



REPUBLIKA HRVATSKA
LIČKO-SENJSKA ŽUPANIJA
SLUŽBA ZA FINACIJE
Klasa: 400-08/16-01/27
Urbroj: 2125/1-06-16-01
Gospić, 29. rujna 2016. godine

U P U T E

ZA IZRADU PRIJEDLOGA PRORAČUNA I FINACIJSKOG PLANA
UPRAVNIH TIJELA, PRORAČUNSKIH I IZVANPRORAČUNSKIH KORISNIKA
LIČKO-SENJSKE ŽUPANIJE ZA RAZDOBLJE 2017.-2019. GODINE

1. UVOD

Sukladno članku 27. Zakona o proračunu („Narodne novine“ br. 87/08, 136/12 i 15/15) i Uputama Ministarstva financija za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2017. – 2019. godine, Služba za financije Ličko-senjske županije u obvezi je izraditi Upute za izradu Proračuna Ličko-senjske županije za razdoblje 2017. – 2019. godine.

Upute Ministarstva financija za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2017. – 2019. godine (dostupne su na www.mfin.hr/lokalni-proracuni) sadrže:

- metodologiju izrade proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave
- metodologiju izrade prijedloga financijskog plana proračunskog korisnika jedinice lokalne i regionalne samouprave
- planiranje rashoda proračunskih korisnika u sklopu decentraliziranih funkcija
- obrasce za pomoć pri izradi osnovnih dijelova proračuna.

Svi proračunski korisnici i izvanproračunski korisnik Ličko-senjske županije obvezni su pristupiti izradi prijedloga svojih planova primjenjujući metodologiju u skladu sa Zakonom o proračunu („Narodne novine“ br. 87/08, 136/12 i 15/15), Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i računskom planu („Narodne novine“ br. 124/14) i Pravilnikom o proračunskim kvalifikacijama („Narodne novine“ br. 26/10 i 120/13).

Metodologija za izradu prijedloga proračuna nije se značajnije mijenjala u odnosu na prethodnu godinu.

Važnost procesa planiranja prepoznata je i u kontekstu davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti temeljem Zakona o fiskalnoj odgovornosti („Narodne novine“ br. 139/10 i 19/14) i Uredbe o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i Izvještaja o primjeni fiskalnih pravila („Narodne novine“ br. 78/11, 106/12, 130/13, 19/15 i 119/15).

Tako je dio Upitnika o fiskalnoj odgovornosti i područje planiranja proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave / izrade financijskog plana, koje obuhvaća 15 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 vezanim za proces planiranja proračuna/izrade financijskog plana.

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

U proračun za 2017. godinu obvezno je uključiti sve vlastite i namjenske prihode i primitke proračunskih korisnika iz nadležnosti Županije.

Proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave donosi predstavničko tijelo, poštujući trogodišnji proračunski okvir. Proračun za 2017. godinu donosi se na razini podskupine (treća razina računskog plana), a projekcije za 2018. i 2019. godinu na razini skupine (druga razina računskog plana). Ovakav način donošenja proračuna omogućava veću fleksibilnost u izvršavanju proračuna i financijskog plana, što je od važnosti za realizaciju programskog planiranja.

2. OSVRT NA UPUTE MINISTARSTVA FINANCIJA ZA IZRADU PRORAČUNA JEDINICA LOKALNE (PODRUČNE) REGIONALNE SAMOUPRAVE

2.1. Temeljni ekonomski pokazatelji za razdoblje 2017. - 2019. godine

Prema proračunskom kalendaru, krajem srpnja, Vlada Republike Hrvatske usvaja smjernice ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje, koje između ostaloga sadrže ciljeve ekonomske politike za trogodišnje razdoblje te makroekonomski i fiskalni okvir opće države. Nakon usvajanja smjernica, Ministarstvo financija izrađuje upute za izradu prijedloga državnog proračuna, a na temelju oba navedena dokumenta sastavlja i upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Međutim, raspuštanje Hrvatskog sabora i raspisivanje prijevremenih parlamentarnih izbora utjecalo je na promjene u procesu izrade Državnog proračuna za naredno trogodišnje razdoblje. U takvim okolnostima, smjernice ekonomske i fiskalne politike nisu mogle biti izrađene, niti usvojene, pa se očekuje njihovo donošenje.

Bez obzira na navedeno, Ministarstvo financija je sastavilo Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2017.-2019. godine.

2.2. Metodologija izrade proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Metodologija za izradu proračuna propisana je Zakonom o proračunu i podzakonskim aktima: Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama i Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

Rokovi i metodologija za izradu prijedloga proračuna nisu se mijenjali u odnosu na prethodnu godinu.

