

**U P U T E** ZA IZRADU PRIJEDLOGA PRORAČUNA I FINACIJSKOG  
PLANA UPRAVNIH TIJELA, PRORAČUNSKIH I IZVANPRORAČUNSKIH  
KORISNIKA ZADARSKE ŽUPANIJE  
ZA RAZDOBLJE 2012. - 2014.

## 1. ZAKONSKI OKVIR

Ministarstvo financija izrađuje upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2012. - 2014. u skladu sa Smjericama ekonomske i fiskalne politike Vlade Republike Hrvatske za razdoblje 2012. – 2014. i u skladu s odredbama Zakona o proračunu (Narodne novine, br. 87/08).

Rokovi i metodologija za izradu prijedloga proračuna utvrđeni su Zakonom o proračunu i nisu se mijenjali u odnosu na prethodnu godinu. Pri izradi prijedloga proračuna/financijskih planova potrebno je koristiti i odredbe podzakonskih akata: Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu i Pravilnik o proračunskim klasifikacijama.

Naglasak je na **Zakonu o fiskalnoj odgovornosti** (Narodne novine, br.139/10) 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.

**Uredbom o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila** (Narodne novine, br.78/11), propisuje se izgled i sadržaj Izjave o fiskalnoj odgovornosti, postupak i rokovi sastavljanja i predaje, te način i rokovi izvještavanja.

Izjave o fiskalnoj odgovornosti će se **prvi put sastavljati u 2012. godini za 2011. godinu** te je potrebno u postupku izrade planova primijeniti odredbe iz UPITNIKA o fiskalnoj odgovornosti, a koji obuhvaća 66 pitanja iz pet (5) područja:

- planiranja proračuna/financijskog plana (15)
- izvršavanja proračuna/financijskog plana (12)
- javne nabave (12)
- računovodstva (21)
- izvještavanja (6)

**Odredbe ovih propisa odnose se na proračunske i izvanproračunske korisnike.**

Čelnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno proračunskog i izvanproračunskog korisnika odgovoran je za zakonito i pravilno planiranje i izvršavanje proračuna, odnosno financijskog plana.

Ove upute s obrascima potrebnim za izradu proračuna i financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika objavit će se na web stranicama Zadarske županije <http://www.zadarska-zupanija.hr> - **Upute za izradu proračuna i financijskih planova upravnih tijela te proračunskih i izvanproračunskih korisnika Zadarske županije za razdoblje 2012. - 2014. godine.**

Na web stranici Ministarstva financija [www.mfin.hr](http://www.mfin.hr) (pod Proračun/Lokalni proračuni) objavljene su Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2012.-2014. godine, sa detaljnim obrazloženjima temeljnih ekonomskih pokazatelja, metodologijom izrade proračuna i financijskih planova te odgovarajućim obrascima.

## 2. TEMELJNA EKONOMSKA ISHODIŠTA I PRETPOSTAVKE ZA IZRADU PRORAČUNA /FINANCIJSKIH PLANOVA

### 2.1. Makroekonomske pokazatelji

Projekcije prihoda u Smjernicama ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2012.-2014. godine izrađene su temeljem postojeće strukture poreznog sustava i uzimajući u obzir učinke pristupanja Europskoj uniji, dok su projekcije rashoda izrađene temeljem onih definiranih zakonom o fiskalnoj odgovornosti.

Unatoč gospodarskoj krizi sačuvana je makroekonomska stabilnost financijskog sektora. Pad realnog BDP je usporen sa 6% u 2009. na 1,2% u 2010. godini. U 2011. godini se očekuje realni rast BDP-a od 1,5%.

