



**UPUTE ZA IZRADU PRORAČUNA
OPĆINE KRNJAK
ZA RAZDOBLJE 2018.-2020.**

S A D R Ž A J:

1. UVOD
2. PRIMJENA ZAKONA O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI I UREDBE O SASTAVLJANJU I PREDAJI IZJAVE O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI I IZVJEŠTAJA O PRIMJENI FISKALNIH PRAVILA
3. ODREDNICE PRIHODA I RASHODA PRORAČUNA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE
4. METODOLOGIJA IZRADE PRORAČUNA JEDINICE LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOURPAVE -JLP(R)S
5. METODOLOGIJA IZRADE PRIJEDLOGA FINANCIJSKOG PLANA PRORAČUNSKOG KORISNIKA JLP(R)S
6. VREMENSKA DINAMIKA IZRADE PRORAČUNA ZA 2017.-2019. GODINU
7. DOSTUPNOST MATERIJALA

1. UVOD

Sukladno članku 27. Zakona o proračunu („Narodne novine“, broj 87/08, 136/12, 15/15) potrebno je donijeti Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne samouprave koje se dostavljaju proračunskim i izvanproračunskim korisnicima jedinica lokalne i područne samouprave kojima se određuje da sastavni dio proračuna čine i financijski planovi korisnika koji moraju biti sastavljeni na isti način i sa istim sastavnim elementima kao i proračuni.

Na temelju Smjernica ekonomske i fiskalne politike Vlade RH, za razdoblje 2018.-2020. godine, u skladu s odredbama Zakona o proračunu („Narodne novine“, broj 87/08, 136/12 i 15/15), Ministarstvo financija je izradilo upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne samouprave za razdoblje 2018.-2020. godine.

Metodologija za izradu prijedloga financijskog plana odnosno proračuna jedinice lokalne i područne samouprave propisana je Zakonom o proračunu i podzakonskim aktima kojim 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 („Narodne novine“, broj 139/10, 19/14) i Uredbe o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila („Narodne novine“, broj 78/11, 106/12, 130/13, 19/15 i 119/15).

Prema dobivenim smjernicama i uputama, a temeljem prioriteta korisnika proračuna, Jedinstveni upravni odjel Općine Krnjak planira ostvarenje prihoda i okvirni rast rashoda.

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, za svrhovitost, učinkovitost i za ekonomično raspolaganje proračunskim sredstvima proračuna odnosno financijskog plana.

2. PRIMJENA ZAKONA O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI I UREDBE O SASTAVLJANJU I PREDAJI IZJAVE O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI I IZVJEŠTAJA O PRIMJENI FISKALNIH PRAVILA

Zakonom o fiskalnoj odgovornosti („Narodne novine“, broj 139/10, 19/14), uvedena je obveza davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti. Uredbom o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i Izvještaja o primjeni fiskalnih pravila („Narodne novine“, broj 78/11, 106/12, 130/13, 19/15 i 119/15) detaljnije je razrađen način davanja same Izjave.

Izjava o fiskalnoj odgovornosti je izjava kojom čelnik jedinice lokalne samouprave potvrđuje zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava, te učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola, u okviru proračunom utvrđenih sredstava. Izjava se može dati i u slučaju uočenih slabosti i nepravilnosti ako uočene slabosti i nepravilnosti ne utječu na zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava. Uz Izjavu načelnici općina, gradonačelnici, odnosno župani dužni su dostaviti Ministarstvu financija u rokovima utvrđenim Uredbom i popunjeni Upitnik o fiskalnoj odgovornosti, Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti i Mišljenje unutarnjih revizora o sustavu financijskog upravljanja i kontrola za područja koja su bila revidirana.

Dakle, jedinice lokalne i područne samouprave obvezne su provjeriti kod proračunskih korisnika iz njihove nadležnosti da su zaista poštovana načela zakonitog, namjenskog i svrhovitog korištenja sredstava te da je uspostavljen i funkcionira učinkovit i djelotvoran sustav financijskog upravljanja i kontrola.

Uredbom je postupak provjere sadržaja Izjave o fiskalnoj odgovornosti propisan na način da nadležna jedinica lokalne samouprave za svakog obveznika provjerava formalni sadržaj Izjave i Upitnika koje im dostavljaju njihovi proračunski korisnici tijekom proračunske godine, na odabranom uzorku pitanja iz Upitnika.

