

**REPUBLIKA HRVATSKA
MINISTARSTVO FINANCIJA
DRŽAVNA RIZNICA**

**UPUTE ZA IZRADU PRORAČUNA
JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE
ZA RAZDOBLJE 2020. - 2022.**

Zagreb, 4. rujna 2019.

SADRŽAJ

SADRŽAJ	1
1. UVOD	2
2. TEMELJNI MAKROEKONOMSKI POKAZATELJI ZA RAZDOBLJE 2020. - 2022.	2
3. METODOLOGIJA IZRADE PRIJEDLOGA FINACIJSKOG PLANA PRORAČUNSKIH I IZVANPRORAČUNSKIH KORISNIKA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE.....	3
4. METODOLOGIJA IZRADE PRORAČUNA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE.....	4
4.1. Uključivanje značajnog manjka kroz izmjene i dopune proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave	6
4.2. Uključivanje višegodišnjeg kapitalnog projekta koji se financira iz zaduživanja u izmjene i dopune proračuna	7
4.3. Planiranje višegodišnjeg EU projekta za koji treba osigurati predfinanciranje iz općih ili namjenskih prihoda i primitaka ili vlastitih prihoda jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave	8
4.4. Planiranje kratkoročnog kredita i zajma koji prelazi u sljedeću godinu	9
4.5. Uključivanje svih prihoda i primitaka te rashoda i izdataka škola u proračun nadležne jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (pomoći iz državnog proračuna te plaće i drugi rashodi za zaposlene).....	9
4.6. Planiranje sredstava za obavljanje povjerenih poslova državne uprave.....	10
5. DOSTAVA DOKUMENATA I UNOS PODATAKA	11
5.1. Dostava proračunskih dokumenata Ministarstvu financija i Državnom uredu za reviziju.....	11
5.2. Dostava ugovora o zaduženju te izvješća o zaduženju, danim jamstvima i suglasnostima (Obrazac IZJS)	11
5.3. Unos podataka iz proračuna jedinica u web aplikaciju za statističke potrebe.....	12
6. PLANIRANJE RASHODA PRORAČUNSKIH KORISNIKA U SKLOPU DECENTRALIZIRANIH FUNKCIJA.....	12
7. NAJAVA: NOVA UREDBA O SASTAVLJANJU I PREDAJI IZJAVE O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI I IZVJEŠTAJA O PRIMJENI FISKALNIH PRAVILA	13
8. DOSTUPNOST MATERIJALA NA MREŽNOJ STRANICI MINISTARSTVA FINACIJA	14

1. UVOD

Prema proračunskom kalendaru, Vlada Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Vlada) 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. Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2020. - 2022. (dalje u tekstu: Smjernice) koje je Vlada usvojila na svojoj 173. sjednici održanoj 1. kolovoza 2019. izrađene su na temelju Nacionalnog programa reformi Republike Hrvatske za 2019. i Programa konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2019. - 2022..

Sukladno Zakonu o proračunu (Narodne novine, br. 87/08, 136/12 i 15/15), a na temelju Smjernica, Ministarstvo financija je sastavilo Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2020. - 2022. (dalje u tekstu: Upute).

Upute sadrže:

- temeljne makroekonomske pokazatelje iz Smjernica,
- metodologiju izrade prijedloga financijskog plana proračunskih i izvanproračunskih korisnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ,
- metodologiju izrade prijedloga proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- dostavu dokumenata i unos podataka,
- planiranje rashoda proračunskih korisnika u sklopu decentraliziranih funkcija,
- najavu o novoj Uredbi o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila i
- dostupnost materijala.

Ove Upute dostavljaju se svim županijama, gradovima i općinama kako bi, na temelju istih i u skladu s odredbama Zakona o proračunu, izradile upute za izradu proračuna jedinice i dostavile ih svojim proračunskim i izvanproračunskim korisnicima.

2. TEMELJNI MAKROEKONOMSKI POKAZATELJI ZA RAZDOBLJE 2020. - 2022.

Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2020. - 2022. godine sadrže ciljeve ekonomske politike te makroekonomski i fiskalni okvir opće države za trogodišnje razdoblje i objavljene su na mrežnoj stranici Ministarstva financija <http://www.mfin.hr/hr/smjernice-ekonomske-i-fiskalne-politike>.

Smjericama su najavljene i promjene u poreznom sustavu, a koje će utjecati na državni proračun i proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u narednom trogodišnjem razdoblju.

3. METODOLOGIJA IZRADE PRIJEDLOGA FINANCIJSKOG PLANA PRORAČUNSKIH I IZVANPRORAČUNSKIH KORISNIKA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

Proračunski i izvanproračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezni su izrađivati financijske planove u skladu s odredbama Zakona o proračunu, Pravilnika o proračunskim klasifikacijama (Narodne novine, br. 26/10 i 120/13) i Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine, br. 124/14, 115/15, 87/16 i 3/18) te se pridržavati ovih Uputa.

