****

**OPĆINA GORNJA RIJEKA**

**JEDINSTVENI UPRAVNI ODJEL**

KLASA : 400-06/17-01/10

URBROJ: 2137/25-17-1

Gornja Rijeka, 31. kolovoza 2017. godine

**UPUTE ZA IZRADU PRIJEDLOGA FINANCIJSKOG PLANA PRORAČUNSKOG KORISNIKA OPĆINE GORNJA RIJEKA ZA RAZDOBLJE 2018. - 2020. GODINE**

**U V O D**

Sukladno članku 27. stavak 2. Zakona o proračunu (Narodne novine, br. 87/2008.,136/2012. i 15/2015.), Vlada Republike Hrvatske treba usvojiti smjernice ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje. Temeljem usvojenih smjernica Ministarstvo financija izrađuje upute za izradu prijedloga državnog proračuna, te sastavlja i upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Ministarstvo financija je sastavilo Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2018.-2020. (dalje: Upute). Dostavljene upute Ministarstva financija sadrže:

* uvod
* temeljni makroekonomski pokazatelji za razdoblje 2018.-2020.
* metodologija izrade prijedloga financijskog plana proračunskog i izvanproračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave,
* metodologija izrade proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave
* promjene i novosti koje donosi novi nacrt prijedloga zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave
* planiranje rashoda proračunskih korisnika u sklopu decentraliziranih funkcija
* dostupnost materijala na web stranici Ministarstva financija

Metodologija za izradu prijedloga financijskog plana odnosno proračuna jedinice lokalne samouprave propisana je Zakonom o proračunu i podzakonskim aktima kojima se regulira provedba Zakona, ponajprije Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama (Narodne novine, br. 26/2010. i 120/2013.) i Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine, br. 124/2014.).

Važnost procesa planiranja prepoznata je i u kontekstu davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti temeljem Zakona o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine, br. 139/2010. i 19/2014.) i Uredbi o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjerni fiskalnih pravila (Narodne novine, br. 78/2011., 106/2012., 130/2013. i 19/2015.).

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

Temeljem Uputa Ministarstva financija, Jedinstveni upravni odjel Općine Gornja Rijeka izradio je ove Upute za izradu financijskog plana proračunskog korisnika Općine Gornja Rijeka za razdoblje 2018.-2020. godine.

Ove upute sadrže:

• Temeljna ekonomska ishodišta i pretpostavke za izradu Prijedloga proračuna Općine Gornja Rijeka

• Opis planiranih politika Općine Gornja Rijeka

• Procjenu prihoda i rashoda, te primitaka i izdataka proračuna Općine Gornja Rijeka u sljedeće tri godine

• Visinu financijskog plana proračunskog korisnika, koji sadrži visinu financijskog plana za prethodnu proračunsku godinu i tekuću proračunsku godinu te prijedlog visine financijskog plana za slijedeću proračunsku godinu i za slijedeće dvije godine raspoređen na:

a) visinu sredstava potrebnih za provedbu postojećih programa, odnosno aktivnosti, koje proizlaze iz trenutno važećih propisa i

b) visinu sredstava potrebnih za uvođenje i provedbu novih ili promjenu postojećih programa, odnosno aktivnosti

• Metodologija izrade prijedloga proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave

• Metodologija izrade prijedloga financijskog plana proračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave

• Način pripreme i terminski plan za izradu proračuna i prijedloga financijskog plana proračunskog korisnika Općine Gornja Rijeka

• Dostupnost materijala

1. **TEMELJNA EKONOMSKA ISHODIŠTA I PRETPOSTAVKE ZA IZRADU PRIJEDLOGA PRORAČUNA OPĆINE GORNJA RIJEKA**

Sukladno Zakonu o proračunu, Vlada Republike Hrvatske donijela je Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2018.-2020.

U Smjernicama se navodi da je okvir makroekonomske politike RH određen izlaskom iz šestogodišnje recesije ostvarenim temeljem rasta izvoza roba i usluga te potrošnje kućanstava, uz snažniju apsorpciju sredstava iz EU fondova. Stoga će i u nadolazećem srednjoročnom razdoblju makroekonomska politika biti usmjerena na iskorištavanje pozitivnih impulsa iz međunarodnog i domaćeg okruženja te stvaranje temelja za trajan i stabilan gospodarski rast, kao i na ubrzanje stope rasta potencijalnog bruto domaćeg proizvoda. Slijedom toga, u 2018. očekuje se realan rast BDP-a od 2,8 posto, u 2019. 2,6 posto, a u 2020. godini 2,5 posto.