2.2.1. Uključivanje vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka svih proračunskih korisnika u proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave

U Uputama za izradu proračuna Ministarstva financija detaljno je obrazložena obveza uključivanja svih prihoda i primitaka, rashoda i izdataka proračunskih korisnika u proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, sukladno ekonomskoj, programskoj, funkcijskoj, organizacijskoj, lokacijskoj klasifikaciji te izvorima financiranja. Iznimka je napravljena (prethodne godine) za vlastite i namjenske prihode i primitke ustanova u zdravstvu u sanaciji te za plaće i ostale rashode za zaposlene osnovnih i srednjih škola koji se u državnom proračunu iskazuju po prirodnoj vrsti troška.

Kako je tijekom ove godine došlo do prekida postupka sanacije ustanova u zdravstvu koje su time vraćene u nadležnost jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, proračunom jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2017.-2019. trebaju biti obuhvaćene i ove ustanove sa svim svojim приходima i rashodima. Sve vlastite i namjenske prihode ustanova u zdravstvu u vlasništvu jedinica, uključujući i prihode ostvarene od Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, potrebno je planirati u proračunu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i vlastite, te namjenske prihode škola, izuzev i nadalje plaća te ostalih rashoda za zaposlene.

2.2.2. Primjena ekonomske klasifikacije propisane Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu

Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu koji je u primjeni od 2015. godine donio je promjene u sadržaju financijskih izvještaja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave razine 22. U Računski plan uvedena je nova podskupina računa 367 „Prijenosi proračunskim korisnicima iz nadležnog proračuna za financiranje redovne djelatnosti“ s pripadajućim podskupinama.

Podskupina računa 367 ne koristi se u procesu planiranja proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Sredstva namijenjena proračunskim korisnicima u proračunu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave iskazuju se na isti način kao i prethodnih godina. Dakle, u planu i izvještaju o izvršenju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ne koristi se podskupina računa 367 „Prijenosi proračunskim korisnicima iz nadležnog proračuna za financiranje redovne djelatnosti“, već se rashodi proračunskih korisnika iskazuju prema prirodnoj vrsti.

Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koristi podskupinu računa 366 „Pomoći proračunskim korisnicima drugih proračuna“ za planiranje sredstava proračunskom korisniku koji nije iz njegove nadležnosti, bez obzira hoće li

se navedena sredstva u procesu izvršavanja doznačavati na račun korisnika ili nadležnog proračuna.

Sredstva pomoći koja će jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ostvariti iz državnog proračuna planiraju se na podskupini računa 633 „Pomoći proračunu iz drugih proračuna“, dok se sredstva pomoći izravnjanja planiraju na podskupini 635 „Pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije“.

Sredstva koja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ostvaruju iz državnog proračuna za provođenje EU projekata planiraju se na podskupini računa 638 „Pomoći iz državnog proračuna temeljem prijenosa EU sredstava“. Naglašavamo kako primljeni predujam iz državnog proračuna za provođenje EU projekata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave knjigovodstveno evidentira zaduženjem novčanih sredstava te odobrenjem osnovnog računa 23957 „Obveze za EU predujmove“. Nakon nastanka rashoda vezanih za projekt koji se financira iz EU sredstava, za iznos tih rashoda jedinica zadužuje osnovni račun 23957 „Obveze za EU predujmove“, te odobrava osnovni račun 63811 „Tekuće pomoći iz državnog proračuna temeljem prijenosa sredstava EU“, odnosno 63821 „Kapitalne pomoći iz državnog proračuna temeljem prijenosa sredstava EU“.

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

2.2.3. Jačanje srednjeročnog proračunskog okvira - uvođenje dvojnih limita

Preporuke Europske komisije idu u smjeru potrebe jačanja srednjeročnog proračunskog okvira za što će se, u okviru izmjena i dopuna Zakona o proračunu, pronaći dodatna metodološka rješenja, a temeljena na najboljoj europskoj praksi.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) trebaju kod izrade projekcija za 2018. i 2019. godinu poraditi na njihovoj vjerodostojnosti, a tome će svakako doprinijeti i kvalitetna izrada dvojnih limita za proračunske korisnike na početku proračunskog ciklusa.

Upute koje jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave izrađuju za svoje proračunske korisnike obvezno trebaju sadržavati i limite. Korisnicima se ne limitiraju vlastiti i namjenski izvori financiranja, već isključivo sredstva koja ostvaruju iz proračuna jedinice. Limiti su dodijeljeni iznosi sredstava unutar kojih bi korisnici izrađivali prijedloge financijskih planova. Jedan limit se utvrđuje ovisno o sredstvima potrebnim za **provedbu postojećih programa**, odnosno aktivnosti (koje proizlaze iz trenutno važećih propisa), a drugi limit ovisno o sredstvima potrebnim za **provedbu novih ili promjenu postojećih programa**, odnosno aktivnosti.

Troškovi provođenja postojećih programa, odnosno aktivnosti obuhvaćaju troškove održavanja postojeće razine usluga, uzimajući u obzir očekivane promjene u broju korisnika i primjerice tekuće troškove kapitalnih projekata, koji će se završiti tokom planiranog razdoblja. Troškovi novih programa uključuju i troškove promjene razine i vrste usluge, primjerice u školama uvođenje boravka za djecu i dr.