Proračunski i izvanproračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave svoje financijske planove dostavljaju jedinici čiji su korisnici, odnosno nadležnom upravnom tijelu.

Proračunski korisnici u financijskom planu trebaju 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 izravno s računa proračuna.

Prijedlog financijskog plana proračunskih i izvanproračunskih korisnika (županijske uprave za ceste) za razdoblje 2020. - 2022. u skladu s odredbama Zakona o proračunu sadrži:

- procjene prihoda i primitaka iskazane po vrstama za razdoblje 2020. - 2022.,
- plan rashoda i izdataka za razdoblje 2020. - 2022., razvrstane prema proračunskim klasifikacijama i
- obrazloženje prijedloga financijskog plana.

Proračunski i izvanproračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prihode i primitke, rashode i izdatke za 2020. godinu planiraju na razini podskupine (treća razina računskog plana), a za 2021. i 2022. 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. Sukladno članku 19. stavku 3. Pravilnika o proračunskim klasifikacijama upravno tijelo za financije jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave određuje brojčane oznake i nazive druge razine izvora financiranja.

Upravna vijeća, školski odbori i ostala upravljačka tijela proračunskih korisnika jedinica (škole, vrtići, knjižnice ...) obvezni su usvojiti financijski plan do kraja godine, kako bi se od 1. siječnja 2020. godine mogle preuzimati i izvršavati nove obveze.

Temeljem zahtjeva nadležne jedinice, proračunski korisnici mogu 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 2020. godinu na razini podskupine (treća razina računskog plana), a projekcije za 2021. i 2022. godinu na razini skupine (druga razina računskog plana).

U skladu sa Zakonom o proračunu predstavničko tijelo daje suglasnost na prijedlog financijskog plana županijske uprave za ceste zajedno s donošenjem proračuna jedinice područne (regionalne) samouprave.

Uputama za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2018. - 2020. obrazloženi su načini i mogućnosti sukcesivnog i višegodišnjeg planiranja pokriva manjka iz prethodne(ih) godine, kao i korištenja kumuliranog viška u financijskom planu proračunskih i izvanproračunskih korisnika. Istih se potrebno pridržavati i kod izrade financijskog plana proračunskih i izvanproračunskih korisnika za razdoblje 2020. - 2022.

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

Metodologija za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave propisana je Zakonom o proračunu i podzakonskim aktima kojima se regulira provedba navedenoga Zakona, ponajprije Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama i Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

Zbog uočenih nepravilnosti u primjeni Pravilnika o proračunskim klasifikacijama, ponovno ukazujemo na sljedeće. U proračunima pojedinih jedinica nije ispravno definirana organizacijska klasifikacija, odnosno pogrešno su iskazani razdjeli i glave. Često u okviru razdjela nije utvrđena niti jedna glava, što nije u skladu s Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama kojim je propisano sljedeće: „Razdjel je organizacijska razina utvrđena za potrebe planiranja i izvršavanja proračuna, a sastoji se od jedne ili više glava“ i dalje: „kod jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave čije glave nemaju proračunske korisnike, glava je istovjetna razdjelu, dok kod onih čije glave imaju proračunske korisnike jedna od glava može biti istovjetna razdjelu“. Nadalje, u proračunima velikog broja jedinica najčešće se brojčana oznaka glave sastoji od dvoznamenkastog broja i stoga nije vidljivo kojem razdjelu pripada, iako je navedenim Pravilnikom propisano: „brojčana oznaka sastoji se od troznamenkastog broja za razdjel te peteroznamenkastog broja za glavu; prve tri znamenke označavaju pripadnost razdjelu, a četvrta i peta znamenka označavaju glavu unutar razdjela“.

Sukladno navedenom Pravilniku, programska klasifikacija se uspostavlja definiranjem programa, aktivnosti i projekata. Program se sastoji od jedne ili više aktivnosti (ili projekata), a aktivnost i projekt pripadaju samo jednom programu. Kod određenog broja jedinica uočeno je da je pojedina aktivnost (ili projekt) s istom brojčanom oznakom te istim nazivom utvrđena unutar različitih programa. Također ističemo kako dva različita programa ne smiju imati istu brojčanu oznaku. Isto tako, dvije aktivnosti (ili projekti) ne smiju imati istu brojčanu oznaku.

