



REPUBLIKA HRVATSKA
LIČKO-SENJSKA ŽUPANIJA



GRAD OTOČAC

Jedinstveni upravni odjel

KLASA: 400-08/20-01/02

URBROJ: 2125/02-07-20-1

Otočac, 14. 09. 2020. godine

**UPUTE ZA IZRADU PRIJEDLOGA FINANCIJSKOG PLANA PRORAČUNSKIH KORISNIKA
GRADA OTOČCA ZA RAZDOBLJE 2021. – 2023. GODINE**

Temeljem članka 27. Zakona o proračunu („Narodne novine“ broj 87/08, 136/12 i 15/15) dostavljamo Vam Uputu za izradu prijedloga financijskog plana proračunskih korisnika Grada Otočca za razdoblje 2021.-2023. godine.

Jedinstveni upravni odjel ovim Uputama, a na temelju poznatih veličina, pokazatelja i metodologije izrade proračuna i financijskih planova, predlaže polazne veličine i rokove za izradu financijskih planova proračunskih korisnika za 2021. godinu s projekcijama za 2022. i 2023. godinu.

Rokovi i metodologija za izradu prijedloga financijskog plana odnosno proračuna utvrđeni su Zakonom o proračunu (NN 87/08, 136/12 i 15/15) i podzakonskim aktima: Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i računskom planu (NN 124/14, 115/15, 87/16, 3/18, 126/19), Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama (26/10, 120/13, 01/20) te Zakona o fiskalnoj odgovornosti (NN 111/18) i Uredbi o sastavljanju predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila (NN 95/19), 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.

Čelnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno proračunskog korisnika odgovoran je za zakonito i pravilno planiranje i izvršavanje proračuna odnosno financijskog plana i za svrhovitost, učinkovitost i ekonomičnost raspolaganja proračunskim sredstvima proračuna, odnosno financijskog plana. Temeljem Uputa Ministarstva financija, Jedinstveni upravni odjel Grada Otočca izradio je ove Upute za izradu Proračuna i financijskog plana proračunskog korisnika Grada Otočca za razdoblje 2021.- 2023. godine.

➤ 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 (NN 111/18) uvedena je obveza davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti. Uredbom o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i Izvještaja o primjeni fiskalnih pravila (NN 95/19) detaljnije je razrađen način davanja same Izjave. Izjava o fiskalnoj odgovornosti je izjava kojom gradonačelnik/načelnik jedinice lokalne samouprave potvrđuje zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava, učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola u okviru proračunom utvrđenih sredstava. Izjava se mora dati i u slučaju uočenih slabosti i nepravilnosti ako uočene slabosti i nepravilnosti ne utječu na zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava. Uz Izjavu gradonačelnici/načelnici JLS-a, 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 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 Upitnika koje im dostavljaju njihovi proračunski korisnici i nadležna jedinica lokalne samouprave tijekom proračunske godine provjerava, za svakog proračunskog korisnika, a na odabranom uzorku pitanja iz Upitnika, Izjavu i Upitnik.

➤ METODOLOGIJA IZRADE PRIJEDLOGA FINACIJSKOG PLANA PRORAČUNSKOG I IZVANPRORAČUNSKOG KORISNIKA JEDINICE LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

Proračunski i izvanproračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezni su izraditi financijske planove u skladu s odredbama Zakona o proračunu. Proračunski i izvanproračunski 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 bez obzira na moguće uplate dijela prihoda korisnika u proračun jedinice lokalne područne (regionalne) samouprave ili podmirivanje dijela rashoda korisnika izravno s računa proračuna.

Prijedlog financijskog plana proračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u skladu s odredbama Zakona o proračunu obuhvaća:

- procjene prihoda i primitaka iskazane po vrstama za razdoblje 2021.-2023. godine
- plan rashoda i izdataka za razdoblje 2021.-2023. godine razvrstani po proračunskim klasifikacijama
- obrazloženje prijedloga financijskog plana

Financijski plan korisnika treba biti uravnotežen. Izuzev prihoda i rashod, potrebno je u plan uključiti i predviđeni manjak, odnosno višak prihoda te s navedenim bilančnim kategorijama postići uravnoteženje. Prilikom izrade financijskih planova, korisnici obavezno daju osnovne podatke o sebi, kao: status, djelatnost, organizacijsku strukturu, skraćeni popis programa s osnovnim financijskim pokazateljima i pokazateljima uspješnosti.

