

**REPUBLIKA HRVATSKA
MINISTARSTVO FINANCIJA
DRŽAVNA RIZNICA**

**UPUTE ZA IZRADU PRORAČUNA
JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE
ZA RAZDOBLJE 2014. - 2016.**

Zagreb, listopad 2013.

SADRŽAJ

1. UVOD	2
2. TEMELJNI EKONOMSKI POKAZATELJI ZA RAZDOBLJE 2014. - 2016.....	4
2.1. Makroekonomske projekcije	5
2.2. Odrednice prihoda i rashoda državnog proračuna.....	8
2.2.1. Odrednice prihoda državnog proračuna.....	8
2.2.2. Odrednice rashoda državnog proračuna.....	10
2.3. Odrednice prihoda i rashoda proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	10
2.3.1. Odrednice prihoda proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	10
2.3.2. Odrednice rashoda proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	11
3. METODOLOGIJA IZRADE PRORAČUNA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE	12
3.1. Upute za proračunske i izvanproračunske korisnike	12
3.2. Namjenski i vlastiti prihodi proračunskih korisnika te izvještavanje o njihovoj potrošnji	13
3.3. Preraspodjele u 2014. godini.....	14
3.4. Plan razvojnih programa	15
3.5. Primjena programske i organizacijske klasifikacije u izradi proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave	15
3.6. Izrada i donošenje proračuna i projekcija	17
3.7. Primjena načela transparentnosti.....	18
4. METODOLOGIJA IZRADE PRIJEDLOGA FINACIJSKOG PLANA PRORAČUNSKOG KORISNIKA JEDINICE LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE	20
4.1. Procjena prihoda i primitaka	21
4.2. Prijedlog plana rashoda i izdataka.....	24
4.3. Obrazloženje financijskog plana.....	24
5. PLANIRANJE RASHODA PRORAČUNSKIH KORISNIKA U SKLOPU DECENTRALIZIRANIH FUNKCIJA.....	28
5.1. Izvanproračunski korisnici jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.....	29
6. PREUZIMANJE MATERIJALA S WEB STRANICE MINISTARSTVA FINACIJA	30

1. UVOD

Sukladno Zakonu o proračunu (Narodne novine, br. 87/08 i 136/12), a na temelju Smjernica ekonomske i fiskalne politike Vlade Republike Hrvatske za razdoblje 2014. - 2016. (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 2014. - 2016. koje je Vlada Republike Hrvatske usvojila 26. rujna 2013. 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.

Zakon o proračunu mijenjao se krajem 2012. godine, a dio njegovih izmjena i dopuna obilježiti će proces pripreme proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i financijskih planova proračunskih korisnika za razdoblje 2014.-2016. Dvije su ključne novine o kojima treba voditi računa kod izrade proračuna i pripadajućih odluka o izvršavanju proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Prva se odnosi na promjenu sadržaja i uloge plana razvojnih programa, a druga na ukidanje mogućnosti preraspodjela iznad 5%.

Nadalje, na izgled i sadržaj proračuna utječu i izmjene i dopune Pravilnika o proračunskim klasifikacijama kojima su se ukinuli glavni programi, a zbog dvojbi u primjeni organizacijske klasifikacije, ista se dodatno pojasnila.

Kod izrade proračuna, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave svakako trebaju uzeti u obzir i preporuke Državnog ureda za reviziju, a načelo transparentnosti kao element djelotvornijeg upravljanja javnim resursima treba biti sveprisutno.

Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2014. - 2016. (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 i
- 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 i 106/12). 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.

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. TEMELJNI EKONOMSKI POKAZATELJI ZA RAZDOBLJE 2014. - 2016.

Nestabilno makroekonomsko okruženje obilježilo je prvo polugodište 2013. godine, međutim, u srednjoročnom razdoblju očekuju se povoljnija kretanja u međunarodnom okruženju, što će se odraziti i na ekonomska kretanja u Republici Hrvatskoj. Tako se na razini Europske unije (u daljnjem tekstu: EU) u 2013. godini još uvijek bilježi blagi pad gospodarske aktivnosti, uz očekivanu promjenu trenda i oporavak gospodarskog rasta od 2014. godine. Pritom će kretanja u našem susjedstvu zaostajati za ostatkom EU. Uslijed značajnih napora država članica u području fiskalne konsolidacije, očekuje se da je razdoblje širenja fiskalnih neravnoteža završeno.

Republika Hrvatska je u EU ušla u gospodarski nepovoljnom trenutku pa će se i pozitivni učinci članstva sporije realizirati nego što je to bio slučaj u prethodna dva kruga proširenja. Gospodarstvo se i dalje nalazi u fazi snažnog restrukturiranja onih grana i poduzeća koja su već godinama neprofitabilna i nekonkurentna. Vlada RH pokrenula je niz mjera za financijsko restrukturiranje i poboljšanje konkurentnosti gospodarstva, što je preduvjet za ostvarenje pozitivnih učinaka od članstva u EU, ponajprije kroz mogućnost izvoza na tržište od pola milijarde potrošača. Stoga se veći pozitivni efekti ulaska u EU za hrvatsko gospodarstvo očekuju tek od 2015. godine, kada bi se znatno trebala povećati i apsorpcija strukturnih i kohezijskih fondova. Gospodarskom rastu pridonijet će i aktivnosti usmjerene poticanju javnih i privatnih investicija.

