

U P U T E ZA IZRADU PRIJEDLOGA PRORAČUNA I FINACIJSKOG
PLANA PRORAČUNSKOG KORISNIKA OPĆINE SUKOŠAN
ZA RAZDOBLJE 2016. - 2018.

Sukošan, listopad 2015.

1. ZAKONSKI OKVIR

Sukladno Zakonu o proračunu (Narodne novine, br. 87/08,136/12 i 15/15), a na temelju Smjernica ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2016. - 2018. godine, Ministarstvo financija je sastavilo Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, te ih dostavili svim županijama, gradovima i općinama kako bi se na temelju istih izradile upute za izradu proračuna jedinice i dostavile ih svojim proračunskim i izvanproračunskim korisnicima.

Upravni odjel općine ovim Uputama, a na temelju poznatih veličina, pokazatelja i metodologije izrade proračuna i financijskih planova, predlaže polazne veličine i rokove za izradu financijskog plana korisnika te prijedloga proračuna za 2016. godinu s projekcijama za 2017. i 2018. godinu.

Rokovi i metodologija za izradu prijedloga proračuna utvrđeni su Zakonom o proračunu i neznatno su se mijenjali u odnosu na prethodnu godinu. Pri izradi prijedloga proračuna/financijskih planova potrebno je koristiti i odredbe podzakonskih akata: Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planu, Pravilnika o proračunskim klasifikacijama, te osobito *Zakona o fiskalnoj odgovornosti* (Narodne novine, br.139/10, 19/14) kojim se određuju pravila kojima se ograničava potrošnja i jača odgovornost za zakonito, namjensko i svrhovito korištenje proračunskih sredstava te jača sustav kontrola i nadzora.

Odredbe ovih propisa odnose se na proračunske i izvanproračunske korisnike.

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 obrascima potrebnim za izradu proračuna i financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika objavit će se na web stranicama Općine Sukošan <http://www.opcina-sukosan.hr> - Upute za izradu proračuna i financijskog plana proračunskog korisnika Općine Sukošan za razdoblje 2016. - 2018. godine.

Na web stranici Ministarstva financija www.mfin.hr (pod Proračun/Lokalni proračuni) objavljene su Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2016.-2018. godine i Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2016.-2018. godine, sa detaljnim obrazloženjima temeljnih ekonomskih pokazatelja, metodologijom izrade proračuna i financijskih planova te odgovarajućim obrascima.

2. TEMELJNI EKONOMSKI POKAZATELJI ZA RAZDOBLJE 2016.- 2018. GOD.

2.1. Makroekonomske projekcije

Makroekonomske projekcije temelje se na dostupnim informacijama i statističkim pokazateljima objavljenim do početka srpnja 2015. godine, a u njih su, u okviru mogućnosti, ugrađene i procjene utjecaja provedenih i najavljenih mjera ekonomske politike za naredno razdoblje.

Projekcije ukazuju na **realni rast BDP-a Republike Hrvatske od 1,0% u 2016. godini**, dok se u narednom razdoblju očekuje realni rast BDP-a od **1,2% u 2017. godini**, te **1,5% u 2018. godini**.

U 2015. godini očekuje se zaustavljanje šestogodišnjeg trenda realnog smanjenja bruto domaćeg proizvoda uz blagi rast gospodarske aktivnosti od 0,4%. Rast bruto domaćeg proizvoda rezultat je pozitivnog doprinosa neto inozemne potražnje. Promatrajući pojedinačne sastavnice bruto domaćeg proizvoda s rashodovne strane, vidljivo je kako povećanje gospodarske aktivnosti u 2015. godini počiva na rastu izvoza roba i usluga u uvjetima blagog ubrzanja rasta inozemne potražnje. Blago pozitivan doprinos rastu doći će i od strane potrošnje kućanstva, pri čemu kao pozitivan utjecaj izdvajamo zakonsku izmjenu u oporezivanju dohotka. Ostale sastavnice s rashodovne strane zabilježit će negativne doprinose rastu bruto domaćeg proizvoda, pri čemu se ističe negativan doprinos uvoza roba i usluga

Projekcije najvažnijih makroekonomskih pokazatelja Republike Hrvatske date su u tablici 1.