➤ **PROCJENA PRIHODA I RASHODA ODNOSNO PRIMITAKA I IZDATAKA PRORAČUNA GRADA OTOČCA U RAZDOBLJU 2021.- 2023. GODINE**

Proračunski korisnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave prihode i primitke za 2021. godinu planira na razini podskupine (treća razina računskog plana), a za 2022. i 2023. godinu na razini skupine (druga razina računskog plana). 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. Izvore financiranja čine skupine prihoda i primitaka iz kojih se podmiruju rashodi i izdaci određene vrste i utvrđene namjene. Prihodi i primici proračuna planiraju se te raspoređuju i iskazuju prema izvorima iz kojih potječu. Rashodi i izdaci se planiraju, izvršavaju i računovodstveno prate prema izvorima financiranja. Osnovni izvori financiranja proračunskih i izvanproračunskih korisnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave 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 nadoknade štete s osnova osiguranja te
7. Namjenski primici.

Upravna vijeća, odbori i ostala upravljačka tijela proračunskih korisnika jedinica (vrtići, knjižnice...) obvezni su usvojiti financijski plan do kraja godine, kako bi se od 1. siječnja 2021. mogle preuzimati i izvršavati nove obveze. Temeljem zahtjeva nadležne 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 2021. godinu na razini podskupine (treća razina računskog plana), a projekcije za 2022. i 2023. godinu na razini skupine (druga razina računskog plana).

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. 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 države), niti u okviru podskupine 381 (tekuće donacije) i podskupine 382 (kapitalne donacije). Na ovim podskupinama planiraju se rashodi za financiranje drugih subjekata (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.

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 i 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 s ciljem boljeg iskorištenja kapaciteta i snižavanja troškova, nova organizacijska struktura, promjene u razini zapošljavanja i sl.)
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/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.

➤ OBRAZLOŽENJE FINANIJSKOG 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:

- 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 2021. i 2022., i to 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.

Pokazatelji uspješnosti ostvarenja ciljeva

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 slijedeća 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.

Glavna karakteristika pokazatelja uspješnosti je mjerljivost stoga ih je potrebno brojčano iskazati ili jasno i nedvosmisleno izraziti. Isti će omogućiti praćenje i izvješavanje o napretku i ostvarenju zadanih programa. Pri definiranju pokazatelja uspješnosti mogu se koristiti dvije vrste pokazatelja: pokazatelj rezultata (proizvedena dobra i usluge - output) i pokazatelj učinka (informacije o dugoročnim rezultatima - outcome). 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. Određenim proračunskim korisnicima jednostavnije je odrediti pokazatelje rezultata jer im je osnovni djelokrug rada takav da je njegove rezultate jednostavno mjeriti. Ipak, određenim korisnicima osnovna djelatnost takvog je karaktera da je zahtjevnije odrediti mjerljive pokazatelje uspješnosti. Određivanje mjerljivih pokazatelja uspješnosti ponekad se razlikuje i kod istih proračunskih korisnika ovisno o njihovim specifičnostima.

➤ **POSTUPAK IZMJENE DOPUNE FINACIJSKOG PLANA PRORAČUNSKOG KORISNIKA JEDINICE LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE**

S obzirom da se posebni dio proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sastoji od financijskih planova proračunskih korisnika, razvidna je obveza uključivanja svih prihoda i primitaka, rashoda i izdataka svih proračunskih korisnika u proračun, sukladno ekonomskoj, programskoj, funkcijskoj, organizacijskoj, lokacijskoj klasifikaciji te svim izvorima financiranja. Navedeno je u skladu s primjenom načela jedinstva i sveobuhvatnosti proračuna.

Prema Zakonu o proračunu te Pravilniku o proračunskom računovodstvu i Računskom planu namjenski prihodi i primici te vlastiti prihodi koje ostvare proračunski korisnici jedinica lokalne i područne

(regionalne) samouprave, bez obzira na njihovu uključenost u proračun i sustav riznice, i nadalje ostaju prihodi i primici proračunskih korisnika te se tako i evidentiraju. Prihodi su proračunskih korisnika jer korisnici njima raspolažu, odnosno utvrđuju koji će se rashodi podmiriti iz tih izvora.