Negativna kretanja u hrvatskom gospodarstvu, započeta u 2009., još su uvijek bila prisutna u prvom polugodištu 2013. godine. Iako je u 2011. došlo do stagnacije realne ekonomske aktivnosti, 2012. godina ponovno je završena s padom bruto domaćeg proizvoda od 2,0%. U 2012. godini nastavljen je trend negativnog doprinosa domaće potražnje promjeni bruto domaćeg proizvoda te pozitivnog doprinosa neto inozemne potražnje. Najveći doprinos smanjenju domaće potražnje došao je od potrošnje kućanstava (-1,8 postotnih bodova), koja je smanjena 3,0%, a slijedi doprinos bruto investicija u fiksni kapital (-0,9 postotnih bodova), koje su realno smanjene 4,6%. Doprinosi promjene zaliha, državne potrošnje i neprofitnih ustanova koje služe kućanstvima bili su zanemarivi (-0,3, -0,2 i 0,0 postotnih bodova, redom). Naime, državna potrošnja zabilježila je realno smanjenje od 0,8%, a potrošnja neprofitnih ustanova koje služe kućanstvima smanjenje od 1,2%. Pozitivan doprinos neto inozemne potražnje promjeni bruto domaćeg proizvoda iznosio je 1,1 postotni bod, što je proizašlo iz pozitivnog doprinosa uvoza roba i usluga (0,9 postotnih bodova), koji je smanjen 2,1%, kao i pozitivnog doprinosa izvoza roba i usluga (0,2 postotna boda), koji je zabilježio realni rast od 0,4%. Promatrano s proizvodne strane, najveći doprinos realnom smanjenju bruto dodane vrijednosti u 2012. godini došao je od prerađivačke industrije, rudarstva i vađenja te ostalih industrija i trgovine na veliko i na malo, prijevoza i skladištenja, smještaja, pripreme i usluživanja hrane, djelatnosti koje imaju najveći udio u ukupnoj bruto dodanoj vrijednosti, te građevinarstva, djelatnosti koja bilježi najizraženije smanjenje bruto dodane vrijednosti od početka krize.

U prvom polugodištu 2013. godine bruto domaći proizvod realno je smanjen 1,1% u usporedbi s istim razdobljem 2012., što je proizašlo iz realnog međugodišnjeg smanjenja od 1,5% u prvom tromjesečju te 0,7% u drugom tromjesečju 2013. Najveći negativan doprinos smanjenju bruto domaćeg proizvoda u prvom polugodištu 2013. došao je od potrošnje kućanstava koja je realno smanjena 1,2% u usporedbi s istim razdobljem 2012., a slijedi negativan doprinos izvoza roba i usluga, koji je u prvom polugodištu zabilježio realno međugodišnje smanjenje od 1,7%. Ostale komponente nisu značajno pridonijele promjeni bruto domaćeg proizvoda. Naime, bruto investicije u fiksni kapital ostvarile su realno međugodišnje smanjenje od 0,6%, državna potrošnja i potrošnja neprofitnih ustanova koje služe kućanstvima zabilježile su rast od 0,9%, odnosno 1,1%, redom, a uvoz roba i usluga ostvario je realno međugodišnje smanjenje od 0,2% u prvom polugodištu 2013. Obračun

bruto domaćeg proizvoda s proizvodne strane pokazuje da je u prvom polugodištu 2013. godine realnom smanjenju bruto dodane vrijednosti najviše pridonijelo smanjenje bruto dodane vrijednosti u građevinarstvu, trgovini na veliko i na malo, prijevozu i skladištenju, smještaju, pripremi i usluživanju hrane te prerađivačkoj industriji, rudarstvu i vađenju te ostalim industrijama.

2.1. Makroekonomske projekcije

Makroekonomske projekcije temeljene su na dostupnim informacijama i statističkim pokazateljima objavljenim do sredine rujna 2013. godine. Nepovoljna gospodarska kretanja u međunarodnom okruženju, prije svega u EU, krajem 2012. godine te u prvom dijelu 2013. godine dovela su do jačanja negativnih rizika te su makroekonomske projekcije za većinu zemalja hrvatskih vanjskotrgovinskih partnera korigirane naniže. Budući da su i u domaćem gospodarstvu negativna kretanja gospodarske aktivnosti iz 2012. godine nastavljena u prvom polugodištu 2013. godine, ove makroekonomske projekcije također su korigirane naniže u usporedbi s posljednjim projekcijama Vlade RH iz travnja ove godine. Međutim, glavna pretpostavka na kojoj počivaju ove makroekonomske projekcije, a ujedno i jedan od glavnih gospodarskih ciljeva Vlade RH, ostaje utjecaj na oporavak domaćeg gospodarstva poticanjem investicija šireg javnog sektora.

Nakon realnog međugodišnjeg smanjenja BDP-a od 1,5% u prvom tromjesečju te 0,7% u drugom tromjesečju 2013. godine, u ostatku 2013. očekuje se rast ekonomske aktivnosti, što djelomice navješćuju i dosad objavljeni visokofrekventni pokazatelji za treće tromjesečje 2013. Očekivani oporavak gospodarske aktivnosti u nastavku 2013. temeljit će se na snažnom ubrzanju investicijskog ciklusa javnih poduzeća prema kraju godine, uz značajan doprinos izvoza usluga te nastavak blagog rasta potrošnje kućanstava. Tako se na razini cijele 2013. godine predviđa neznatni realni rast BDP-a od 0,2%. Domaća potražnja trebala bi pozitivno pridonijeti promjeni BDP-a uslijed pozitivnog doprinosa bruto investicija u fiksni kapital te neznatnog pozitivnog doprinosa državne potrošnje. Doprinos neto inozemne potražnje bit će negativan. U nastavku projekcijskog razdoblja očekuje se kontinuirano ubrzanje realnog rasta BDP-a. Tako je u 2014. godini predviđen rast od 1,3%, u 2015. godini rast od 2,2% te u 2016. godini rast od 2,5%. Ubrzanje ekonomske aktivnosti u ostatku promatranog razdoblja temeljit će se prvenstveno na pozitivnom doprinosu bruto investicija u fiksni kapital te izvoza roba i usluga dok se značajniji pozitivan doprinos potrošnje kućanstava može očekivati tek prema kraju razdoblja. Predviđeni gospodarski rast u Hrvatskoj u narednom srednjoročnom razdoblju bit će podržan i povoljnijim gospodarskim kretanjima u međunarodnom okruženju, a prvenstveno ubrzanjem ekonomske aktivnosti zemalja EU, počevši od kraja 2013. godine, na što ukazuju posljednje dostupne projekcije Europske komisije za 2013. i 2014. godinu.