Tablica 1. Projekcije makroekonomskih pokazatelja Republike Hrvatske

| | Projekcija 2015. | Projekcija 2016. | Projekcija 2017. | Projekcija 2018. |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Bruto domaći proizvod, mil. kuna | 330.683 | 336.477 | 344.092 | 353.967 |
| Bruto domaći proizvod, realan rast (%) | 0,4 | 1,0 | 1,2 | 1,5 |
| Potrošnja kućanstva | 0,5 | 0,3 | 0,5 | 1,1 |
| Državna potrošnja | -1,2 | -1,4 | -1,0 | -0,6 |
| Bruto investicije u fiksni kapital | -1,3 | 1,8 | 3,2 | 3,6 |
| Izvoz roba i usluga | 3,7 | 4,6 | 4,8 | 4,8 |
| Uvoz roba i usluga | 2,8 | 4,0 | 4,5 | 5,0 |
| Indeks potrošačkih cijena % rast (%) | 0,1 | 1,1 | 1,3 | 1,4 |
| Stopa nezaposlenosti (ILO) | 17,1 | 16,8 | 15,9 | 14,3 |

Izvor: Ministarstvo financija, DZS

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

Ministarstvo financija u svojim uputama nije navelo osnovne odrednice kretanja prihoda i rashoda za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave već svaka jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave izrađuje plan prihoda i rashoda uzimajući u obzir vlastite gospodarske i društvene specifičnosti, te pridržavajući se Zakona o proračunu i Zakona o fiskalnoj odgovornosti, kao i svih drugih propisa koji određuju stjecanje i raspoređivanje prihoda i primitaka, rashoda i izdataka.

2.3. Uvođenje dvojnih limita

Proračunski korisnici prilikom izrade svojih financijskih planova (kod planiranja sredstava) **moraju se pridržavati limita** iz Priloga 2. ovih uputa. Naime, izmjenama Zakona u proračunu, člankom 27. stavkom 3. točkom 4. visina financijskog plana po proračunskim korisnicima sadrži visinu financijskog plana za prethodnu godinu (2014.) i tekuću

proračunsku godinu (2015.), te visinu financijskog plana za slijedeću proračunsku godinu (2016.) i za slijedeće dvije godine, raspoređen na:

1. visinu sredstava potrebnih za provedbu postojećih programa, aktivnosti, a koje proizlaze iz trenutno važećih propisa – **LIMIT 1**,
2. visinu sredstava potrebnih za uvođenje i provedbu novih aktivnosti ili promjenu postojećih programa, odnosno aktivnosti – **LIMIT 2**.

Odobreni limiti Dječjem vrtiću Zlatna luka za 2016 godinu je 750.000,00 kn za i projekcije za 2017. 750.000,00 kn i 2018. Godinu 750.000,00 kn.

Napomena:

Programi (aktivnosti/projekti) koji se financiraju iz ostalih izvora financiranja unose se po metodologiji za unos financijskog plana iz točke 4.5. ovih Uputa, neovisno o zadanim limitima.

2.4. Uključivanje vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka proračunskih korisnika koji nisu u sustavu riznice u proračun

Proračunski korisnici **koji nisu** uključeni u riznicu u financijskom planu trebaju **iskazati sve svoje prihode i rashode po izvorima financiranja** bez obzira na moguće uplate dijela prihoda korisnika u proračun općine ili podmirivanje dijela rashoda korisnika direktno s računa proračuna.

Navedene ustanove svoje financijske planove (do uključivanja u sustav riznice) izrađuju na obrascu iz Priloga 1. – Model prijedloga financijskog plana proračunskog korisnika, te iste dostavljaju Upravnom odjelu u roku iz točke 5.1. ovih Uputa.

3. PROCJENA PRIHODA I PRIMITAKA, RASHODA I IZDATAKA

3.1. Opće odrednice

1. Planiranje općih prihoda i primitaka -prihodi za koje nije definirana namjena korištenja planiraju se prema vlastitim procjenama iz predviđenih ekonomskih aktivnosti.

Procjena je da će opći prihodi kretati:

2016. -2,0 %,

2017. 0,2 %

2018. 1,0 %

2. Planiranje lokalnih poreza i ostalih prihoda ovisi o osnovici, broju obveznika i stopama te njihovoj naplati.

3. Zakonom je propisano da svi prihodi i primici te rashodi i izdaci moraju biti utvrđeni u proračunu te proračun mora biti uravnotežen.

4. Proračunski korisnici ne mogu se zadužiti uzimanjem kredita i zajmova bez suglasnosti osnivača.

5. Proračunski korisnici ne smiju preuzimati obveze budućih razdoblja bez suglasnosti osnivača.

3.2. Planiranje rashoda i izdataka

Rashodi i izdaci proračuna i proračunskih korisnika trebaju se zasnivati na analizi stanja rashoda i izdataka u tekućoj godini te planu osnovnih obveznih rashoda i izdataka u skladu s

realnom procjenom proračunskih prihoda i primitaka. Prilikom rasporeda prihoda i primitaka po izvorima potrebno je poštovati najprije sve zakonske obveze jedinice, zatim ugovorne obveze, te ostale obveze, a sve sukladno Programu rada za 2016. godinu.

4. METODOLOGIJA IZRADA PRORAČUNA I FINACIJSKIH PLANOVA

4.1. Izrada financijskih planova

Sukladno članku 29. Zakona o proračunu prijedlog financijskog plana sadrži:

- a) procjene prihoda iskazane po vrstama (izvorima financiranja) za razdoblje 2016. – 2018. godine
- b) plan rashoda za trogodišnje razdoblje, razvrstane prema proračunskim klasifikacijama,
- c) rezultat poslovanja (predviđani višak/manjak) prihoda,
- d) obrazloženje prijedloga financijskog plana (točka 4.4.).