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 Uputama Ministarstva financija na razini 2016. godine.

2.2.4. 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 prema Zakonu o proračunu objaviti u službenom glasilu, odnosno na internetskim stranicama:

- proračun i projekcije;
- odluku o privremenom financiranju;
- izmjene i dopune proračuna;
- godišnji i polugodišnji izvještaj o izvršenju te
- godišnje financijske izvještaje.

Primjena gore navedenih zakonskih odredbi jača povjerenje građana u političke procese, omogućuje građanima pozivanje vlasti na odgovornost te štiti od prevare i zlorabe. Osim pozitivnih učinaka na kvalitetu upravljanja, proračunska transparentnost donosi i značajne financijske koristi.

Kako bi se poboljšala komunikacija između građana i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i kako bi se građanima omogućilo uključivanje u izradu Proračuna, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave mogu izraditi vodič za građane uz proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Vodič se može tiskati i/ili objaviti na mrežnim stranicama.

Čilj 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.

3. UPUTA ZA IZRADU PRORAČUNA LIČKO-SENJSKE ŽUPANIJE

3.1. Prihodi proračuna Ličko-senjske županije

Služba za financije u sklopu ovih Uputa izrađuje procjenu prihoda i primitaka za planirano razdoblje.

Najznačajniji prihodi Županijskog proračuna su porezni prihodi:

Prihod od poreza na dohodak procjenjuje se na temelju ostvarenih prihoda u prethodnom razdoblju i procjene za plansko razdoblje.

Prihodi od županijskih poreza (porez na nasljedstva i darove, porez na cestovna motorna vozila, porez na automate za zabavene igre i plovne objekte) procjenjuju se na temelju razreza ovih poreza za tekuću godinu i evidentiranih dugova iz ranijih godina po Izvješću Porezne uprave.

Značajan dio prihodovne strane proračuna čine i pomoći. Pomoći iz inozemstva i od subjekata općeg proračuna procijenit će se na temelju sklopljenih ugovora sa međunarodnim organizacijama, institucijama i tijelima EU, sa ministarstvima, te na temelju dosadašnje prakse i procjene.

Prihodi od ostalih subjekata unutar općeg proračuna odnose se na pomoći Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (sufinanciranje programa energetske učinkovitosti), dok se pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije odnose na pomoći za decentralizaciju u školstvu, zdravstvu i socijalnoj skrbi, a planiraju se na temelju Uputa Ministarstva financija za izradu proračuna JLP(R)S za razdoblje 2017. – 2019. godine. Po Uputama sredstva za ove namjene planiraju se na razini 2016. godine.

Prihodi od jedinica lokalne samouprave procjenjuju se na temelju sklopljenih ugovora i sporazuma o sufinanciranju projekata i aktivnosti.

Prihodi od imovine odnose se u najvećoj mjeri na koncesije za lovstvo, pomorsko dobro, brodice, vode, naknade za koncesije u zdravstvu, te se procjenjuju na temelju broja sklopljenih ugovora vezanih uz koncesije.

Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi odnose se na županijske, gradske i općinske pristojbe i naknade, prihode po posebnim propisima, a u najvećoj mjeri su to prihodi od prodaje državnih biljega koji se procjenjuju na temelju naplaćenih prihoda protekle i tekuće godine, te procjene za iduću godinu.

Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga (ostali nespomenuti prihodi) obuhvaćaju prihode od upravnih pristojbi i naknada za nezakonito izgrađene zgrade i objekte u prostoru, prihode od prodaje i zakupa poljoprivrednog zemljišta, prihode od uplate udjela (privatizacije) i sl.

Primljene otplate glavnice danih zajmova procjenjuju se na temelju praćenja broja danih zajmova.

3.2. Okvirni limiti prijedloga financijskih planova

3.2.1. Upravni odjeli/ službe Ličko-senjske županije

U nastavku se navode podaci o okvirnim iznosima planiranih rashoda po odjelima/službama Županije (**LIMIT 1**) koji služe kao podloga za izradu prijedloga financijskih planova za 2017. godinu i projekcije za 2018. i 2019. godinu.