Tablica 1: Projekcije makroekonomskih pokazatelja Republike Hrvatske

	2012.	Projekcija 2013.	Projekcija 2014.	Projekcija 2015.	Projekcija 2016.
BDP - tekuće cijene (mil. HRK)	330.232	336.326	347.178	361.730	378.010
BDP - realni rast (%)	-2,0	0,2	1,3	2,2	2,5
Potrošnja kućanstava	-2,9	-0,3	0,2	1,5	2,2
Državna potrošnja	-0,8	0,3	-1,5	-0,4	0,6
Bruto investicije u fiksni kapital	-4,6	3,3	7,6	7,5	5,9
Izvoz roba i usluga	0,4	-0,5	2,3	3,4	4,2
Uvoz roba i usluga	-2,1	0,6	2,5	4,3	5,0
BDP - doprinosi rastu (postotni bodovi)	-2,0	0,2	1,3	2,2	2,5
Potrošnja kućanstava	-1,8	-0,2	0,1	0,9	1,3
Državna potrošnja	-0,2	0,1	-0,3	-0,1	0,1
Bruto investicije u fiksni kapital	-0,9	0,6	1,4	1,5	1,2
Izvoz roba i usluga	0,2	-0,2	1,0	1,5	1,8
Uvoz roba i usluga	0,9	-0,3	-1,0	-1,8	-2,2
Anketna zaposlenost - godišnji rast (%)	-3,1	-2,4	0,3	1,2	1,4
Indeks potrošačkih cijena - godišnji rast (%)	3,4	2,4	2,0	2,0	1,9

Izvor: Ministarstvo financija

Projekcija realnog pada potrošnje kućanstava od tek 0,3% u 2013. godini temelji se prvenstveno na pretpostavci o nastavku pozitivnog trenda započetog u drugom tromjesečju. Na potrošnju kućanstava u 2013. godini povoljno će utjecati oporavak povjerenja potrošača, primarno uslijed pristupanja Hrvatske EU, koji je već vidljiv u dosadašnjem dijelu 2013. godine, pri čemu je naročito naglašen bio u drugom tromjesečju. U ostatku 2013. te u 2014. godini, za koju je projiciran neznatni realni rast potrošnje kućanstava od 0,2%, očekuje se nastavak te jačanje potrošačkog optimizma u uvjetima usporavanja inflacije potrošačkih cijena te povoljnijih gospodarskih kretanja, kako u domaćem gospodarstvu tako i u međunarodnom okruženju. S druge strane, potrošnja će u nastavku 2013. te u najvećem dijelu 2014. godine biti ograničena nastavkom realnog pada raspoloživog dohotka kućanstava, prije svega kao rezultat nepovoljnih kretanja na tržištu rada. Negativan utjecaj dolazi i od mjera fiskalne konsolidacije provedenih u zadnje dvije godine – prije svega s prihodne, ali i s rashodne strane proračuna, čiji se nastavak očekuje i u 2014. godini, te procesa razduživanja sektora kućanstava koji se odražava u realnom smanjenju potrošačkih kredita odobrenih od strane poslovnih banaka. U narednim se godinama očekuje postupni oporavak potrošnje kućanstava te ubrzanje njenog realnog rasta na 1,5% u 2015. te 2,2% u 2016. godini. Ovakva projekcija prije svega sadržava predviđanje povoljnih općih ekonomskih uvjeta, a pogotovo pozitivnih kretanja na tržištu rada. Isto tako, očekuje se i postupni oporavak potražnje za kreditima od strane sektora kućanstava. Jaz između kretanja potrošnje kućanstava i raspoloživog dohotka, prisutan u 2013. i velikim dijelom u 2014. godini trebao bi postupno iščeznuti u narednim godinama. Nakon neznatnog realnog rasta državne potrošnje od 0,3% u 2013. godini, u 2014. i 2015. godini očekuje se njeno smanjenje u skladu s provođenjem fiskalne konsolidacije s rashodne strane proračuna. Tako je predviđeno realno smanjenje državne potrošnje od 1,5% u 2014. te 0,4% u 2015. godini. Na kraju projekcijskog razdoblja, u 2016. godini, projiciran je blagi realni rast državne potrošnje od 0,6%. Kao što je prije spomenuto, očekuje se da će pokretač gospodarskog rasta u razdoblju 2013. – 2015. godine biti bruto investicije u fiksni kapital. Tako se predviđa njihov realni rast od 3,3% u 2013. godini, zatim 7,6% u 2014., 7,5% u 2015. te 5,9% u 2016. godini. Rast agregatnih investicija u 2013., ali i dijelu 2014. godine, prvenstveno se odnosi na investicijski ciklus javnog sektora dok će privatne investicije biti potisnute. Oporavak investicija privatnog sektora u značajnijoj mjeri početak će tek tijekom 2014. godine s očekivanim povratkom poslovnog optimizma te poboljšanjem opće likvidnosti u gospodarstvu. Također, pozitivan utjecaj na investicije očekuje se i od snažnije apsorpcije sredstava iz EU fondova. Općenito, s postupnim smanjenjem negativnih rizika i neizvjesnosti

glede budućih ekonomskih kretanja te pozitivnim rezultatima provedenih strukturnih reformi u domaćem gospodarstvu, u nadolazećim godinama ponovno se, nakon višegodišnje stanke, očekuje značajniji priljev stranog kapitala usmjerenog u investicijske projekte. U svim godinama projekcijskog razdoblja očekuje se blago pozitivan doprinos kategorije promjena zaliha realnom rastu BDP-a, pri čemu se značajnije obnavljanje zaliha od strane poduzeća ne očekuje prije 2015. godine.