Oznaka programa sastoji se od četveroznamenkaste brojke u rasponu od 1000 do 9999. Brojčana oznaka aktivnosti, tekućeg ili kapitalnog projekta je sedmeroznamenkasta oznaka koja se sastoji od slova A, T ili K i šesteroznamenkastog broja u rasponu od 100001 do 999999. U planiranju programa, aktivnosti i projekata važno je, pored ostalih, voditi računa o

organizacijskoj klasifikaciji, a to znači jasno odrediti: razdjel => glava => proračunski korisnik. Dobro postavljena organizacijska klasifikacija preduvjet je za pravilno korištenje ostalih proračunskih klasifikacija. Jedan program može biti u nadležnosti više glava, ali samo jednog razdjela. Aktivnost i projekt pripadaju samo jednom programu i jednoj glavi. Na kojoj će se razini planirati program, ovisi o tome hoće li ga provoditi jedna ili više glava. Razdjel je taj koji utvrđuje programe, zajedničke aktivnosti i projekte za proračunske korisnike iz svoje nadležnosti. Sve aktivnosti i projekte razdjel grupira u programe, a zatim programe, aktivnosti i projekte prijavljuje upravnom odjelu za financije jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. O utvrđenoj programskoj klasifikaciji razdjeli obavještavaju proračunske korisnike iz svoje nadležnosti.

Svaki program u sebi treba sadržavati odgovor na pitanje što se njim želi postići, na koji način će biti realiziran i tko je korisnik ili primatelj usluge. To znači da se povećava odgovornost čelnika svake pojedine organizacijske jedinice za zakonito, namjensko i svrhovito trošenje sredstava jer se u financijskom planu i proračunu svaka aktivnost, odnosno projekt povezuje s organizacijskom jedinicom u čijoj je nadležnosti ta aktivnost, odnosno projekt. Povećan stupanj odgovornosti olakšava nadzor u planiranju i izvršavanju proračunskih (javnih) sredstava.

Zbog uočenih manjkavosti u definiranju samih programa, kao i neujednačenosti u primjeni, napominjemo kako je Uputama za izradu proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2014. - 2016. dan prijedlog programa koji je temeljen na najboljoj međunarodnoj praksi u definiranju programa za lokalne i regionalne razine te propisanim nadležnostima. Isti su dostupni i na internetskim stranicama Ministarstva financija <http://www.mfin.hr/hr/upute-za-izradu-proracuna-ilprs-arhiva> i <http://www.mfin.hr/hr/lokalna-samouprava>. Riječ je o preporuci pa primjena predloženih programa nije obvezna za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Nadalje, ekonomska klasifikacija prikaz je prihoda i primitaka po prirodnim vrstama te rashoda i izdataka prema ekonomskoj namjeni kojoj služe. Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu utvrđene su brojčane oznake i nazivi skupina/podskupina/računa. Međutim, u proračunima pojedinih jedinica nazivi nisu u skladu s Računskim planom. Nazivi računa ne mogu se prilagođavati potrebama jedinica pod izgovorom veće transparentnosti jer je navedeno u suprotnosti s odredbama Pravilnika.

Vezano za proceduru donošenja proračuna ukazujemo kako je potrebno proračun za 2020. i projekcije za 2021. i 2022. prikazati u jednom dokumentu, a ne odvojeno.

Kako bi se osiguralo ostvarenje načela transparentnosti i slobodan pristup informacijama kao i njihovo povezivanje, preuzimanje i ponovno korištenje, ukazujemo na preporuku iz Uputa prethodnih godina da se svi navedeni materijali vezani uz proračun i njegove izmjene objavljuju u formatu pogodnom za daljnju obradu (word i excel).

Uputama za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2018. - 2020. obrazloženi su **načini i mogućnosti sukcesivnog i višegodišnjeg planiranja pokrića manjka iz prethodne(ih) godine, kao i korištenja kumuliranog viška u proračunu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave**. Istih se potrebno pridržavati

i kod izrade proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2020. - 2022.

U nastavku ukazujemo na neke specifičnosti u procesu uključivanja značajnog prenesenog manjka iz prethodne(ih) godine kroz izmjene i dopune proračuna.

4.1. Uključivanje značajnog manjka kroz izmjene i dopune proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave

Ministarstvo financija je u Uputama za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2018. - 2020. dalo primjere planiranja manjka iz prethodne godine koji će se pokriti u idućoj godini, odnosno u iduće tri godine.

Budući da u vrijeme izrade proračuna za sljedeću godinu jedinica ne može u njega uključiti stvarno realiziran rezultat tekuće godine, nego uključuje procijenjeni rezultat koji očekuje ostvariti na kraju tekuće godine, moguće je da taj (procijenjeni) rezultat uključen u proračun za sljedeću godinu u konačnici odstupa od ostvarenog.

Upravo zato, ako se, nakon utvrđivanja stvarno realiziranog rezultata za prethodnu godinu, jedinica odluči za izmjene i dopune proračuna tekuće godine, u iste je obvezna uključiti podatke o stvarno realiziranom rezultatu na dan 31. prosinca prethodne godine.

Sukladno Zakonu o proračunu, izmjenama i dopunama proračuna nije predviđena izmjena usvojenih projekcija za sljedeće dvije proračunske godine, već samo izmjena tekuće godine.