3. ODREDNICE PRIHODA I RASHODA PRORAČUNA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

Prihodi državnog proračuna za razdoblje 2018.-2020. godine planirani su u skladu s trenutnim kretanjima i makroekonomskim projekcijama za spomenuto razdoblje te očekivanim blagim oporavkom gospodarske aktivnosti uzimajući u obzir promjene poreznih politika.

Svaka jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave izrađuje plan rashoda uzimajući u obzir vlastite gospodarske i društvene specifičnosti, te realno procjenjuje rashode, bilo da se radi o fiksnim rashodima (rashodi za zaposlene, materijalni rashodi, ugovorne obveze) ili rashodima za nove projekte.

4. METODOLOGIJA IZRADE PRORAČUNA JEDINICE LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

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

U izradi proračuna i financijskih planova nema značajnijih metodoloških promjena u odnosu na prethodnu godinu.

Proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sastoji se, sukladno članku 16. Zakona o proračunu, od općeg i posebnog dijela te plana razvojnih programa. Posebni dio proračuna sastoji se od plana rashoda i izdataka proračunskih korisnika iskazanih po vrstama, raspoređenih u programe koji se sastoje od aktivnosti i projekata. Prema članku 17. Zakona o proračunu, financijski plan proračunskih korisnika čine prihodi i primici te rashodi izdaci raspoređeni u programe koji se sastoje od aktivnosti i projekata.

Financijski plan proračunskog korisnika mora obuhvatiti sve izvore financiranja, što proizlazi iz članka 29. Zakona o proračunu. Iz navedenog proizlazi 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.

Proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave 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.

Proračunski korisnik u financijskom planu treba iskazati sve svoje prihode i rashode. Prijedlog financijskog plana proračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2018.-2020. u skladu s člankom 29. Zakona o proračunu sadrži:

- procjene prihoda i primitaka iskazane po vrstama za razdoblje 2018.-2020.
- plan rashoda i izdataka za razdoblje 2018.-2020., razvrstane prema proračunskim klasifikacijama
- obrazloženje prijedloga financijskog plana

Zakonom o proračunu utvrđena je obveza izrade plana razvojnih Programa. Plan razvojnih programa predstavlja strateško-planski dokument jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave stvarajući dobru pretpostavku za povezivanje svih strateških dokumenata jedinice sa proračunskim planiranjem. U planu razvojnih programa moraju biti sadržani svi ciljevi i prioriteta razvoja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, koji su povezani s programskom i organizacijskom klasifikacijom proračuna. Također su važni i za korištenje sredstava iz fondova Europske unije zato što programi i projekti koji se planiraju financirati iz navedenih fondova moraju imati vezu sa strateškim ciljevima i prioritetima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, a koji opet moraju biti u suglasju s nacionalnim strateškim ciljevima i prioritetima.

Plan razvojnih programa treba sadržavati: ciljeve razvoja, mjere, veze sa programskom klasifikacijom, veze sa proračunom, pokazatelje rezultata i veze sa organizacijskom klasifikacijom.

Kod izrade prijedloga financijskog plana za razdoblje 2018.-2020. primjenjuje se Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, koji je donio promjene u sadržaju financijskih izvještaja i to u izvještaju razine 22. Promjene su uvjetovane potrebom za kvalitetnijim statističkim podacima, posebice proizašlim iz konsolidiranih financijskih izvještaja. Bilo je potrebno osigurati mogućnost da statističari samostalno od financijskog izvještaja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i financijskih izvještaja proračunskih korisnika jedinice izrade konsolidirani financijski izvještaj istovjetan onom kojeg je izradila jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

U skladu s Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama jedinice lokalne i područne 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 samouprave definira, proračunski korisnik može dodatno razraditi za svoje potrebe uz prethodne konzultacije s Jedinstvenim upravnim odjelom Općine Krnjak.

Financijski plan korisnika treba biti uravnotežen. Izuzet 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.

Posljednjim Izmjenama i dopunama Zakona o proračunu iz 2015. godine jača se srednjoročni proračunski okvir na više načina, između ostaloga i kroz uvođenje tzv. dvojnih limita, a sve kako bi se postigla viša razina odgovornosti u ispunjavanju predviđenih programa i aktivnosti, te ojačala fiskalna disciplina.