U 2013. godini predviđa se realno smanjenje izvoza roba i usluga od 0,5%, što prvenstveno odražava slabljenje dinamike inozemne potražnje početkom godine, gubitak tržišta zemalja CEFTA-e u drugom dijelu 2013. te postojeće strukturne probleme domaćeg izvoznog sektora. S druge strane, na temelju ostvarenja dostupnih fizičkih pokazatelja u turizmu, uzevši u obzir i poboljšanje cjenovne konkurentnosti u ovoj djelatnosti zahvaljujući poduzetim mjerama fiskalne politike, u 2013. godini očekuje se dobar rezultat izvoza usluga. Što se tiče ostatka projekcijskog razdoblja, očekuje se da će izvoz roba i usluga ubrzati svoj realni rast s 2,3% u 2014. na 3,4% u 2015. te 4,2% u 2016. godini. Tako će u posljednjoj godini projekcijskog razdoblja izvoz roba i usluga dati najveći pojedinačni pozitivan doprinos gospodarskom rastu. Ovakva projekcija, uz očekivano jačanje inozemne potražnje, pretpostavlja i relativno nisku razinu te znatno usporavanje pada domaćeg udjela na izvoznim tržištima u zadnje dvije godine projekcijskog razdoblja, što se temelji na već poduzetim i predstojećim strukturnim reformama te podrazumijeva kako će se izvozni sektor već u kratkom roku na primjereno zadovoljavajući način prilagoditi novonastalim okolnostima. Rast uvoza roba i usluga od 0,6% u 2013. godini odnosi se prvenstveno na uvoz generiran prije spomenutim investicijama javnih poduzeća. U ostatku projekcijskog razdoblja, u skladu s rastom finalne potražnje, realni rast uvoza roba i usluga ubrzat će s 2,5% u 2014. na 4,3% u 2015. te 5,0% u 2016. godini. Iako će se s gospodarskim rastom postupno povećavati i udio uvoza u finalnoj potražnji, on će krajem projekcijskog razdoblja i dalje biti nešto manji u usporedbi s razdobljem do 2008. godine. U čitavom projekcijskom razdoblju doprinos neto izvoza gospodarskom rastu bit će negativnog predznaka. Napomenimo kako je na postojanje izraženije negativne vrijednosti neto izvoza u uvjetima neznatnog gospodarskog rasta u 2013. godini utjecao i prijelaz na novi vanjskotrgovinski režim. Uzimajući u obzir projiciranu putanju gospodarskog rasta, apsolutne vrijednosti neto izvoza bit će relativno male prema kraju promatranog razdoblja u usporedbi s predkriznim godinama. To će, uz projiciran razmjerno snažan rast izvoza roba i usluga, biti omogućeno djelomičnom supstitucijom uvoza energenata domaćom proizvodnjom, što će se odražavati u sporije rastućoj elastičnosti uvoza u odnosu na finalnu potražnju prema kraju razdoblja.

Tijekom 2013. godine očekuje se usporavanje inflacije te prosječni rast indeksa potrošačkih cijena od 2,4%. Značajan utjecaj na inflaciju u 2013. godini, naročito njenom prvom polugodištu, imat će učinak prijenosa inflacije iz prošle godine. U skladu s očekivanim nastavkom pada cijena sirovina na svjetskom tržištu, uvozni inflatorni pritisci trebali bi i dalje popuštati. Domaći inflatorni pritisci također bi trebali biti slabi, uslijed potisnute potrošnje kućanstava te očekivanog smanjenja jediničnog troška rada. Osim navedenog, na kretanje inflacije u 2013. godini utjecat će i izmjene poreznog sustava, većinom vezane uz prilagođavanje domaćeg zakonodavstva pravnoj stečevini EU¹. U 2014. godini predviđa se daljnje usporavanje inflacije na 2,0%. Pri tomu će uvozni inflatorni pritisci i dalje biti potisnuti, dok bi domaći mogli blago ojačati, budući da će projicirana dinamika potrošnje kućanstava biti preslaba da bi uzrokovala značajniji pritisak na potrošačke cijene. Također, zasad nisu predviđene značajnije promjene administrativno određenih cijena. U posljednje dvije godine projekcijskog razdoblja očekuje se zadržavanje inflacije na stabilnoj razini od oko 2,0%.

¹ Izmjene uključuju smanjenje stope PDV-a s 25% na 10% na usluge pripremanja hrane i posluživanja hrane i pića u ugostiteljskim objektima, ukidanje nulte stope PDV-a te postupnu prilagodbu hrvatskog trošarinskog sustava zakonodavstvu EU.

Budući da će oporavak zaposlenosti zaostajati za oporavkom ekonomske aktivnosti, negativna kretanja na tržištu rada nastaviti će se u 2013. godini, kada se predviđa povećanje anketne stope nezaposlenosti na 17,6%. Od 2014. godine nadalje, s ubrzanjem gospodarskoga rasta, očekuje se zaustavljanje negativnog trenda na tržištu rada. Tako se predviđa smanjenje anketne stope nezaposlenosti na 17,3% u 2014. godini, 16,6% u 2015. te 15,8% u 2016. godini. U skladu s projiciranim kretanjem gospodarskog rasta i zaposlenosti, prosječna produktivnost rada bilježit će blagi rast od oko 1,0% u razdoblju od 2014. do 2016. godine. Nakon smanjenja u 2013. godini, jedinični trošak rada će u narednim godinama bilježiti blagi rast koji će ubrzavati prema kraju projekcijskog razdoblja što odražava brži rast bruto plaća od produktivnosti rada. Napomenimo kako se za administrativne podatke o zaposlenosti očekuje povoljnije kretanje u odnosu na podatke ankete o radnoj snazi, pogotovo u 2013. godini kada će pad administrativne zaposlenosti biti više od 1 postotnog boda slabiji od projiciranog pada anketne zaposlenosti.

2.2. Odrednice prihoda i rashoda državnog proračuna

Tijekom 2013. godine pogoršale su se makroekonomske okolnosti u našem neposrednom međunarodnom okruženju te su nastavljena negativna kretanja i u domaćem gospodarstvu. Slijedom toga, izmijenjene su projekcije rasta bruto domaćeg proizvoda te plan državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2013. godinu.

Nastavno na izmijenjene projekcije rasta, u izmijenjenom planu proračuna smanjene su agregatne projekcije prihoda u odnosu na prvotni plan za 2013. godinu. Navedene projekcije uključile su i jednokratni učinak povećanja prihoda zbog očekivanih prihoda od imovine. U sklopu izmjena i dopuna proračuna nisu planirane dodatne promjene porezne politike, ali se nastavilo s aktivnostima usmjerenim ka smanjenju porezne evazije te ujednačavanju tržišnih uvjeta za sve porezne obveznike u RH.