Ako je donesena odluka o sukcesivnom planiranju pokrića manjka kroz tri godine, dakle odluka kojom se dio manjka planira pokriti u proračunu za godinu t , a ostatak kroz projekcije za naredne dvije godine ($t+1$ i $t+2$), razliku između procijenjenog i stvarno realiziranog manjka potrebno je u cijelosti uključiti u tekuću godinu. Na taj način nije potrebno mijenjati projekcije.

Međutim, ako to nije moguće jer se stvarno ostvareni rezultat znatno razlikuje od procijenjenog koji je uključen u proračun, a zbog objektivnih okolnosti nije se mogao adekvatno procijeniti, **iznimno** je moguće razliku između procijenjenog i stvarno realiziranog manjka rasporediti za pokriće kroz dvije ili tri godine. U tom slučaju će u tekućoj godini izmjenama i dopunama proračuna biti planirano pokriće dijela manjka (onog dijela koji će biti pokriven u tekućoj godini), a u izmjenama i dopunama odluke o izvršavanju proračuna za tekuću godinu potrebno je iskazati preostali dio manjka koji će biti pokriven u godinama koje se odnose na projekcije. U odluci je potrebno navesti točan iznos manjka koji će se pokriti u narednim godinama te naznačiti da će se u svakoj pojedinoj godini ostvariti višak (tekuće godine) iz kojeg će biti pokriven manjak koji se donosi iz prethodne godine. Ističemo da je donošenje ovakve odluke predviđeno za iznimne situacije te je u obrazloženju odluke potrebno navesti kako je došlo do tako velikog odstupanja između procjena koje su rađene u listopadu/studenome i rezultata koji je poznat u veljači iduće godine.

Također ističemo da, ako je riječ o manjku koji je odraz u najvećem dijelu kumuliranog manjka iz prethodnih godina, onda takvu odluku nije moguće donijeti, jer je razvidno da se u vrijeme izrade proračuna imalo saznanja o kumuliranom rezultatu iz ranijih godina, koji će utjecati na krajnji rezultat.

I u ovim slučajevima potrebno je poštivati pravila za sukcesivno planiranje pokrića manjka dana Uputama za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2018. - 2020.

4.2. Uključivanje višegodišnjeg kapitalnog projekta koji se financira iz zaduživanja u izmjene i dopune proračuna

Člankom 87. stavkom 1. Zakona o proračunu propisano je sljedeće: „(1) Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave može se dugoročno zadužiti samo za investiciju koja se financira iz njezina proračuna, a koju potvrdi njezino predstavničko tijelo uz suglasnost Vlade, a na prijedlog ministra financija.“. Nadalje, članak 4. stavak 2. Pravilnika o postupku zaduživanja te davanja jamstva i suglasnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine, br. 55/09 i 139/10) propisuje sljedeće: „(2) Investicija iz stavka 1. ovoga članka mora biti planirana u proračunu općine, grada ili županije za proračunsku godinu za koju se traži suglasnost za zaduživanje, a u skladu s člankom 16. Zakona o proračunu, te utvrđena u odluci o izvršavanju proračuna u skladu s člankom 4. stavkom 2. Zakona o proračunu.“.

U praksi su se pojavili slučajevi kod kojih jedinica zatraži suglasnost za zaduženje radi financiranja provedbe višegodišnjeg kapitalnog projekta (predfinanciranje) za koji je jedinici odobreno sufinanciranje iz EU pomoći (EU sredstva u cijelosti ili većim dijelom dolaze kao refundacija), ali zbog izmijenjenih okolnosti plan projekta predviđen proračunom i projekcijama više nije u skladu sa stvarnim potrebama projekta te ga je potrebno izmijeniti.

Primjerice, jedinica je prije dvije godine izradila procjenu troškova izgradnje novog dječjeg vrtića u visini 3,0 milijuna kuna te se prijavila na poziv za dodjelu bespovratnih sredstava za sufinanciranje projekata, koja su joj zatim odobrena. Jedinica je planirala provedbu projekta u svom proračunu za tekuću godinu (godina $t = 1,5$ milijuna kuna) i projekciji za sljedeću godinu (godina $t+1 = 1,5$ milijuna kuna) na način da bi gradnju (pred)financirala iz namjenskog kredita. Međutim, tijekom provedbe postupka javne nabave pokazalo se da su se okolnosti izmijenile te su troškovi izgradnje vrtića značajno porasli u odnosu na procijenjeno na početku provedbe projekta i sada iznose 4,0 milijuna kuna (u godini $t = 1,7$ milijuna kuna, $t+1 = 2,3$ milijuna kuna). Stoga je jedinici za financiranje izgradnje vrtića potreban veći iznos kredita, što nije predviđeno njezinim proračunom za tekuću godinu, niti projekcijama, kao niti odlukom o izvršavanju proračuna. Za usklađenje u tekućoj godini jedinica priprema i donosi izmjene i dopune proračuna u kojima će predvidjeti uvećani iznos primitaka od zaduženja i rashoda za financiranje izgradnje vrtića.