Sukladno Zakonu o proračunu namjenski prihodi i primici te vlastiti prihodi uplaćuju se u proračun. Odlukom o izvršavanju proračuna moguće je odrediti izuzeće od obveze uplate ovih prihoda i primitaka u proračun. Izuzeće od uplate vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka proračunskih korisnika ne znači izuzeće od planiranja navedenih prihoda u proračunu. Sukladno navedenom, ostvarivanje spomenutih prihoda i primitaka te trošenje rashoda financiranih iz ovih izvora, a izuzetih od uplate u proračun, mora se pratiti izvještajno na način kako je utvrdila nadležna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Tijekom godine moguće su nepredviđene okolnosti koje dovode do neplaniranih ostvarenja prihoda i primitaka te rashoda i izdataka proračunskih korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. S obzirom da Zakon o proračunu ne propisuje proceduru u ovakvim slučajevima, proračunski korisnici bili su u dvojbi oko donošenja izmjena i dopuna financijskog plana radi usklađivanja s novim ostvarenjem prihoda i primitaka odnosno rashoda i izdataka. Osnovno pitanje je mogu li upravljačka tijela donositi izmjene i dopune financijskog plana bez prethodne suglasnosti jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno bez donošenja izmjena i dopuna proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Kada je riječ o promjenama u financijskom planu proračunskih korisnika koje su vezane uz financiranje iz izvora općih prihoda i primitaka odnosno iz nadležnog lokalnog proračuna, podrazumijeva se da navedenom nije moguće pristupiti bez suglasnosti jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno preraspodjela ili izmjena i dopuna proračuna. Međutim, promjene u financijskom planu vezane uz „fleksibilne“ izvore (vlastite i namjenske prihode primitke) moguće je urediti na različite načine. Stoga su jedinice dužne razraditi proceduru za donošenje izmjena i dopuna financijskih planova proračunskih korisnika iz svoje nadležnosti. Preporuča se istu propisati odlukom o izvršavanju proračuna lokalne i područne (regionalne) samouprave.

➤ VISINA FINANCIJSKOG PLANA PRORAČUNSKOG KORISNIKA

Zakonom o Proračunu uvedena je obveza utvrđivanja visine financijskog plana za proračunske korisnike Proračuna JLS, odnosno visine sredstava iz Proračuna JLS namijenjenih financiranju programa proračunskih korisnika, a svrha zakonodavca je bila ta da se proračunskim korisnicima olakša izrada prijedloga financijskog plana. Sukladno članku 27., stavku 3., točki 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 sljedeću proračunsku godinu i za sljedeće dvije godine raspoređen na:

- visinu sredstava potrebnih za provedbu postojećih programa, odnosno aktivnosti, koje proizlaze iz trenutno važećih propisa
- visinu sredstava potrebnih za uvođenje i provedbu novih ili promjenu postojećih programa, odnosno aktivnosti

KORISNIK	2019. godina	2020. godina- po Odluci	2021.		2022. i 2023.	
			Limit 1	Limit 2	Limit 1	Limit 2
Gacko pučko otvoreno učilište	1.687.100,00	1.562.050,00	1.600.000,00	1.800.000,00	1.200.000,00	1.100.000,00
DV Ciciban	4.447.012,00	9.949.990,00	4.800.000,00	5.000.000,00	4.800.000,00	5.000.000,00
JU Narodna knjižnica	512.250,00	509.250,00	510.000,00	550.000,00	510.000,00	550.000,00
Centar za pomoć u kući	111.000,00	121.000,00	121.000,00	121.000,00	121.000,00	121.000,00

➤ **TERMINSKI PLAN ZA IZRADU PRORAČUNA I PRIJEDLOGA FINANCIJSKOG PLANA PRORAČUNSKOG KORISNIKA GRADA OTOČČA**

Sukladno članku 32. Zakona o proračunu, proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dužni su dostaviti prijedlog financijskog plana najkasnije do 15. rujna tekuće godine. Sukladno članku 37. Zakona o proračunu upravno tijelo za financije izrađuje nacrt proračuna za proračunsku godinu i projekciju za slijedeće dvije godine, te ih dostavlja gradonačelniku/načelniku do 15. listopada tekuće godine.

Sukladno članku 37. Zakona o proračunu gradonačelnik/načelnik JLS 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 klasifikacija za sljedeće dvije proračunske godine do konca tekuće godine i to u roku koji omogućuje primjenu proračuna s 1. siječnja godine za koju se donosi proračun.

➤ **PREUZIMANJE MATERIJALA S WEB STRANICE**

Na web stranici Ministarstva financija www.mfin.hr (Naslovnica/Istaknute teme/Lokalna samouprava/Upute za izradu proračuna) objavljene su Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2020.- 2022. godine sa detaljnim obrazloženjem temeljnih ekonomskih pokazatelja, metodologijom izrade proračuna i financijskih planova te odgovarajućim obrascima dok Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2021.- 2023. godine još nisu objavljene.



Pročelnik

Stevan Uzelac, dipl. iur.