Glede financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave potrebno je naglasiti da je nacrt prijedloga novoga zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave na javnoj raspravi do 28. kolovoza 2017. godine.

Jedna od ključnih izmjena koju donosi predloženi model o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave je prepuštanje cjelokupnog prihoda od poreza na dohodak jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Navedeno se postiže kroz jedinstvenu raspodjelu prihoda od poreza na dohodak koja se primjenjuje na sve jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Slijedom navedenoga, prihod od poreza na dohodak po osnovi kamata na štednju, koji je trenutno prihod državnog proračuna, u cijelosti se prepušta jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Udio pozicije za pomoći za projekte sufinancirane iz sredstava EU (1,5%) u prihodima od poreza na dohodak se ukida. Sredstva za financiranje projekata održivog razvoja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, projekata kojima se potiče korištenje sredstava iz fondova EU te razvoj potpomognutih područja, osigurat će se u državnom proračunu. Isto tako, ukida se i udio pozicije za pomoći za financiranje kapitalnog projekta od interesa za razvoj općine, odnosno grada na brdsko-planinskom području (10%) i na području otoka (16%), a sredstva za navedene namjene također se osiguravaju u državnom proračunu.

Sljedeća novina koju donosi Nacrt prijedloga zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave je da se sredstva za pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije, dosada financirana iz 16% udjela pozicije za pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije u prihodima od poreza na dohodak, sada financiraju iz sredstava državnog proračuna. Slijedom navedenoga, navedeni udio pozicije za pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije (16%) u porezu na dohodak se ukida i prepušta jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave kao nenamjenski prihod.

Izravni udio u prihodima od poreza na dohodak za decentralizirane funkcije ostaje nepromijenjen te iznosi 6%.

Kako bi se u konačnici postigao sustav koji će svim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave osigurati potencijal za pružanje usporedive razine javnih usluga, uz sve navedene promjene, odnosno novosti, Nacrtom prijedloga zakona je definiran i potpuno novi model fiskalnog izravnanja. Cilj fiskalnog izravnanja je ujednačavanje fiskalnih kapaciteta jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, dok će se u okviru drugih zakonskih propisa povesti računa o dodatnim resursima poticanja regionalnog razvoja te demografske obnove jedinica. U svrhu postizanja navedenoga, postojeći sustav dodjele pomoći temeljem indeksa razvijenosti propisivan zakonima o izvršavanju državnog proračuna za pojedinu godinu, prestaje se primjenjivati i isplaćivati s pozicija Ministarstva financija.

Model fiskalnog izravnanja koji se predlaže navedenim Nacrtom prijedloga zakona, temelji se na kapacitetu ostvarenih poreznih prihoda, referentnoj vrijednost kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda te sredstvima prikupljenima iz udjela u porezu na dohodak za fiskalno izravnanje po stopi od 17%.

Budući da je odnos maksimalnih i minimalnih prihoda od poreza na dohodak i fiskalnog izravnanja po stanovniku prema predloženom sustavu financiranja među općinama, gradovima i županijama manji od istog odnosa prema sadašnjoj raspodjeli, može se zaključiti da predloženi sustav u usporedbi s postojećim bolje ublažava razlike u raspoloživim prihodima od poreza na dohodak i fiskalnog izravnanja po stanovniku među općinama, gradovima i županijama.

Konačan fiskalni učinak predloženog zakona razlikovat će se među pojedinim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Predloženi Zakon trebao bi stupiti na snagu 1. siječnja 2018. godine.