- u kunama

Naziv upravnog odjela ili službe	IZVRŠENO 2015.	II. IZMJENE I DOPUNE PRORAČUNA ZA 2016. god.	PLAN 2017.	PROJEKCIJE 2018.	PROJEKCIJE 2019.
TAJNIŠTVO	2.645.037,85	2.634.000,00	3.534.000,00	2.634.000,00	2.634.000,00
KABINET ŽUPANA	4.191.917,22	4.057.500,00	4.257.500,00	4.357.500,00	4.457.500,00
UPRAVNI ODJEL ZA GOSPODARSTVO	5.648.109,81	119.303.177,59	119.603.177,59	119.703.177,59	119.903.177,59
SLUŽBA ZA FINACIJE I JEDINICA ZA UNUTARNJU REVIZIJU	3.567.988,96	4.921.750,00	5.021.750,00	5.071.750,00	5.121.750,00
UPRAVNI ODJEL ZA DRUŠTVENE DJELATNOSTI	41.421.284,58	40.935.014,00	41.235.014,00	41.335.014,00	41.435.014,00
UPRAVNI ODJEL ZA GRADITELJSTVO, ZAŠTITU PRIRODE I OKOLIŠA I KOMUNALNO GOSPODARSTVO	4.149.699,46	4.677.000,00	4.777.000,00	4.877.000,00	4.977.000,00
UKUPNO	61.624.037,88	176.528.441,59	178.428.441,59	177.978.441,59	178.528.441,59

Napomena: Određeni limiti u 2017. godini su veći u odnosu na 2018. godinu zbog provođenja lokalnih izbora u 2017. godini (povećan limit u Tajništvu), dok su limiti svih drugih odjela/službi povećani isključivo zbog sufinanciranja Ličko-senjske županije u programima i aktivnostima vezanim za povlačenje sredstava iz fondova Europske unije.

Pročelnici upravnih odjela/službi Ličko-senjske županije dostavit će Službi za financije **LIMIT 2**, dakle visinu sredstava potrebnih za provedbu novih projekata, programa i aktivnosti ili za promjenu postojećih projekata, programa i aktivnosti u slijedećem trogodišnjem razdoblju.

U planiranju treba se pridržavati zadanih limita, a u predlaganju projekata i aktivnosti treba poštivati definirane prioritete, planirati dovršetak započetih projekata i osigurati učinkovitost uloženi sredstava, uz mjere štednje.

3.2.2. Proračunski korisnici u sklopu funkcija koje se decentraliziraju

Rashodi za decentralizirane funkcije planiraju se prema Uputama Ministarstva financija za razdoblje 2017. – 2019. **na razini 2016. godine**, budući da Vlada nije donijela smjernice ekonomske i fiskalne politike kojima se definira fiskalni okvir.

Proračunski korisnik dodatno povećanje materijalnih rashoda prikazuje **samo iznimno**, što je potrebno detaljnije obrazložiti (novi objekti, novi programi, povećan broj učenika i sl.).

3.2.3. Ostali proračunski korisnici

Proračunski korisnici koji su **upisani u Registar proračunskih korisnika**, **dužni su** nadležnom upravnom odjelu dostaviti zahtjev za potrebnim sredstvima u 2017. godini i projekcije za 2018. i 2019. godinu sa detaljno obrazloženim planiranim aktivnostima (tekstualno i brojčano) i to na propisanom obrascu - **Prijedlog financijskog plana za 2017. godinu i projekcije za 2018. i 2019. godinu** u roku propisanom u terminskom planu ovih Uputa.

Ostali korisnici proračuna su svi oni korisnici koji se financiraju iz proračuna Ličko-senjske županije, a **nisu upisani u Registar proračunskih korisnika** (Vatrogasna zajednica Ličko-senjske županije, Hrvatska gorska služba spašavanja-Stanica Gospić, Vijeće srpske nacionalne manjine, Društvo Crvenog križa Ličko-senjske županije, Zajednica sportova Ličko-senjske županije, Lovački savez Ličko-senjske županije i sl.), također su u obvezi nadležnom upravnom odjelu dostaviti zahtjev za potrebnim sredstvima u 2017. godini i projekcije za 2018. i 2019. godinu sa detaljno obrazloženim planiranim aktivnostima (tekstualno i brojčano) i to na propisanom obrascu - **Prijedlog financijskog plana za 2017. godinu i projekcije za 2018. i 2019. godinu** u roku propisanom u terminskom planu ovih Uputa.

3.2.4. Tvrtke kojima je Ličko-senjska županija osnivač / suosnivač

Tvrtke kojima je Ličko-senjska županija osnivač u obvezi su dostaviti nadležnom upravnom odjelu svoje zahtjeve za potrebnim sredstvima u 2017. godini i projekcije za 2018. i 2019. godinu sa detaljno obrazloženim planiranim aktivnostima (tekstualno i brojčano) na propisanom obrascu - **Prijedlog financijskog plana za 2017. godinu i projekcije za 2018. i 2019. godinu** u roku propisanom u terminskom planu ovih Uputa. Navedeno se odnosi na: Lika ceste d.o.o. Gospić, Lučku upravu Senj, Lučku upravu Novalja i sl.

3.3. Metodologija izrade prijedloga financijskog plana proračunskog korisnika jedinice područne (regionalne) samouprave

Po primitku Uputa za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave Ministarstva financija, Služba za financije Ličko-senjske županije izradila je Upute za izradu Proračuna Ličko-senjske županije za razdoblje 2017. – 2019. godine te ih dostavlja nadležnim upravnim odjelima/službama Županije.