Zakonom o proračunu predviđeno je donošenje izmjena i dopuna proračuna, odnosno akta kojim se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci za tekuću proračunsku godinu, međutim nije predviđena izmjena usvojenih projekcija za sljedeće dvije proračunske

godine. Zbog nemogućnosti izmjena projekcija nužno je da predstavničko tijelo jedinice donošenjem odluke o izmjeni odluke o izvršavanju proračuna jedinice za tekuću godinu navede cjelokupni iznos kredita za navedeni projekt od čega se u tekućoj godini (t) planira povlačenje u iznosu od 1,7 milijuna kuna, a u sljedećoj godini (t+1) u iznosu od 2,3 milijuna kuna. Iznos od 1,7 milijuna kuna bit će također vidljiv i iskazan po proračunskim klasifikacijama u posebnom dijelu proračuna, a iznos od 2,3 milijuna kuna u izmijenjenoj odluci od izvršavanju.

4.3. Planiranje višegodišnjeg EU projekta za koji treba osigurati predfinanciranje iz općih ili namjenskih prihoda i primitaka ili vlastitih prihoda jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave

Sve je više slučajeva u kojima jedinica planira provedbu EU projekta za koji treba osigurati predfinanciranje iz svojih općih ili namjenskih prihoda i primitaka ili vlastitih prihoda, a naknadno će dobiti refundaciju sredstava od EU (putem provedbenih tijela u Republici Hrvatskoj ili iz drugih zemalja članica). Preporuka je Ministarstva financija u planu proračuna otvoriti poseban podizvor u okviru izvora iz kojega će se planirati predfinanciranje EU projekata.

Primjerice, u slučajevima kada jedinica provodi EU projekte za koje se rashodi financiraju iz općih prihoda i primitaka (nastali troškovi se kasnije refundiraju od strane institucija EU) jedinica će otvoriti poseban podizvor u okviru kojega će se planirati predfinanciranje EU projekata iz općih prihoda i primitaka jedinice. Navedeni podizvor otvorit će se u okviru izvora Opći prihodi i primici s obzirom na to da se taj podizvor treba „puniti“ iz izvora Opći prihodi i primici. U nastavku se daje primjer planiranja ovakvog projekta u proračunu - dogradnja dječjeg vrtića u Općini X.

Ukupna vrijednost projekta je 10,0 milijuna kuna od čega su Općini X odobrena sredstva iz fondova EU u iznosu od 6,0 milijuna kuna, a vlastiti udio sufinanciranja iznosi 4,0 milijuna kuna. Za izvršenje projekta odobren je predujam EU sredstava u visini od 30% odobrenog iznosa pomoći, odnosno 1,8 milijuna kuna. Nije poznato hoće li refundacija preostalih EU sredstava doći u istoj godini, pa se ostatak sredstava za provedbu projekta (razlika između ukupne vrijednosti projekta i iznosa predujma i vlastitog udjela u sufinanciranju) planira financirati iz općih prihoda i primitaka.

2019. godina	VRIJEDNOST PROJEKTA	10.000.000,00
PRIHODI	plan	izvršenje
POMOĆI	1.800.000,00	1.800.000,00
OPĆI PRIHODI I PRIMICI:		
– podizvor za predfinanciranje EU projekata	4.200.000,00	4.200.000,00*
– podizvor općih prihoda i primici	4.000.000,00	4.000.000,00
	10.000.000,00	10.000.000,00

*u prvoj godini kada se financira provedba projekta iz sredstava Općine, podizvor „pune“ općih prihoda i primici (dakle, na njemu se ne planiraju izravne pomoći od EU – 632 – ni pomoći EU temeljem prijensa iz državnog proračuna – 638)

RASHODI	plan	izvršenje
PROJEKT U PRORAČUNU KXXXXXX DOGRADNJA DJEČJEG VRTIĆA		
POMOĆI	1.800.000,00	1.800.000,00
OPĆI PRIHODI I PRIMICI:		
– podizvor za predfinanciranje EU projekata	4.200.000,00	4.200.000,00
– <u>podizvor opći prihodi i primici</u>	<u>4.000.000,00</u>	<u>4.000.000,00</u>
	10.000.000,00	10.000.000,00

U 2020. godini kada stiže refundacija, iznos od 4,2 milijuna kuna jedinica će u knjigovodstvenim evidencijama iskazati na izravnim pomoćima od EU (podskupina 632) ili na pomoćima EU temeljem prijenosa iz državnog proračuna (podskupina 638) i na isti način planirati u proračunu, u okviru izvora iz kojeg je predfinanciran projekt. Iz sredstava refundacije se mogu financirati aktivnosti/projekti nevezani uz dogradnju dječjeg vrtića. Ako jedinica ili proračunski korisnik financiranje osigurava iz drugog izvora (primjerice vlastiti izvor ili namjenski prihodi) tada u tom izvoru treba otvoriti podizvor za predfinanciranje.