1. **OPIS PLANIRANIH POLITIKA OPĆINE GORNJA RIJEKA**

Osnovni ciljevi u provođenju politika Općine Gornja Rijeka, čije je ostvarivanje u funkciji razvoja cjelokupnog područja, kao i porasta životnog standarda stanovništva su:

• Porast zapošljavanja

• Porast životnog standarda kroz daljnji razvoj prometne i komunalne infrastrukture

• Stvaranje pretpostavki za daljnji razvoj turizma

• Briga o zdravlju, obrazovanju i socijalnoj sigurnosti građana

• Promoviranje i poticanje kulture, sporta, tehničke kulture, vatrogastva i drugih društvenih aktivnosti

• Prostorno-planski razvoj, zaštita okoliša i kulturnih dobara

• Uspostava sustava odgovornog, učinkovitog i transparentnog upravljanja proračunskim sredstvima sukladno Zakonu o fiskalnoj odgovornosti.

1. **PROCJENA PRIHODA I RASHODA, TE PRIMITAKA I IZDATAKA OPĆINE GORNJA RIJEKA U SLJEDEĆE TRI GODINE**

Prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave planiraju se na temelju istih makroekonomskih pretpostavki kao i kod prihoda državnog proračuna, u skladu s trenutnim kretanjima i makroekonomskim projekcijama za spomenuto razdoblje.

Najvažniji prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave jesu prihodi od poreza i prireza na dohodak, no uslijed zakonskih izmjena vezanih uz financiranje jedinica lokalne samouprave poreznom korekcijom je izgubljen dio tih sredstava, no i dalje čine najveću stavku prihoda poslovanja. Očekuje se da će u naredne tri godine prihodi od poreza, kao i prihodi od imovine biti na razini Proračuna Općine Gornja Rijeka za 2017. godinu.

Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutra općeg proračuna očekuju se u puno većem iznosu u narednom trogodišnjem razdoblju s obzirom da će Općina Gornja Rijeka aplicirati za sredstva iz fondova Europske unije. Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada ostati će na približnoj razini.

Bitno je istaknuti da pri izradi proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, uz smjernice kretanja prihoda i rashoda, svaka jedinica samouprave izrađuje plan rashoda uzimajući u obzir vlastite gospodarske i društvene specifičnosti te pridržavajući se Zakona o proračunu i Zakona o fiskalnoj odgovornosti.

1. **VISINA FINANCIJSKOG PLANA PRORAČUNSKOG KORISNIKA**

Sukladno članku 27. stavku 3., točci 4. Zakona o proračunu visina financijskog plana proračunskog korisnika sadrži visinu financijskog plana za prethodnu proračunsku godinu i tekuću proračunsku godinu te prijedlog visine financijskog plana za slijedeću proračunsku godinu i za slijedeće dvije godine raspoređen na:

a) visinu sredstava potrebnih za provedbu postojećih programa, odnosno aktivnosti, koje proizlaze iz trenutno važećih propisa i

b) visinu sredstava potrebnih za uvođenje i provedbu novih ili promjenu postojećih programa, odnosno aktivnosti

KORISNIK 2016. godina 2017. godina 2018. godina 2019. godina 2020. godina

Opć.knjižnica 136.020,67 152.050,00 175.050,00 155.050,00 160.050,00

(postojeći programi)

Opć.knjižnica 0 0 0 5.000,00 5.000,00

(novi Programi)

Ukupno: 136.050,67 152.050,00 175.050,00 160.050,00 165.050,00

1. **METODOLOGIJA IZRADE PRIJEDLOGA 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.

U listopadu 2014. godine donesen je novi Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Ekonomska klasifikacija zasnovana na novom Računskom planu koristi se već pri izradi proračuna za 2015. i projekcija za 2016. i 2017. godinu. Novi Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu donio je promjene u sadržaju financijskih izvještaja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i to izvještaja 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.

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.

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.

Predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave donosi proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2018. godinu na razini podskupine (treća razina računskog plana), a projekcije za 2019. i 2020. godinu na razini skupine (druga razina računskog plana).

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 u procesu izvršavanja proračuna 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.

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

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.

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 u skladu sa člankom 29. Zakon o proračunu obuhvaća:

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

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.

**Procjena prihoda i primitaka**

Proračunski korisnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave prihode i primitke za 2018. godinu planira na razini podskupine (treća razina računskog plana), a za 2019. i 2020. 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.