Nadležni upravni odjeli/službe po primitku ovih uputa, dostavljaju ih svojim proračunskim korisnicima koji po njima izrađuju svoje prijedloge financijskih planova.

Nakon izrade prijedloga financijskih planova, proračunski korisnici ih dostavljaju nadležnom upravnom odjelu/službi na daljnje postupanje. Nadležni upravni odjel/služba po primitku istih, ih kontrolira i dostavlja Službi za financije u odgovarajućoj zadanoj formi (prijedlozi financijskih planova) na daljnje postupanje.

3.3.1. Prijedlog financijskog plana proračunskog korisnika

Proračunski korisnici Županije su upravna tijela i njihovi proračunski korisnici.

Prema Zakonu o proračunu, proračunski korisnici u obvezi su izraditi financijske planove za plansko razdoblje i dostaviti ih nadležnom upravnom odjelu/službi. Odjeli/službe trebaju podatke sistematizirati i dostaviti Službi za financije radi uključivanja u Prijedlog proračuna Županije, u rokovima utvrđenim ovom Uputom.

Poznato je da Županija ima brojne proračunske korisnike u školstvu, zdravstvu i socijalnoj skrbi zbog provođenja procesa decentralizacije u tim djelatnostima i na koje se odnosi obveza primjene Zakona o proračunu i ovih Uputa. Popis proračunskih korisnika reguliran je Registrom proračunskih i izvanproračunskih korisnika („Narodne novine“ br. 68/15 i 50/16).

Proračunski korisnik u financijskom planu **treba iskazati sve svoje prihode i rashode**, bez obzira na moguće uplate dijela prihoda korisnika u proračun Županije ili podmirenje dijela rashoda korisnika izravno s računa proračuna.

U skladu sa člankom 29. Zakona o proračunu, prijedloga financijskog plana proračunskog korisnika jedinice regionalne samouprave sadrži:

1. procjenu prihoda i primitaka iskazano po vrstama za razdoblje 2017. - 2019. godine
2. plan rashoda i izdataka za razdoblje 2017. - 2019. godinu razvrstane prema proračunskim klasifikacijama
3. obrazloženje prijedloga financijskog plana

Prijedlog financijskog plana sastavlja se u skladu s Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i računskom planu („Narodne novine“ br. 124/14 i 115/15), te Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama („Narodne novine“ br. 26/10 i 120/13).

Svi korisnici proračunskih sredstava Ličko-senjske županije obvezni su svoje prijedloge financijskih planova sastaviti na četvrtoj razini računskog plana (razina odjeljka) i detaljno ih obrazložiti osobito ako je riječ o novim programima i aktivnostima.

Napominjemo da Financijski plan proračunskog i izvanproračunskog korisnika treba biti uravnotežen. Izuzev prihoda i rashoda u financijski plan je potrebno uključiti i predviđeni manjak, odnosno višak prihoda te s navedenim bilančnim kategorijama postići uravnoteženje.

Financijski plan koji uključuje isključivo plan prihoda i rashoda bez rezultata poslovanja ne pruža cjelovit financijski okvir za donošenje odluka o budućoj potrošnji i izvorima financiranja. Evidentno je da izvori financiranja poslovanja korisnika nisu isključivo prihodi tekuće godine, već i viškovi iz prethodnih godina. S druge strane, proračunski korisnici koji posluju s manjkom trebaju kroz financijski plan pokazati korekcije pogrešnih odluka iz prošlosti iz kojih su manjkovi proizašli i pronaći načine za njihovo pokriće. Manjkovi se mogu pokriti ili na teret novih izvora financiranja, odnosno rasta prihoda ili smanjenjem ukupne rashodovne strane u visini nastalih manjkova. Često je pitanje može li se sukcesivno, kroz više godina planirati pokriće manjka iz prethodne (ih) godina. Iznimno, kada proračunski korisnici dođu u situaciju da im preneseni manjak čini značajan dio ukupnog financijskog plana, odnosno da ga s obzirom na projekciju prihoda i stvorene obveze ne mogu realno pokriti u jednoj godini (a da istodobno nastave pružati javnu uslugu zadovoljavajuće kvalitete), moguće je sukcesivno planirati pokriće manjka kroz godine. To je moguće jedino pod uvjetom da se uz financijski plan donese i akt koji će sadržavati:

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

S druge strane, proračunski korisnici svjesni su potrebe uključivanja rezultata u financijski plan, ali najčešće ne znaju na koji način tehnički to provesti. Rezultat o kojem govorimo je u računovodstvenim evidencijama iskazan na podskupini računa 922 „Višak/manjak prihoda“.

Višak i manjak ne iskazuje se u financijskom planu na računima razreda 6/7 i 3/4, već se u sam financijski plan uključuje bilančna pozicija 922 „Višak/manjak prihoda“. Činjenica je da je konačni rezultat poslovanja poznat tek u siječnju godine za koju se donosi financijski plan pa se zbog toga prilikom planiranja tj. izrade financijskog plana u obzir uzima planirani rezultat poslovanja, odnosno njegova procjena rezultata poslovanja.