U odnosu na prvotni plan, smanjeni su i planirani rashodi državnog proračuna, ali i izvanproračunskih korisnika te jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Pritom su na rashodnoj strani proračuna planirani selektivni rezovi i preraspodjele kako bi se što manje negativno djelovalo na potencijalni rast te nastavak ulaganja, iako u smanjenom obujmu, u vodnu i prometnu infrastrukturu, zdravstvo i obrazovanje.

2.2.1. Odrednice prihoda državnog proračuna

Projekcija prihoda državnog proračuna za razdoblje 2014. – 2016. temelji se na očekivanom oporavku i jačanju gospodarske aktivnosti, uzimajući u obzir određene izmjene u poreznom sustavu, jačanje porezne discipline te fiskalne učinke članstva u EU.

Ukupni prihodi državnog proračuna za 2014. godinu projicirani su u iznosu od 114,3 milijarde kuna, što čini međugodišnji rast od 0,8%. U 2015. ukupni prihodi porast će 5,6%, a u 2016. 4,6% odnosno u 2015. iznositi će 120,7 milijardi kuna, a u 2016. godini 126,2 milijarde kuna. Porezni prihodi, kao najznačajniji izvor financiranja proračuna, projicirani su pod pretpostavkom nepromijenjene porezne politike uz potrebno prilagođavanje poreznog sustava samo u dijelu konvergencije relevantnog zakonodavstva pravnoj stečevini EU (trošarine). Također, u projekcijama se uzima u obzir i očekivano daljnje poboljšanje naplate poreza, sprječavanje utaje poreza te postupno rješavanje poreznih dugovanja. Porezne izmjene provedene u 2013. godini imat će fiskalni učinak i u narednim godinama. Ovo se prvenstveno odnosi na izmjene u porezu na dodanu vrijednost i trošarinama. Uzimajući u obzir sve navedeno, porezni prihodi u 2014. godini projicirani su u iznosu od 65,7 milijardi kuna i bilježe međugodišnji pad od 0,7%. Osnovni uzrok takvog kretanja poreznih prihoda jest smanjenje prihoda od poreza na dobit, pri čemu značajan učinak dolazi od smanjene

dobiti banaka u 2013. godini. Osim toga, u 2014. godini očekuje se daljnje umanjeње porezne osnovice poreza na dobit zbog reinvestirane dobiti, a što bi u konačnici trebalo rezultirati pokretanjem investicijskih aktivnosti. Isto tako, od 1. siječnja 2014. planira se ukidanje poreznih olakšica poreza na dohodak za područja posebne državne skrbi i brdsko-planinska područja, čiji će fiskalni učinak u državnom proračunu biti vidljiv u 2015. godini. Porezni prihodi u 2015. zabilježit će razinu od 68,1 milijardu kuna, a u 2016. godini od 70,5 milijardi kuna.

Prihodi od doprinosa drugi su po važnosti proračunski prihodi, a za nadolazeće srednjoročno razdoblje projicirani su u skladu s očekivanim kretanjima na tržištu rada. Nadalje, povećan priljev očekuje se i po osnovi rješavanja dugovanja poreznih obveznika. Tako se u 2014. projicira 38,3 milijarde kuna prihoda od doprinosa, u 2015. 39,7 milijardi kuna, a 2016. godini 41,3 milijarde kuna.

U strukturi ukupnih prihoda u promatranom srednjoročnom razdoblju značajan porast imat će i prihodi od pomoći EU, koji su izravno vezani uz projekte financirane iz pretpristupnih i pristupnih fondova EU, izgradnju Schengenskih kapaciteta te izravna plaćanja u poljoprivredi. Od 2014. godine RH će na raspolaganju biti značajna sredstva u okviru novog programskog razdoblja EU 2014 – 2020. U skladu s navedenim, ukupni prihodi od pomoći u 2014. iznose 4,6 milijardi kuna odnosno 7,1 milijardu kuna u 2015. te 8,4 milijarde kuna u 2016. godini.

Od ostalih proračunskih prihoda, koji u pravilu nisu u direktnoj vezi s kretanjima gospodarske aktivnosti, valja izdvojiti prihode od imovine, koji će u najvećoj mjeri ovisiti o ostvarenim prihodima po osnovi naknada za koncesije i drugih naknada, dionica te dobiti trgovačkih društava u vlasništvu države, kao i prihodima po osnovi kamata na dane zajmove. Očekuje se da će prihodi od administrativnih taksi i po posebnim propisima, prihodi od vlastite djelatnosti proračunskih korisnika te prihodi od kazni i upravnih mjera slijediti trendove dosadašnjih kretanja i u narednom razdoblju. Prihodi od prodaje nefinancijske imovine također bi trebali slijediti dosadašnje trendove kretanja.

Tablica 2: 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	Projekcija 2016.	Indeks 16/15
UKUPNI PRIHODI (6+7)	109.837.284	113.399.552	103,2	114.266.197	100,8	120.685.640	105,6	126.207.499	104,6
6 Prihodi poslovanja	109.558.928	113.109.794	103,2	114.000.677	100,8	120.407.110	105,6	125.916.969	104,6
Prihodi od poreza	64.332.058	66.216.970	102,9	65.740.030	99,3	68.107.533	103,6	70.533.120	103,6
Porez na dohodak	1.269.525	1.243.959	98,0	1.374.776	110,5	1.824.085	132,7	1.898.455	104,1
Porez na dobit	7.697.342	7.282.737	94,6	5.773.399	79,3	5.960.438	103,2	6.113.399	102,6
Porezi na robu i usluge, od čega:	53.205.019	56.148.269	105,5	57.562.961	102,5	59.250.810	102,9	61.403.184	103,6
Porez na dodanu vrijednost	40.652.023	42.958.717	105,7	44.146.392	102,8	45.684.639	103,5	47.645.321	104,3
Posebni porezi i trošarine	11.206.489	11.797.802	105,3	11.945.392	101,3	12.040.735	100,8	12.178.108	101,1
Porezi na međunarodnu trgovinu i transakcije	1.754.364	1.142.661	65,1	588.647	51,5	623.269	105,9	659.926	105,9
Ostali prihodi od poreza	1.752.315	1.791.094	102,2	1.911.422	106,7	1.974.367	103,3	2.037.909	103,2
Doprinosi	37.845.871	37.634.900	99,4	38.330.699	101,8	39.725.229	103,6	41.298.824	104,0
Pomoći	1.046.210	2.727.540	260,7	4.576.129	167,8	7.090.000	154,9	8.442.059	119,1
Prihodi od imovine	2.061.569	1.729.412	83,9	1.033.296	59,7	1.067.160	103,3	1.106.444	103,7
Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	3.668.068	4.198.850	114,5	3.706.614	88,3	3.789.251	102,2	3.895.834	102,8
Ostali prihodi	605.153	602.122	99,5	613.908	102,0	627.936	102,3	640.688	102,0
7 Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	278.356	289.758	104,1	265.520	91,6	278.530	104,9	290.530	104,3