Uz ekonomsku i programsku klasifikaciju, proračunski i izvanproračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u izradi financijskog plana primjenjuju i klasifikaciju 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. 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. 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 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. 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/nenadležnih proračuna, od izvanproračunskih korisnika, iz državnog proračuna temeljem prijenosa EU sredstava.

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.

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

**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 ovim Uputama.

Proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezni su izraditi prijedlog plana rashoda i izdataka za razdoblje 2018. - 2020. razvrstane prema proračunskim klasifikacijama u skladu s Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama i Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

Upravno vijeće Općinske knjižnice Sidonije Rubido Erdody obvezno je usvojiti financijski plan do kraja godine, kako bi se od 1. siječnja 2018. 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 2018. godinu na razini podskupine (treća razina računskog plana), a projekcije za 2019. i 2020. godinu na razini skupine (druga razina računskog plana).

Upravno tijelo nadležno za proračunske korisnike obvezno je 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 općeg proračuna), 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. Također, račun odjeljka 367 (prijenosi proračunskim korisnicima iz nadležnog proračuna za financiranje redovne djelatnosti) ne koristi se u procesu planiranja.

**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 2018. i 2019., 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 usvojene 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.

1. **PLANIRANJE VIŠKOVA/MANJKOVA IZ PRETHODNIH GODINA**

Financijski plan proračunskog i izvanproračunskog korisnika treba biti uravnotežen. Izuzev prihoda i rashoda (korisnici najčešće nemaju primitaka i izdataka), u financijski plan je potrebno uključiti i predviđeni manjak, odnosno višak prihoda te s navedenim bilančnim kategorijama postići uravnoteženje.

Proračunski korisnici koji posluju s manjkom trebaju kroz financijski plan pokazati korekcije pogrešnih odluka iz prošlosti iz kojih su manjkovi proizašli i iznaći 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.

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.

1. **TERMINSKI PLAN ZA IZRADU PRORAČUNA I PRIJEDLOGA FINANCIJSKOG PLANA PRORAČUNSKOG KORISNIKA OPĆINE GORNJA RIJEKA**

Sukladno članku 31. Zakona o proračunu, proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dužni su dostaviti prijedlog financijski plana najkasnije do **15. rujna tekuće godine**.

Sukladno članku 37. Zakona o proračunu jedinstveni upravni odjel izrađuje nacrt proračuna za proračunsku godinu i projekciju za slijedeće dvije godine, te ih dostavlja načelniku do **15. listopada tekuće godine.**

Sukladno članku 31. Zakona o proračunu općinski načelnik utvrđuje prijedlog proračuna i projekcije te ih podnosi predstavničkom tijelu na donošenje do **15. studenog tekuće godine**.

Sukladno članku 39. Zakona o proračunu predstavničko tijelo donosi proračun na razini podskupine ekonomske klasifikacije za iduću proračunsku godinu i projekciju na razini skupine ekonomske klasifikacije za sljedeće dvije proračunske godine do konca tekuće godine i to u roku koji omogućuje primjenu proračuna s 1. siječnja godine za koju se odnosi proračun.

1. **PRIMJENA NAČELA TRANSPARENTNOSTI**

Da bi se osiguralo ostvarenje načela transparentnosti i slobodan pristup informacijama kao i njihovo povezivanje, preuzimanje i ponovno korištenje, preporučujemo da se svi navedeni materijali vezani uz proračun i njegove izmjene objavljuju u formatu pogodnom za daljnju obradu (word i excel). Nadalje, predlažemo pri izradi proračuna za razdoblje 2018.- 2020. uključivanje vremenske serije podataka od pet godina koja će sadržavati podatke o izvršenju proračuna za 2016., plan proračuna za 2017. te proračuna za 2018. i projekcija za 2019. i 2020.

1. **DOSTUPNOST MATERIJALA**

Na internet stranici Općine Gornja Rijeka www.gornja-rijeka.hr nalaze se ove Upute za izradu prijedloga proračuna i financijskog plana proračunskih korisnika Općine Gornja Rijeka za razdoblje 2018.-2020. godine.

Na internet stranici Ministarstva financija www.mfin.hr (Proračun/Lokalni proračun) nalaze se Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2018. - 2020. i Model prijedloga financijskog plana proračunskog korisnika.

Stručni suradnik za računovodstvene poslove

Valentina Valjak