Model financijskog plana proračunskog i izvanproračunskog korisnika proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dan je u prilogu ovih Uputa. Sastoji se od Općeg dijela, Plana prihoda i primitaka, te Plana rashoda i izdataka.

3.3.2. Procjena prihoda i primitaka

Proračunski korisnici obvezni su izraditi procjenu prihoda i primitaka za plansko razdoblje po izvorima financiranja, koji predstavljaju skupine prihoda i primitaka iz kojih se podmiruju rashodi i izdaci određene vrste i namjene.

Osnovni izvori financiranja su:

- opći prihodi i primici
- vlastiti prihodi
- prihodi za posebne namjene
- pomoći
- donacije
- prihodi od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine i naknade štete s
osnova
osiguranja
- namjenski primici

Opće prihode i primitke čine prihodi od poreza, prihodi od financijske imovine, prihodi od nefinancijske imovine, prihodi od administrativnih pristojbi, prihodi 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 nadležnog proračuna za financiranje redovne djelatnosti proračunskog korisnika“.

Vlastite prihode čine prihodi koje korisnik ostvaruje 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.). U financijskom planu za 2017. - 2019. vlastiti prihodi će se i dalje iskazivati u okviru podskupine 661 "Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga".

Namjenski prihodi i primici proračunskih korisnika - člankom 48. i 52. Zakona o proračunu propisana je **obveza uključivanja** namjenskih prihoda i primitaka, te vlastitih prihoda koje ostvare proračunski korisnici jedinice lokalne i područne samouprave u proračun (sredstva HZZO, školska kuhinja i dr.)

Prihode za posebne namjene čine prihodi čije su korištenje i namjena utvrđeni posebnim zakonima i propisima (komunalne naknade, spomeničke rente, vodni doprinos, lovozakupnine, opskrbnine, sredstva od legalizacije i dr.).

Svi proračunski korisnici Županije dužni su dostaviti plan svih svojih vlastitih i namjenskih prihoda nadležnom upravnom tijelu, bez obzira na uplatu istih u nadležni proračun.

Izvor financiranja - **pomoći** čine prihodi ostvareni od inozemnih vlada, od međunarodnih organizacija, te institucija i tijela EU, prihodi iz drugih nenadležnih proračuna, te ostalih subjekata unutar općeg proračuna, iz državnog proračuna temeljem prijenosa EU sredstava.

Prihode koje ostvari jedinica regionalne samouprave iz pomoći izravnjanja za financiranje decentraliziranih funkcija, planiraju se na podskupini 635 „Pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije“.

Jedinice lokalne i regionalne samouprave i njihovi proračunski korisnici mogu ostvariti sredstva tekućih i kapitalnih pomoći od proračunskog korisnika državnog proračuna temeljem prijenosa sredstava Europske unije. Kod programa Europske unije proračunski korisnik državnog proračuna pojavljuje se kao tijelo koje prosljeđuje sredstva proračunskom korisniku jedinice lokalne ili regionalne samouprave.

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.

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

Osnovne i srednje škole, učenički domovi, ustanove u zdravstvu, javne ustanove u okviru prostornog uređenja, te vijeća nacionalnih manjina evidentiraju prihode koje dobivaju iz nadležnog proračuna jedinice lokalne i područne

(regionalne) samouprave na računima podskupine 671 „Prihodi iz proračuna za financiranje redovne djelatnosti proračunskih korisnika“, a ostale prihode dužni su u financijskom planu iskazati prema izvorima sredstava i ekonomskoj klasifikaciji.

Kako je tijekom ove godine došlo do prekida postupka sanacije ustanova u zdravstvu koje su time vraćene u okrilje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, proračunom jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2017.-2019. trebaju biti obuhvaćene i ove ustanove sa svim svojim приходima i rashodima. Sve vlastite i namjenske prihode ustanova u zdravstvu u vlasništvu jedinica, uključujući i prihode ostvarene od Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, potrebno je planirati u proračunu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i vlastite te namjenske prihode škola, izuzev i nadalje plaća te ostalih rashoda za zaposlene. Dakle, plaće i ostale rashode za zaposlene osnovnih i srednjih škola koji se u državnom proračunu iskazuju po prirodnoj vrsti troška, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ne iskazuju u proračunu za iduće trogodišnje razdoblje.

Prijedlog plana rashoda i izdataka

Proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezni su izraditi prijedlog plana rashoda i izdataka za razdoblje 2017. - 2019. godine razvrstane prema proračunskim klasifikacijama u skladu s pravilnicima: Pravilnik o proračunskim klasifikacijama („Narodne novine“ br. 26/10 i 120/13) i Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu („Narodne novine“ br. 124/14 i 115/15).