Važno je istaknuti da **korisnik mora planirati sve svoje prihode i primitke , te rashode i izdatke po svim propisanim klasifikacijama .**

Bez obzira na način podmirivanja rashoda (sa računa riznice ili sa vlastitog računa) to su uvijek rashodi korisnika i kao takvi moraju biti iskazani u financijskim planovima korisnika **po izvorima financiranja**, a kasnije u njegovim knjigovodstvenim evidencijama te financijskim izvještajima.

Financijski plan mora biti uravnotežen.

4.2. Plan razvojnih programa

Kako Pravilnik kojim se propisuje sadržaj i metodologija izrade Plana razvojnih programa, te sustav praćenja njihove provedbe **nije donesen**, Upravni odjeli kod izrade Plana razvojnih **trebaju obuhvatiti sve aktivnosti/projekte i sredstva iz financijskog plana osim onih** koje se odnose na administraciju.

Novost je da od 01.01.2016. godine polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna JLP@S **sadrži i izvještaj o provedbi plana razvojnih programa.**

4.3. Izrada obrazloženja 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.

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 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 2016. i 2017., 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.

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

Obrazloženje cilja nekog programa mora odgovoriti na sljedeća pitanja:

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

Pokazatelji uspješnosti predstavljaju podlogu za mjerenje učinkovitosti provedbe programa. Dobri pokazatelji trebaju biti:

- Specifični – da zaista mjere ono što treba mjeriti,
- Mjerljivi – u pogledu kvalitete i/ili količine
- Dostupni – u okviru prihvatljivih troškova,
- Relevantni – u odnosu na definirani cilj,
- Vremenski određeni – da se definirani ciljevi izvrše u zadanom vremenskom roku

Pri definiranju pokazatelja uspješnosti mogu se koristiti dvije vrste pokazatelja:

- pokazatelj rezultata (output) i
- pokazatelj učinka (outcome).

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

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, smanjenje zlouporaba droga) koje se postižu provedbom programa.

Upravni odjeli za proračunske korisnike iz svoje nadležnosti dužni su utvrditi bar tri jedinstvena pokazatelja rezultata/učinka.

4.3. Proračunski korisnici

Proračunski korisnik rashode i izdatke za 2016. godinu planira na razini podskupine (treća razina računskog plana), a za 2017. i 2018. godinu na razini skupine (druga razina računskog plana), s naglaskom da proračunski korisnici za svoje potrebe mogu izraditi financijske planove i na detaljnijoj razini (četvrta ili peta) ekonomske klasifikacije, **ali se**

predstavničkom tijelu na usvajanje podnosi isključivo proračun na trećoj razini ekonomske klasifikacije i to obavezno do 31. prosinca 2015. godine.

5. VREMENSKA DINAMIKA IZRADE FINACIJSKIH PLANOVA I PRORAČUNA ZA 2016.- 2018. GODINU

- 5.1. Rok za dostavu **financijskog plana proračunskog korisnika** nadležnom Upravnom odjelu **je 6.11. 2015. godine.**
- 5.2. U razdoblju od **06.11.- 11. 11. 2015.** izvršiti će se usuglašavanje zahtjeva sa procijenjenim proračunskim prihodima.
- 5.3. **Konačna izrada** Nacrta prijedloga Proračuna za 2016. , projekcija za 2017.- 2018. te Nacrt prijedloga Odluke o izvršavanju proračuna za 2016. treba biti izrađena u vremenskom razdoblju **od 11.10 – 12.11. 2015.**, zajedno sa svim ostalim obveznim planovima i dostavljena županu na prihvaćanje.

Temeljem pitanja 11. Upitnika o fiskalnoj odgovornosti i članka 37. stavka 4. Zakona o proračunu, načelnik utvrđuje prijedlog proračuna i projekcija i podnosi ih predstavničkom tijelu, na donošenje do 15. studenog tekuće godine.

6. PREUZIMANJE MATERIJALA- WEB STRANICA Općine Sukošan

Na Internet stranici Općine Sukošan, www.opcina-sukosan.hr nalaze se:

1. **Upute** za izradu prijedloga proračuna i financijskog plana proračunskog korisnika Općine Sukošan za razdoblje 2016.-2018.,
2. **Prilog 1.** - Obrasci: Financijski plan – Procjena prihoda i primitaka (Obrasci JLP(R)S FP-PiP 1 i JLP(R)S FP-PiP 2) i Financijski plan – Plan rashoda i izdataka (Obrazac JLP(R)S FP- RiI) – **za korisnike koji nisu u sustavu riznice,**
3. **Prilog 2.** - Tehničke karakteristike obrazloženja financijskog plana,
4. **Prilog 3.** – Obrazac prijedloga razvojnog projekta