodišnjim procjenama iz prethodne godine.

Dakle, odstupanja od onog što je prethodne godine projicirano za 2013. i 2014., 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 provođenje 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. 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/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

5.4. Prijedlog plana razvojnih programa

U skladu sa Zakonom o proračunu utvrđena je obaveza izrade plana razvojnih programa proračunskih korisnika. Proračunski korisnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave izrađuje prijedlog plana razvojnog programa s obrazloženjem i predlaže ga upravnom tijelu nadležnom za proračunskog korisnika.

Prijedlog plana razvojnog programa proračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave **mora biti usklađen s prijedlogom financijskog plana** proračunskog korisnika.

Upravno tijelo nadležno za proračunskog korisnika obvezno je dostaviti zajedničke prijedloge planova razvojnih programa upravnom tijelu nadležnom za izradu proračuna i financije zajedno sa zajedničkim prijedlogom financijskog plana proračunskog korisnika. U prijedlogu financijskog plana proračunskog korisnika moraju biti sadržani i jasno vidljivi iznosi iz zajedničkih prijedloga prethodno navedenih planova.

U planu razvojnih programa iskazuju se planirani rashodi proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave vezani uz provođenje investicija i davanje kapitalnih pomoći i donacija za razdoblje 2013. - 2015., koji su razrađeni:

1. po pojedinim programima,
2. po godinama u kojima će rashodi za programe teretiti proračune sljedećih godina,
3. po izvorima financiranja za cjelovitu izvedbu programa.

Plan razvojnih programa proračunski korisnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave usklađuje svake godine.

Plan razvojnih programa obuhvaća programe koji doprinose razvoju države, odnosno jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, povećanju ili održavanju imovine, imaju

karakter dugoročnog ulaganja, izvedivi su po predviđenoj dinamici, a utvrđeni su dokumentom o srednjoročnom planu razvoja, posebnim zakonima ili drugim propisima.

*U **Prilogu 2.** ovih Uputa proračunskim se korisnicima daju obrasci za pomoć pri izradi plana razvojnih programa: Financijski plan projekta (investicije) [Obrazac FPP] i Financijski plan projekta (kapitalne pomoći) [Obrazac FPP - kp].*

5.5. 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 5. Kretanje indeksa rasta za izračun sredstava (bilančnih prava) za financiranje decentraliziranih funkcija u razdoblju 2013. - 2015.

Vrste rashoda	Indeks 2012./2011.	P r o j e k c i j a		
		Indeks 2013./2012.	Indeks 2014./2013.	Indeks 2015./2014.
Rashodi za zaposlene	96,2	95,9	100,2	105,1
Materijalni rashodi	96,2	90,6	98,1	101,8
Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	96,2	98,9	101,6	109,5

Izvor: Ministarstvo financija

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 2013.-2015. 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 2013.-2015. 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 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 2013.-2015. godine. 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 lokalna 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 zdravlja.

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 2013.-2015. 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.

5.6. 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 upravnom tijelu za financije, 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.

6. PREUZIMANJE MATERIJALA S WEB STRANICE MINISTARSTVA FINACIJA

Općine gradovi i županije i korisnici njihovih proračuna mogu tekst ovih uputa naći i koristiti s internet stranice Ministarstva financija www.mfin.hr (Proračun/Lokalni proračuni) gdje se nalaze:

- Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2013. - 2015.,
- Prilog 1 – obrasci: Financijski plan – Procjena prihoda i primitaka [Obrasci JLP(R)S FP-PiP 1 i JLP(R)S FP-PiP 2] i Financijski plan – Plan rashoda i izdataka [Obrazac JLP(R)S FP-Ril] i
- 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].

7. PRILOZI

Prilog 1. Obrasci:

- Financijski plan – Procjena prihoda i primitaka [Obrasci JLP(R)S FP-PiP 1 i JLP(R)S FP-PiP 2]
- Financijski plan – Plan rashoda i izdataka [Obrazac JLP(R)S FP-Ril]

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]