Dakle, obvezno je uključivanje svih prihoda i primitaka, rashoda i izdataka proračunskih korisnika u proračun Ličko-senjske županije, sukladno ekonomskoj, programskoj, funkcijskoj, organizacijskoj, lokacijskoj klasifikaciji, te izvorima financiranja.

Proračunski korisnici obuhvaćeni decentralizacijom u školstvu, zdravstvu i socijalnoj skrbi obvezni su kod planiranja rashoda koji se financiraju prema minimalnim standardima primjenjivati podatke prema Uputama Ministarstva financija, odnosno na razini 2016. godine.

Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koristi podskupinu računa 366 „Pomoći proračunskim korisnicima drugih proračuna“ za planiranje sredstava proračunskom korisniku koji nije iz njegove nadležnosti, bez obzira hoće li se navedena sredstva u procesu izvršavanja doznačavati na račun korisnika ili nadležnog proračuna.

Proračunski korisnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave rashode i izdatke za 2017. godinu planira na razini podskupine (treća razina računskog plana), a za 2018. i 2019. na razini skupine (druga razina računskog plana).

Predlažemo da se prijedlog financijskog plana korisnika za potrebe Županije izrađuje i dalje na četvrtoj razini računskog plana (razina odjeljka), a nadležni upravni odjeli da te podatke obrađuju i pripremaju na razini podskupine (treća 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).

Nema preuzimanja novih obveza (zaduživanje, jamstva i suglasnosti) bez suglasnosti osnivača. Zaduzivanje radi realizacije EU projekata moguće je jedino uz suglasnost osnivača, Ličko-senjske županije.

Upravni odjeli/službe obvezni su za svakog proračunskog korisnika iz svoje nadležnosti obraditi podatke o svim prihodima i primicima po izvorima, kao i rashodima i izdacima prema važećim klasifikacijama.

3.3.3. Obrazloženje financijskog plana

U skladu s člankom 30. Zakona o proračunu („Narodne novine“ br. 87/08, 136/12 i 15/15) proračunski korisnici su dužni uz prijedlog financijskog plana izraditi i dostaviti obrazloženje prijedloga financijskog plana.

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

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 2017. i 2018., i što je već usvojeno prethodne godine, ali na manje razrađenoj razini potrebno je u ovome dijelu obrazložiti, navodeći zbog čega dolazi do razlika u odnosu na projekcije dane prethodne godine.

Uvođenjem programskog planiranja, naglasak se stavlja na rezultate koji se postižu provedbom programa, aktivnosti i projekata. Time se zahtijeva i preuzimanje odgovornosti za rezultate provedbe programa od strane jedinice lokalne i regionalne samouprave i njihovih proračunskih korisnika.

Da obrazloženje postaje sve značajniji dio samog financijskog plana 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 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.“

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.

Cilj mora biti konkretan i ostvariv. Opisni dio cilja ukratko daje jasnu sliku kretanja i djelovanja u narednom razdoblju.

Planirane potrebe neophodno je evidentirati na razini programa, koji predstavlja skup neovisnih, usko povezanih aktivnosti i projekata usmjerenih ispunjenju zajedničkog cilja. Time je proračun usmjeren na rezultate svakog programa i omogućava praćenje rashoda i izdataka vezanih uz njegovu provedbu. Proračun po programima prezentira javnosti, predstavničkim i izvršnim tijelima ciljeve i proračunska sredstva za provedbu opisanih ciljeva, te rezultate provedbe planiranih programa.

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.

Pokazatelji uspješnosti omogućavaju praćenje i mjerenje uspješnosti postizanja utvrđenih ciljeva. Pri definiranju pokazatelja uspješnosti mogu se koristiti dvije vrste pokazatelja:

- pokazatelj učinka i
- pokazatelj rezultata.

Pokazatelji uspješnosti predstavljaju podlogu za mjerenje učinkovitosti provedbe programa. 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.

Pokazatelji rezultata odnose se na proizvedena dobra i usluge stvorene putem različitih aktivnosti.

Da bi pokazatelj rezultata omogućio praćenje ostvarivanja postavljanog cilja potrebno je definirati početnu vrijednost za taj pokazatelj i ciljne vrijednosti za godine za koje smo utvrdili da želimo postići ovaj cilj.

Obzirom da ova vrsta pokazatelja ne pruža informaciju o učinkovitosti postizanja dugoročnih, sveobuhvatnih rezultata, potrebno je definirati i koristiti i pokazatelje učinka.

Pokazatelji učinka pružaju informaciju o dugoročnim rezultatima te društvenim i ekonomskim promjenama (primjerice, smanjenje nezaposlenosti, povećanje gospodarskog rasta, smanjenje onečišćenja okoliša/zraka/voda/tla, unapređenje zdravlja mladih i sl.), koje se postižu provedbom programa.

Glavna karakteristika pokazatelja uspješnosti je mjerljivost, zbog toga ih je potrebno brojčano iskazati ili jasno izraziti što će doprinijeti kvalitetnijem izvješćivanju o ostvarivanju programa.