Izvor: Ministarstvo financija

2.2.2. Odrednice rashoda državnog proračuna

U razdoblju 2014. – 2016. rashodi proračuna bit će određeni ciljevima i prioritetima Vlade RH sadržanim u Strategiji Vladinih programa, uzimajući u obzir fiskalne učinke punopravnog članstva RH u EU, a koji imaju svoj utjecaj na visinu i strukturu rashoda državnog proračuna. Pritom će puni učinak reformskih i drugih mjera fiskalne konsolidacije za razdoblje 2014. – 2016. biti u potpunosti vidljiv prilikom donošenja proračuna za 2014. godinu.

U 2014. godini ukupni rashodi državnog proračuna projicirani su u iznosu od 131,7 milijardi kuna, što je 8 milijardi kuna više u odnosu na plan proračuna za 2013. godinu. Pritom rashodi povezani s članstvom RH u EU bilježe značajni porast i to za 4,7 milijardi kuna, od čega rashodi povezani s uplatom u EU proračun rastu za 1,9 milijardi kuna dok se preostali dio od 2,8 milijardi kuna odnosi na EU pomoći i nacionalno sufinanciranje. Osim toga, povećanje rashoda proizlazi i iz bitno povećanih rashoda za kamate od 2,5 milijardi kuna, koji su posljedica kontinuiranog manjka proračuna u proteklim godinama, kao i preuzimanja dugova državnih poduzeća u javni dug. Preostali dio povećanja od 862 milijuna kuna najvećim dijelom odnosi se na povećane rashode za zaposlene i mirovine. U 2015. i 2016. godini očekuje se daljnji rast rashoda proračuna koji će doseći razinu od 136,9 milijardi kuna odnosno 141,7 milijardi kuna.

Tablica 3: 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	136.938.534	104,0	141.664.568	103,5
3 Rashodi poslovanja	118.729.992	121.450.157	102,3	128.943.710	106,2	133.903.219	103,8	138.767.466	103,6
31 Rashodi za zaposlene	22.394.794	20.711.915	92,5	21.359.300	103,1	22.039.954	103,2	22.732.510	103,1
32 Materijalni rashodi	8.241.000	8.748.648	106,2	8.796.839	100,6	8.914.790	101,3	8.759.233	98,3
34 Financijski rashodi	8.821.579	10.051.993	113,9	12.552.575	124,9	13.454.852	107,2	14.493.134	107,7
35 Subvencije	5.762.321	5.989.258	103,9	6.687.649	111,7	6.894.035	103,1	6.809.894	98,8
36 Pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države	4.755.279	6.730.572	141,5	9.491.902	141,0	10.428.013	109,9	11.845.030	113,6
37 Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	64.373.649	63.975.455	99,4	64.421.092	100,7	64.927.406	100,8	65.897.334	101,5
38 Ostali rashodi	4.381.369	5.242.315	119,7	5.634.353	107,5	7.244.169	128,6	8.230.331	113,6
4 Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	1.107.982	2.196.321	198,2	2.726.228	124,1	3.035.315	111,3	2.897.102	95,4

Izvor: Ministarstvo financija

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

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

Ukupni prihodi 576 lokalnih jedinica kretat će se na prosječnoj razini od oko 6,6% BDP-a, pri čemu porez i prirez na dohodak, kao najizdašniji prihod, bilježi konstantan udio u vrijednosti bruto domaćeg proizvoda i to od 3,1%. Prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima, koji uključuju komunalne naknade i komunalni doprinos, bilježit će prosječnu razinu od 1,3% BDP-a. Ostale kategorije prihoda kretat će se u skladu s dosadašnjim trendom.

Tablica 4: 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	6,6	6,5
porez i prirez na dohodak	3,2	3,2	3,1	3,1	3,1
pomoći iz proračuna	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4
prihodi od imovine	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
prihodi od admin. pristojbi i po posebnim propisima	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3
prihodi od prodaje nefinancijske imovine	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
ostalo	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0

Izvor: Ministarstvo financija

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

Ukupni rashodi proračuna svih 576 lokalnih jedinica u razdoblju 2014. – 2016. kretat će se na prosječnoj razini od 6,6% BDP-a, pri čemu će materijalni rashodi i rashodi za zaposlene, kao najveće kategorije ukupnih rashoda, bilježiti smanjenje udjela u BDP-u prema kraju srednjoročnog razdoblja. Ostale kategorije rashoda zadržat će svoj udio u BDP-u kroz cijelo srednjoročno razdoblje.

Tablica 5: Kretanje rashoda lokalnih jedinica u razdoblju 2014. – 2016.

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

Izvor: Ministarstvo financija

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.

3. 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). 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.

3.1. 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:

- temeljna ekonomska ishodišta i pretpostavke za izradu prijedloga proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- opis planiranih politika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, procjenu prihoda i rashoda te primitaka i izdataka proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u sljedeće tri godine,
- 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,
- način pripreme te terminski plan za izradu proračuna i prijedloga financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- 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 2014. - 2016. 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.

3.2. 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

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 njejoj nadležnosti. Razina 23 dobije se konsolidacijom financijskih izvještaja razine 22 s financijskim izvještajima razine 21 i 31.

Navedeni naputak o načinu izrade financijskih izvještaja i njihovom sadržaju dan je u Uputama za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2013.-2015. i Okružnici o predaji i konsolidaciji financijskih izvještaja proračuna, proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna te proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 1. siječnja do 31. prosinca 2012. godine.