LIMIT UKUPNIH RASHODA JEDINSTVENOG UPRAVNOG ODJELA

JUO	OSTVARENO 2016.	PLAN 2017.	PROJEKCIJA 2018.	PROJEKCIJA 2019.	PROJEKCIJA 2020.
UKUPNI RASHODI/IZDACI	4.472.249	8.252.980	10.337.800	9.500.000	9.500.000

Člankom 39. Zakona o proračunu utvrđeno je da predstavničko tijelo donosi proračun za 2018. godinu na razini podskupine (trećoj razini računskog plana). Projekcije za 2019. i 2020. godinu usvajaju se na razini skupine (druga razina računskog plana). **Ograničenja koja moraju poštivati jedinice lokalne samouprave 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 i šira javnost ne bi bili uskraćeni za potrebne informacije.

Usvajanje proračuna jedinica, a time i financijskih planova korisnika, na višoj razini ekonomske klasifikacije znači kršenje odredbi Zakona o proračunu, a istodobno ne donosi pomake u transparentnosti proračuna. Na ovaj način proračunu i proračunskim korisnicima ne daje se potrebna fleksibilnost u izvršavanju proračuna i financijskog plana, a upravo su oni ti koji su odgovorni za kvalitetno provođenje svojih programa (aktivnosti i projekata), ali u skladu s usvojenim proračunom i financijskim planom.

Člankom 12. Zakona o proračunu propisano je ključno proračunsko načelo, načelo transparentnosti, koje kaže da se **proračun i projekcije objavljuju u službenom glasilu jedinice lokalne i područne samouprave** kako bi javnost i svi zainteresirani imali uvid 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.

Jedan od načina poboljšanja komunikacije građana i lokalne 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.

5. METODOLOGIJA IZRADE PRIJEDLOGA FINACIJSKOG PLANA PRORAČUNSKOG KORISNIKA JLP(R)S

Proračunski korisnici jedinica lokalne i područne samouprave obvezni su izrađivati financijske planove u skladu s odredbama Zakona o proračunu i pridržavati se ovih Uputa.

Proračunski korisnici jedinica lokalne i područne samouprave svoje financijske planove dostavljaju jedinici čiji su korisnici.

Proračun i financijski planovi izrađuju se za tekuću godinu kao i predviđanja za naredne dvije godine.

Prijedlog financijskog plana proračunskog korisnika JLP(R)S za razdoblje 2018.-2020. sadrži:

1. procjenu prihoda i primitaka iskazanu po vrstama za 2018.-2020.
2. plan rashoda i izdataka za 2018.-2020. razvrstanih prema proračunskim klasifikacijama
3. obrazložene prijedloga financijskog plana

Kod izrade prijedloga financijskog plana za razdoblje 2018.-2020. godine primjenjuje se Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, koji je donio promjene u sadržaju financijskih izvještaja i to u izvještaju razine 22. Promjene su uvjetovane potrebom za kvalitetnijim statističkim podacima, posebice proizašlim iz konsolidiranih financijskih izvještaja. Bilo je potrebno osigurati mogućnost da statističari samostalno od financijskog izvještaja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i financijskih izvještaja proračunskih korisnika jedinice izrade konsolidirani financijski izvještaj istovjetan onom kojeg je izradila jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Kako bi se to omogućilo, u Računski plan uvedena je nova podskupina računa 367 Prijenosi proračunskim korisnicima iz nadležnog proračuna za financiranje redovne djelatnosti sa pripadajućim podskupinama. Međutim, kod proračunskog korisnika Vijeća srpske nacionalne manjine Općine Krnjak, ovu podskupinu računa 367, ne treba koristiti.

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.**

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. Posljednjim Izmjenama i dopunama Zakona o proračunu iz 2015. godine jača se srednjoročni proračunski okvir na više načina, između ostaloga i kroz uvođenje tzv. dvojnih limita, a sve kako bi se postigla viša razina odgovornosti u ispunjavanju predviđenih programa i aktivnosti te ojačala fiskalna disciplina. Slijedom toga, a temeljem Izmjena i dopuna Zakona o proračunu iz 2015. godine, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za svoje proračunske korisnike utvrđuju dva limita. Jedan limit će se utvrđivati ovisno o sredstvima potrebnim za provedbu postojećih programa, odnosno aktivnosti (koje proizlaze iz trenutno važećih propisa), a drugi limit će se utvrđivati ovisno o sredstvima potrebnim za provedbu novih ili promjene postojećih programa, odnosno aktivnosti.