4.4. Planiranje kratkoročnog kredita i zajma koji prelazi u sljedeću godinu

Primitak i povrat kratkoročnih kredita i zajmova koji se vraćaju u istoj proračunskoj godini u kojoj su primljeni, u računovodstvu se ne iskazuje na razredu 8 Primici od financijske imovine i zaduživanja i na razredu 5 Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova. Stoga kratkoročne kredite i zajmove koji se vraćaju u istoj proračunskoj godini ne treba niti planirati na primicima i izdacima. Međutim, ako se primljeni kratkoročni zajam ne vraća u godini u kojoj je primljen, u računovodstvu na kraju godine na razredu 8 Primici od financijske imovine i zaduživanja ostaje iskazan iznos koji nije vraćen tijekom godine, dok će sljedeće godine taj isti iznos biti iskazan na razredu 5 Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova. Stoga iznos glavnice koji na kraju godine neće biti vraćen treba u tekućoj godini planirati na primicima, a u sljedećoj godini na izdacima. Sredstva kredita ili zajma koja nisu vraćena u tekućoj godini korištena su za pokriće obveza za rashode. Povrat će se u sljedećoj godini financirati iz ostvarenih prihoda. Na taj način ostvarit će se proračunska ravnoteža.

4.5. Uključivanje svih prihoda i primitaka te rashoda i izdataka škola u proračun nadležne jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (pomoći iz državnog proračuna te plaće i drugi rashodi za zaposlene)

U Uputama za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2016. - 2018. 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 za plaće i ostale rashode za zaposlene osnovnih i srednjih škola. Naime, plaće i ostali rashodi za zaposlene osnovnih i srednjih škola u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2019. godinu (kao i ranijih godina) iskazani su po prirodnoj vrsti troška pa ih stoga nadležne jedinice nisu iskazale u svom proračunu.

Državni ured za reviziju je u Izvješću o obavljenoj reviziji Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2018. godinu utvrdio da plaće i ostali rashodi za zaposlene osnovnih i srednjih škola nisu u državnom proračunu, odnosno izvještaju o izvršenju državnog proračuna iskazani na odgovarajućim računima ekonomske klasifikacije, jer su, s obzirom na to da su osnovne i srednje škole uglavnom proračunski korisnici proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, navedeni rashodi trebali biti iskazani u okviru rashoda za pomoći proračunskim korisnicima drugih proračuna. S druge strane, a prema uputi Ministarstva financija, u financijskim izvještajima Ministarstva znanosti i obrazovanja, sredstava za bruto plaće, doprinose i ostale rashode za zaposlenike osnovnih i srednjih škola čiji su osnivači jedinice, iskazuju se na propisani način - u okviru rashoda za pomoći.

Nastavno na navedeno, Državni ured za reviziju naložio je sredstva za financiranje rashoda u vezi sa zaposlenicima osnovnih i srednjih škola, planirati u državnom proračunu na odgovarajućim računima ekonomske klasifikacije. Temeljem ovog naloga Državnog ureda za reviziju sredstva za plaće i ostale rashode za zaposlene osnovnih i srednjih škola će u Državnom proračunu za 2020. i projekcijama za 2021. i 2022. godinu biti planirana u okviru podskupine računa 366 Pomoći proračunskim korisnicima drugih proračuna.

U financijskim planovima škola ništa se ne mijenja u odnosu na prethodnu godinu. Škole kao i do sada sredstva za plaće i druge rashode za zaposlene koji se osiguravaju u državnom proračunu u svom financijskom planu iskazuju u okviru podskupine 636 Pomoći proračunskim korisnicima iz proračuna koji im nije nadležan.

Međutim, promjena je u proračunima nadležnih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koje će u svoj proračun u cijelosti uključiti financijske planove škola obuhvaćajući i plaće te ostale rashode za zaposlene, a na prihodnoj strani sredstva pomoći proračunskim korisnicima iz proračuna koji im nije nadležan (sredstva ostvarena iz državnog proračuna).

4.6. Planiranje sredstava za obavljanje povjerenih poslova državne uprave

Izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave (Narodne novine, br. 66/19) omogućilo se povjeravanje poslova ureda državne uprave koji su prvostupanjskog karaktera, osobito poslova rješavanja u upravnim stvarima i izdavanja raznih potvrda, županijama, odnosno upravnim tijelima županija. Time će se postići djelotvornije i učinkovitije obavljanje poslova državne uprave na razini najbližoj građanima.