U primjeni gore navedenog naputka bilo je dosta dvojbi, ali i tehničkih poteškoća, Proces izrade financijskih izvještaja sukladno gore navedenoj Uputi i Okružnici često zahtjeva dodatne tehničke pretpostavke i nije uvijek jednostavan.

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.

3.3. Preraspodjele u 2014. 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%.

Ovu odredbu Zakona o proračunu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave prvi puta primjenjuju kod izrade i donošenje proračuna za 2014. godinu, odnosno izrade odluke o izvršavanju proračuna za 2014. godinu.

3.4. Plan razvojnih programa

Zakonom o proračunu iz 2009. godine utvrđena je obveza izrade plana razvojnih programa za proračunske korisnike jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i za same jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Plan razvojnih programa je, uz opći i posebni dio, sastavni dio proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. U planu razvojnih programa proračunski korisnici su iskazivali planirane rashode investicija za trogodišnje razdoblje, a jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, uz ove rashode, i izdvajanja za kapitalne pomoći i donacije. Planovi razvojnih programa predstavljali su kod većine jedinica isječak iz posebnog dijela proračuna odnosno, kod korisnika, isječak iz financijskog plana. Odredbe Zakona o proračunu vezane uz sadržaj i izgled plana razvojnih programa različito su primjenjivane.

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 6: Način povezivanja ciljeva iz plana razvojnih programa i programske klasifikacije

Cilj	Program u proračunu	Način ostvarenja cilja	Aktivnost/projekt u proračunu	Sredstva	Pokazatelj rezultata	Polazna vrijednost			
						2013.	2014.	2015.	2016.
Cilj 1.1.	PROGRAM X	Način ostvarenja 1.1.1.	AKTIVNOST A		Pokazatelj rezultata 1.1.1.1.				
			AKTIVNOST B						
			PROJEKT C						
		Način ostvarenja 1.1.2.	AKTIVNOST D		Pokazatelj rezultata 1.1.2.1. Pokazatelj rezultata 1.1.2.2.				
PROJEKT E									
Cilj 1.2.	PROGRAM Y	Način ostvarenja 1.2.1.	AKTIVNOST F		Pokazatelj rezultata 1.2.1.1.				
			PROJEKT G						
			PROJEKT H						
	PROGRAM Z	Način ostvarenja 1.2.2.	AKTIVNOST I		Pokazatelj rezultata 1.2.2.1.				
			AKTIVNOST J						
			PROJEKT K						

3.5. 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):

- Razvoj civilnog društva
- Zaštita prava nacionalnih manjina
- Zaštita i promicanje prava i interesa osoba s invaliditetom
- Javna uprava i administracija
- Organiziranje i provođenje zaštite i spašavanja
- Razvoj i upravljanje sustava vodoopskrbe, odvodnje i zaštite voda
- Potpora poljoprivredi
- Razvoj i sigurnost prometa
- Održavanje komunalne infrastrukture
- Upravljanje imovinom
- Jačanje gospodarstva
- Visoko obrazovanje
- Poticanje razvoja turizma
- Zaštita okoliša
- Prostorno uređenje i unapređenje stanovanja
- Zaštita, očuvanje i unapređenje zdravlja
- Predškolski odgoj
- Osnovno i srednjoškolsko obrazovanje
- Razvoj sporta i rekreacije
- promicanje kulture
- Socijalna skrb
- Zdravstvo

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.

Primjer isječka organizacijske klasifikacije, uspostavljen je sukladno odredbama Pravilnika o proračunskim klasifikacijama, daje se u nastavku:

RAZDJEL 003: ODJEL GRADSKJE UPRAVE ZA PODUZETNIŠTVO

GLAVA 00301: ODJEL GRADSKJE UPRAVE ZA PODUZETNIŠTVO

RAZDJEL 004: ODJEL GRADSKJE UPRAVE ZA ODGOJ I ŠKOLSTVO

GLAVA 00401: ODJEL GRADSKJE UPRAVE ZA ODGOJ I ŠKOLSTVO

GLAVA 00402: DJEČJI VRTIĆ "XY"

GLAVA 00403: "DOM MLADIH"

GLAVA 00404: OSNOVNE ŠKOLE

RAZDJEL 005: ODJEL GRADSKJE UPRAVE ZA ZDRAVSTVO I SOCIJALNU SKRB

GLAVA 00501: ODJEL GRADSKJE UPRAVE ZA ZDRAVSTVO I SOCIJALNU SKRB

GLAVA 00502: DJEČJI DOM "XZ"

3.6. 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 2014. godinu na razini podskupine (treća razina računskog plana), a projekcije za 2015. i 2016. Godinu 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 (četvrtoj 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 postavljeno je pitanje: *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.**

3.7. 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 prilogima, 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 prioritarnih 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 zlouporabe. 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.

Jedan od načina poboljšanja komunikacije građana i lokale i područne (regionalne) samouprave može postati i vodič za građane uz proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Vodič se može tiskati i/ili objaviti na mrežnim stranicama. Cilj je vodiča na jednostavan način upoznati građane s osnovnim pojmovima iz područja financija lokalne i područne (regionalne) samouprave, sadržajem proračuna, raspoloživim izvorima financiranja i prijedlogom ključnih programa, projekata i aktivnosti koji se planiraju financirati iz tih izvora u srednjoročnom razdoblju.

Kako bi olakšalo jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave izradu vodiča, na mrežnim stranicama Ministarstva financija <http://www.mfin.hr/hr/lokalni-proracuni> objavljen je **jedinstveni format, odnosno prijedlog sadržaja vodiča za građane koji bi se izrađivao uz prijedlog proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.**

4. 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.

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 objavljen je 20. lipnja 2013. u Podacima iz Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika (Narodne novine, br. 75/13).

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 2014. - 2016. u skladu s člankom 29. Zakona o proračunu sadrži: procjene prihoda i primitaka iskazane po vrstama za razdoblje 2014. - 2016., plan rashoda i izdataka za razdoblje 2014. - 2016., razvrstane prema proračunskim klasifikacijama, obrazloženje prijedloga financijskog plana.