3.3.4. Izvanproračunski korisnik

Izvanproračunski korisnik Županije je Županijska uprava za ceste Ličko-senjske županije. Županijska uprava za ceste je u obvezi pripremiti prijedlog financijskog plana temeljem Zakona o proračunu i ovih Uputa i dostaviti ga nadležnom upravnom tijelu.

Financijski plan izrađuje se u skladu sa člankom 17. Zakona o proračunu. Prijedlog financijskog plana sadrži:

- procjena prihoda i primitaka iskazane po vrstama za razdoblje 2017. - 2019. godine,
- plan rashoda i izdataka za razdoblje 2017. - 2019. godine, razvrstane prema proračunskim klasifikacijama i
- obrazloženje prijedloga financijskog plana.

Uz navedeno se prilaže i obrazloženje planiranih programa i aktivnosti, s naglaskom na ciljeve i pokazatelje uspješnosti realizacije tih ciljeva. Potrebno ih je brojčano iskazati i jasno izraziti.

Financijski plan mora biti uravnotežen.

Izvanproračunski korisnik planira prihode i primitke, rashode i izdatke za 2017. godinu za potrebe Županije na razini podskupine (treća razina računskog plana) i odjeljka (četvrta razina), a za 2018. i 2019. godinu na razini skupine (druga razina računskog plana).

Uz ekonomsku i programsku klasifikaciju, izvanproračunski korisnik u izradi financijskog plana obveza je primijeniti i klasifikaciju po izvorima financiranja. Izvore financiranja čine skupine prihoda i primitaka iz kojih se financiraju rashodi i izdaci određene vrste i utvrđene namjene.

Upravno vijeće obvezno je usvojiti financijski plan do kraja tekuće godine kako bi se od 01. siječnja 2017. godine mogle preuzimati i izvršavati nove obveze za 2017. godinu na trećoj razini (razina podskupine), a projekcije za 2018. i 2019. godinu na drugoj razini (razina skupine).

Županijska skupština daje suglasnost na Prijedlog financijskog plana Županijske uprave za ceste Ličko-senjske županije zajedno sa donošenjem Proračuna Ličko-senjske županije za plansko razdoblje.

3.3.5. Plan razvojnih programa

Kako Pravilnik kojim se propisuje sadržaj i metodologija izrade Plana razvojnih programa, te sustav praćenja njihove provedbe nije donesen, upravni odjeli/službe kod izrade Plana razvojnih programa trebaju obuhvatiti sve aktivnosti/projekte i sredstva iz financijskog plana osim onih koji se odnose na administraciju, opće troškove (rashodi za zaposlene, materijalni i financijski rashodi).

Za izradu Plana razvojnih programa upravni odjeli/službe su obvezni popuniti Obrazac iz Priloga: Plan razvojnih programa Ličko-senjske županije za 2017. godinu.

4. TERMINSKI PLAN

4.1. Rok za dostavu **financijskih planova proračunskih korisnika** nadležnom upravnom odjelu je **7. 10. 2016. godine**.

4.2. Službi za financije najkasnije **do 14. 10. 2016. godine moraju biti dostavljeni zahtjevi** /financijski planovi/ nadležnih upravnih odjela/službi kako bi iste uvrstili u Proračun Ličko-senjske županije za 2017. godinu.

4.3. U razdoblju **17.10.- 21.10.2016. godine** Služba za financije izvršiti će usaglašavanje zahtjeva sa procijenjenim proračunskim prihodima kao i financijskih planova sa nadležnim upravnim odjelima/službama Ličko-senjske županije.

4.4. **Konačna izrada** Nacrta prijedloga Proračuna za 2017. godinu, projekcija za 2018.- 2019. godinu te Nacrt prijedloga Odluke o izvršavanju proračuna za 2017. godinu treba biti izrađena od strane Službe za financije u vremenskom razdoblju **24.10. - 14.11.2016. godine**, zajedno sa svim ostalim obveznim planovima i dostavljena Županu na prihvaćanje.

5. PREUZIMANJE MATERIJALA - WEB STRANICA LIČKO-SENJSKE ŽUPANIJE

Na Internet stranici Ličko-senjske županije, www.licko-senjska.hr nalaze se:

1. **Upute** za izradu prijedloga proračuna i financijskog plana upravnih tijela, proračunskih i izvanproračunskih korisnika Ličko-senjske županije za razdoblje 2017-2019. godine,
2. **Prilog 2.-**Obrasci: Prijedlog financijskog plana za 2017. godinu i projekcija plana za 2018. i 2019. godinu; Plan prihoda i primitaka i Plan rashoda i izdataka i
3. **Prilog 4. -** Obrazac: Plan razvojnih programa Ličko-senjske županije za 2017. godinu.

PROČELNIK

Milan Dešić, mag. oec. v.r.