Sredstva za obavljanje povjerenih poslova državne uprave doznačavat će se iz državnog proračuna sa razdjela Ministarstva uprave, podskupine računa 363 Pomoći unutar općeg proračuna. Županije će navedena sredstva planirati u okviru podskupine računa 633 Pomoći proračunu iz drugih proračuna.

Sporazumima će se regulirati ostala pitanja o preuzimanju državnih službenika i namještenika, opreme, sredstava za rad, pismohrane i druge dokumentacije, financijskih obveza te prava i obveze ureda državne uprave u županijama.

5. DOSTAVA DOKUMENATA I UNOS PODATAKA

5.1. Dostava proračunskih dokumenata Ministarstvu financija i Državnom uredu za reviziju

Sukladno članku 40. Zakona o proračunu, načelnik, gradonačelnik i župan obvezni su dostaviti Ministarstvu financija proračun i projekcije, odluke o izvršavanju proračuna te izmjene i dopune proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u roku od 15 dana od njihova stupanja na snagu. U Uputama iz prethodnih godina istaknuto je kako su jedinice u obvezi na adresu e-pošte Ministarstva financija lokalni.proracuni@mfin.hr poslati link na navedene dokumente objavljene u službenom glasilu, u roku od 15 dana od dana njihova stupanja na snagu. Iako je istaknuto da se svi navedeni dokumenti dostavljaju isključivo elektronski, dio jedinica ih je i nadalje dostavljao poštom u papirnatom obliku. Stoga još jednom ukazujemo na obvezu dostave **isključivo linka** na internetsku stranicu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave na kojoj su objavljeni **proračun i projekcije, odluke o izvršavanju proračuna te izmjene i dopune** proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Link se dostavlja na e-mail adresu Ministarstva financija lokalni.proracuni@mfin.hr. Sve izmjene i dopune proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2020. godinu koje stupe na snagu tijekom 2020. godine dostavljaju se također u roku od 15 dana od dana njihova stupanja na snagu **isključivo na navedenu e-mail adresu**.

Sukladno članku 112. Zakona o proračunu, godišnji izvještaj o izvršenju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dostavlja se Ministarstvu financija i Državnom uredu za reviziju u roku od 15 dana nakon što ga donese predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Iznimno, ako predstavničko tijelo ne donese izvještaj, isti se dostavlja Ministarstvu financija i Državnom uredu za reviziju u roku od 60 dana od dana podnošenja predstavničkom tijelu.

Godišnje izvještaje o izvršenju proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave također nije potrebno dostavljati u papirnatom obliku putem pošte Ministarstvu financija, kao niti Državnom uredu za reviziju. Ministarstvu financija je potrebno na e-mail adresu lokalni.proracuni@mfin.hr dostaviti **isključivo link** na internetsku stranicu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave na kojoj je izvještaj objavljen. Državnom uredu za reviziju je podatak o linku potrebno dostaviti na e-mail Državnog ureda za reviziju i to: Grad Zagreb na e-mail Središnjeg ureda Državnog ureda za reviziju, dok su druge jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezne dostaviti link izvještaja na e-mail područnog ureda Državnog ureda za reviziju na čijem području je sjedište jedinice. Sve e-mail adrese su objavljene na mrežnoj stranici Državnog ureda za reviziju <http://www.revizija.hr/hr/kontakt/>.

5.2. Dostava ugovora o zaduženju te izvješća o zaduženju, danim jamstvima i suglasnostima (Obrazac IZJS)

Zakonom o proračunu propisana je obveza i rok dostave Ministarstvu financija ugovora o zaduženju te izvješća o zaduženju, danim jamstvima i suglasnostima na Obrascu IZJS.

Skenirani ugovori i Obrasci IZJS (potpis župana/gradonačelnika/načelnika i pečat) dostavljaju se na e-mail adresu Ministarstva financija lokalni.proracuni@mfin.hr u propisanom roku.

5.3. Unos podataka iz proračuna jedinica u web aplikaciju za statističke potrebe

Za potrebe statističkog praćenja, u posebnu web aplikaciju Ministarstva financija „Financijski planovi JLP(R)S“ (raspoloživu na stranci: <https://www3.apis-it.hr/wab/servlet/proweb/webjprsr/Login>) jedinice, kao i prethodnih godina, unose podatke iz dokumenata:

- proračuna za 2020. i projekcija za 2021. i 2022.,
- privremenog financiranja za 2020. (u slučaju donošenja odluke o privremenom financiranju) i
- svih izmjena i dopuna proračuna za 2020.

Sve podatke u aplikaciju treba unositi kontinuirano, najkasnije 15 dana od dana stupanja na snagu svakog pojedinog dokumenta planiranja.

Upute za pristup i korištenje aplikacije dostupne su na mrežnoj stranici Ministarstva financija, na adresi <http://www.mfin.hr/hr/elektronicka-dostava-planova-proracuna-ijlprs-upute>.