1. LIMIT UKUPNIH RASHODA ZA KORISNIKE PRORAČUNA (izvor financiranja Općina Krnjak) – plaće i materijalni troškovi

KORISNICI	OSTVARENO 2016.	PLAN 2017.	INDEX 17/16	PROJE- KCIJA 2018.	INDEX1 18/17	PROJE- KCIJA 2019.	INDEX 19/18	PROJE- KCIJA 2020.	INDEX 20/19
VSNM – OPĆINE KRNJAK	27.600	27.900	101,00	30.000	107	31.000	103,33	50.000	161,29

2. LIMIT ZA PROVEDBU PROGRAMA (KAPITALNI RASHODI) ZA KORISNIKE

Proračunski korisnik ne planira kapitalna ulaganja pa nema osnove za određivanje drugog limita.

Proračunski korisnici obvezni su izraditi procjenu prihoda i primitaka za razdoblje 2018.-2020. po izvorima financiranja. Izvori financiranja predstavljaju skupine prihoda i primitaka iz kojih se podmiruju rashodi i izdaci određene vrste i utvrđene namjene.

Obveza korisnika sredstva EU pomoći je 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. Preporuča se da se za svaki EU projekt otvori poseban račun (deviznu i kunsku komponentu).

Proračunski korisnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave rashode i izdatke za 2018. godinu planira na razini podskupine (treća razina računskog plana), a za 2019. i 2020. godinu, na razini skupine (druga razina računskog plana). Upravna vijeća i ostala upravljačka tijela proračunskih korisnika obvezni su usvojiti financijski plan do kraja 2017. godine, kako bi se od 1. siječnja 2018. godine mogle preuzimati i izvršavati nove obveze.

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.

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, te
- 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, procjenu proračunskih stavki.

Prilikom objašnjenja naglasak je potrebno staviti na ciljeve koji se programima namjeravaju postići i pokazatelje uspješnosti realizacije tih ciljeva. Također treba objasniti odstupanja od onog što je prethodne godine projicirano za 2018. i 2019. godinu navodeći zbog čega dolazi do razlika u odnosu na projekcije dane prethodne godine.

Obrazloženje cilja nekog programa mora odgovoriti na slijedeća pitanja:

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

6. VREMENSKA DINAMIKA IZRADE PRORAČUNA ZA 2018.-2020. GODINU

1. Jedinostvenom upravnom odjelu **najkasnije do 3. listopada 2017. godine** moraju biti dostavljeni zahtjevi za uvrštenje u proračun za sve proračunske, izvanproračunske i ostale korisnike u skladu s Zakonom o proračunu i propisanom metodologijom za izradu financijskih planova.

2. Konačna izrada Prijedloga Proračuna za 2018.-2020. godinu te Nacrt prijedloga Odluke o izvršavanju proračuna za 2018. godinu treba biti izrađen od strane Jedinostvenog upravnog odjela u razdoblju od **3. listopada 2017. godine do 15. studenog 2017. godine**.

3. Do **15. studenog 2017.** Prijedlog proračuna za razdoblje 2018.-2020. godine prosljeđuje se Općinskom vijeću na usvajanje.

4. Nadležno tijelo proračunskog korisnika obvezno je usvojiti financijski plan korisnika.

5. Predstavničko tijelo, tj. Općinsko vijeće Općine Krnjak, obvezno je usvojiti proračun za 2018. godinu i projekcije za 2019. i 2020. godinu **do 31. prosinca 2017. godine**.

7. DOSTUPNOST MATERIJALA

Na internet stranici Općine Krnjak www.krnjak.hr možete preuzeti:

- upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2018.-2020. godinu.
- prilog 1 – Model financijskog plana za proračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

KLASA:

URBROJ: 2133-10-17-2

Krnjak, 15. rujna 2017. godine

Općinski načelnik

Dejan Mihajlović, mag. ing. prom.