Podsjećamo korisnike da je izmjenama i dopunama Zakona o proračunu ukinuta obveza izrade plana razvojnih programa.

Kod izrade prijedloga financijskog plana za razdoblje 2014. - 2016. primjenjuje se Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

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

PRIJEDLOG FINANCIJSKOG PLANA (proračunski korisnik) ZA 2014. I PROJEKCIJA PLANA ZA 2015. I 2016. GODINU				
OPĆI DIO				
		Prijedlog plana za 2014.	Projekcija plana za 2015.	Projekcija plana za 2016.
	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 2014.	Projekcija plana za 2015.	Projekcija plana za 2016.
	VIŠAK/MANJAK IZ PRETHODNE GODINE	0	0	0
		Prijedlog plana za 2014.	Projekcija plana za 2015.	Projekcija plana za 2016.
	PRIMICI OD FINANCIJSKE IMOVINE I ZADUŽIVANJA			
	IZDACI ZA FINANCIJSKU IMOVINU I OTPLATE ZAJMOVA			
	NETO FINANCIRANJE			
	VIŠAK / MANJAK + NETO FINANCIRANJE	0	0	0

Model financijskog plana proračunskog korisnika proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dan je u Prilogu 1. ovih Uputa.

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.

4.1. Procjena prihoda i primitaka

Proračunski korisnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave prihode i primitke za 2014. godinu planira na razini podskupine (treća razina računskog plana), a za 2015. i 2016. 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 2014. – 2016. 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 i njihovi proračunski korisnici mogu ostvariti sredstva tekućih i kapitalnih pomoći od proračunskih korisnika državnog proračuna temeljem prijenosa sredstava EU. Kod programa EU proračunski korisnik državnog proračuna pojavljuje se kao tijelo koje prosljeđuje sredstva proračunskom korisniku jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave planira sredstva EU na podskupini računa 633 Pomoći iz proračuna (evidencije na osnovnom računu 63311 Tekuće pomoći iz državnog proračuna i 63321 Kapitalne pomoći iz državnog proračuna).

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.

Iznimno, ako jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili njihovi proračunski korisnici sudjeluju u EU programima kojima upravljaju institucije izvan Republike Hrvatske ostvarena sredstva planiraju na podskupini računa 632 Pomoći od međunarodnih organizacija te institucija i tijela EU.

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 za kapitalne rashode, za ulaganja u dionice i udjele trgovačkih društava te za otplate glavnice temeljem dugoročnog zaduživanja. 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.

4.2. Prijedlog plana rashoda i izdataka

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 2014. – 2016.

Proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezni su izraditi prijedlog plana rashoda i izdataka za razdoblje 2014. - 2016. 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 2014. godinu planira na razini podskupine (treća razina računskog plana), a za 2015. i 2016. 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 2014. 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 2014. godinu na razini podskupine (treća razina računskog plana), a projekcije za 2015. i 2016. godinu 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.

4.3. 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:

- sažetak djelokruga rada proračunskog korisnika,
- obrazložene programe,
- zakonske i druge podloge na kojima se zasnivaju programi,
- usklađene ciljeve, strategiju i programe s dokumentima dugoročnog razvoja,
- ishodište i pokazatelje na kojima se zasnivaju izračuni i ocjene potrebnih sredstava za provođenje programa,
- izvještaj o postignutim ciljevima i rezultatima programa temeljenim na pokazateljima uspješnosti iz nadležnosti proračunskog korisnika u prethodnoj godini,
- ostala obrazloženja i dokumentaciju.

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

Dakle, odstupanja od onog što je prethodne godine projicirano za 2014. i 2015., 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 i

- 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 (2014.)	Ciljana vrijednost (2015.)	Ciljana vrijednost (2016.)
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 (2014.)	Ciljana vrijednost (2015.)	Ciljana vrijednost (2016.)
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 (2014.)	Ciljana vrijednost (2015.)	Ciljana vrijednost (2016.)
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. PLANIRANJE RASHODA PRORAČUNSKIH KORISNIKA U SKLOPU DECENTRALIZIRANIH FUNKCIJA

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.

Tablica 8: Kretanje indeksa rasta za izračun sredstava (bilančnih prava) za financiranje decentraliziranih funkcija u razdoblju 2014. - 2016.

Vrste rashoda	Indeks 2013./2012.	P r o j e k c i j a		
		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

Ukupan iznos sredstava potrebnih za osiguranje minimalnih financijskih standarda (bilančnih prava), za svaku pojedinu decentraliziranu funkciju, **potrebno je izraditi u skladu s limitima** danim u ovim Uputama, s time da tijela (ministarstva i druga tijela državne uprave) koja su nadležna za decentralizirane funkcije samostalno odrede strukturu rashoda unutar zadanih limita i u skladu s potrebama krajnjih korisnika (ustanova).

Fleksibilnost u rasporedu bilančnih prava, vezano na strukturu rashoda propisanu visinom limita danih u ovim Uputama, nužna je zbog alokacije sredstava tamo gdje je to najpotrebnije, a samim time bi se tijekom proračunske godine smanjio broj zahtjeva upućen Vladi RH za prenamjenom/preraspodjelom sredstava unutar ukupnog iznosa bilančnih prava svake pojedine decentralizirane funkcije.

Centri za socijalnu skrb svoje prijedloge financijskih planova dostavljaju nadležnom ministarstvu u rokovima koje će Ministarstvo socijalne politike i mladih utvrditi svojim uputama i 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.

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 2014.-2016., dostavljaju samo svojim osnivačima – jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, u rokovima koje utvrdi nadležna 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 2014.-2016. 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 2014.-2016. 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 2014.-2016., dostavljaju samo svojim osnivačima – jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, u rokovima koje utvrdi nadležna jedinica u svojim uputama o načinu i rokovima izrade i dostave financijskih planova.

5.1. 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 FINANCIJA

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

- Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2014. - 2016.,
- Prilog 1 – model financijskog plana za proračunskog korisnike jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave
- Prilog 2 – obrazac financijski plan projekta (FPP)