6. PLANIRANJE RASHODA PRORAČUNSKIH KORISNIKA U SKLOPU DECENTRALIZIRANIH FUNKCIJA

Ukupan iznos sredstava potreban za osiguranje minimalnih financijskih standarda (bilančnih prava) u 2020. godini se planira uvećan za najviše 3% u odnosu na prethodnu 2019. godinu.

Tijela državne uprave koja su nadležna za decentralizirane funkcije, u suradnji s nositeljima decentraliziranih funkcija te u skladu s potrebama krajnjih korisnika (ustanova), određuju raspodjelu sredstava županijama, Gradu Zagrebu, gradovima i općinama unutar zadanih limita za svaku pojedinu decentraliziranu funkciju.

Sredstva pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije, kao i 2019. godine, bit će osigurana u državnom proračunu Republike Hrvatske na razdjelu tijela (ministarstva i druga tijela državne uprave) nadležnog za određenu decentraliziranu funkciju. Radi se o sredstvima namijenjenima jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave koje iz namjenskog udjela poreza na dohodak ostvare manje sredstava nego im je potrebno za dostizanje minimalnih financijskih standarda te imaju pravo na pomoć izravnjanja.

7. NAJAVA: NOVA UREDBA O SASTAVLJANJU I PREDAJI IZJAVE O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI I IZVJEŠTAJA O PRIMJENI FISKALNIH PRAVILA

Početak godine stupio je na snagu novi Zakon o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine, br. 111/18) na temelju kojeg je izrađen novi Prijedlog uredbe o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila. Za Prijedlog uredbe zaključena je procedura savjetovanja s javnošću.

Izjava o fiskalnoj odgovornosti daje se i nadalje na temelju Upitnika o fiskalnoj odgovornosti, nalaza Državnog ureda za reviziju odnosno vanjske revizije i raspoloživih informacija. Postroženi su uvjeti za davanje Izjave 1 a. bez utvrđenih slabosti i nepravilnosti, a pitanja iz Upitnika proširuju se i na područja transparentnosti i upravljanja imovinom. Predloženo je uvođenje obvezne izobrazbe iz područja fiskalne odgovornosti za ministre, čelnike drugih državnih tijela, općinske načelnike, gradonačelnike odnosno župane i čelnike svih ostalih proračunskih i izvanproračunskih korisnika.

U Upitniku je predviđeno brisanje pojedinih pitanja, kao i dopune postojećih te nova pitanja iz svih područja koja se testiraju Upitnikom, pa tako i iz područja planiranja proračuna, odnosno izrade financijskog plana.

U kontekstu izrade financijskih planova i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2020. - 2022., ukazujemo kako je u pitanjima iz područja planiranja iz prijedloga Upitnika o fiskalnoj odgovornosti naglasak stavljen na nužnost uravnoteženja financijskog plana proračunskog i izvanproračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za naredno trogodišnje razdoblje na način da uključuje procjenu rezultata poslovanja tekuće godine koji se prenosi u sljedeću(e) proračunsku(e) godinu(e).

Također, u slučaju da jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno proračunski i izvanproračunski korisnici proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave planiraju sukcesivno trošenje viškova odnosno pokriće manjkova, uz proračun odnosno financijski plan mora biti donesen akt koji sadrži analizu nastanka tako značajnog viška odnosno analizu i ocjenu postojećeg financijskog stanja institucije; prijedlog mogućnosti za smanjenje ili ukidanje određenih naknada koje se naplaćuju za usluge koje pružaju proračunski korisnici odnosno prijedlog mjera za otklanjanja utvrđenih uzroka nastanka negativnog poslovanja te mjera za stabilno održivo poslovanje; način i svrhu za koju će se upotrijebiti navedeni višak u zadanom trogodišnjem okviru odnosno akcijski plan provedbe navedenih mjera (s opisom mjere, načinom provedbe, rokom provedbe, imenom i prezimenom odgovorne osobe) s očekivanim financijskim i ekonomskim učinkom. O donošenju akta usvojenog od strane predstavničkog tijela, odnosno upravnog vijeća ili drugog upravljačkog tijela, potrebno je priložiti dokaz uz pitanje u Upitniku.

Dodatno, posebni dio proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave mora biti sastavljen od prikupljenih i objedinjenih prijedloga financijskih planova proračunskih korisnika proračuna jedinice u koji su uključeni svi vlastiti i namjenski prihodi i primici proračunskih korisnika, što će se također testirati pitanjem koji je sastavni dio Upitnika.

8. DOSTUPNOST MATERIJALA NA MREŽNOJ STRANICI MINISTARSTVA FINANCIJA

Općine, gradovi i županije te korisnici njihovih proračuna mogu tekst ovih uputa i prilog (Obrasci - Prijedlog financijskog plana) naći i koristiti s mrežne stranice Ministarstva financija <http://www.mfin.hr/hr/lokalna-samouprava>.