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

Tablica 1. Makroekonomski pokazatelji Republike Hrvatske

	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
Bruto domaći proizvod, milijuni HRK	334.564	647.565	363.500	383.068	407.795
BDP per capita, u HRK	75.538	78.476	82.071	86.489	92.072
BDP per capita, u EUR	10.367	10.619	11.151	11.783	12.544
<b>Bruto domaći proizvod, realni rast (%)</b>	<b>-1,2</b>	<b>1,5</b>	<b>2,5</b>	<b>3,5</b>	<b>4,0</b>
<i>Realni rast pojedinih komponenti BDP-a:</i>					
Osobna potrošnja	-0,9	0,8	2,9	3,9	4,3
Državna potrošnja	-0,8	-0,1	-1,1	-0,5	0,2
Investicije	-11,3	3,2	5,6	6,9	7,6
Izvoz roba i usluga	6,0	3,6	4,4	6,0	7,0
Uvoz roba i usluga	1,1	2,7	2,3	2,0	2,0
<b>Indeks potrošačkih cijena, % godišnja promjena</b>	<b>2,4</b>	<b>1,4</b>	<b>2,1</b>	<b>2,5</b>	<b>2,5</b>
Anketna stopa nezaposlenosti, godišnji prosjek (%)	11,8	12,6	12,2	11,3	9,5
Saldo tekućeg računa bilance plaćanja, udio u BDP-u (%)	-1,1	-2,0	-2,5	-3,0	-3,5
Inozemni dug, udio u BDP-u (%), kraj razdoblja	101,1	101,0	98,8	96,8	95,3
Deficit općeg proračuna, udio u BDP-u(%)	-4,2	-4,9	-3,8	-2,6	-1,8
Javni dug, udio u BDP-u(%)	41,2	47,5	49,2	49,3	48,1

Izvor: Ministarstvo financija, DZS, HNB

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

Tablica 2: Kretanje indeksa rasta najznačajnijih prihoda proračuna JLP(R)S u razdoblju

	Indeks 2011/10	2012/11	2013/14	2014/15
<b>Ukupni opći prihodi</b>	<b>97,7</b>	<b>102,2</b>	<b>104,3</b>	<b>104,9</b>
porez na dohodak	98,6	103,5	105,5	106,0
porez na imovinu	89,5	102,0	102,5	103,0
pomoći unutar opće države	85,6	90,7	103,0	104,4
prihodi od imovine	96,4	102,3	102,8	103,3
prihodi od prodaje roba i usluga	105,9	102,0	102,5	103,0
prihodi od prodaje nefinancijske imovine	80,0	104,0	104,6	105,1
ostalo	110,9	119,6	104,7	105,0

Izvor: Ministarstvo financija

Svaka jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave izrađuje plan rashoda uzimajući u obzir vlastite gospodarske i društvene specifičnosti, te pridržavajući se Zakona o proračunu i Zakona o fiskalnoj odgovornosti.

### 2.3. Proračunski korisnici u sklopu funkcija koje se decentraliziraju

Proračunski korisnici u sklopu funkcija koje se decentraliziraju kod planiranja rashoda koji se financiraju prema minimalnom standardu dužni su primjenjivati slijedeće pokazatelje:

	Indeks	2012/11	2012/13	2013/14
Rashodi za zaposlene		<b>100,3</b>	100,5	100,7
Materijalni rashodi		<b>98,1</b>	101,2	103,1
Rashodi za nabavu nefinancijske imovine		<b>92,6</b>	100,3	105,7

Izvor: Ministarstvo financija

Zakonom o proračunu (članak 60.) županija može imati samo jedan račun za sva plaćanja, a proračunski korisnici imaju jedan račun koji je dio računa proračuna.

Iznimno, proračun županije može i kod druge banke imati otvoren račun na koji prenosi sredstva proračuna u svrhu realizacije programa koji usvoji predstavničko tijelo županije.

**U 2012. godini prihodi koje proračunski korisnici Zadarske županije (osnovne, srednje škole i đачki dom) planiraju ostvariti obavljanjem poslova na tržištu i ostalih djelatnosti i namjenski prihodi i primici (pomoći, donacije, prihodi za posebne namjene, prihodi od prodaje i ostali iz čl.48.ZOP) uplaćuju se na jedinstveni račun proračuna, a što se definira i Odlukom o izvršavanju proračuna za 2012. godinu.**

Važno je istaknuti da u sustavu županijske riznice korisnik mora planirati sve svoje prihode i primitke, te rashode i izdatke po izvorima financiranja, a nadležna jedinica dužna je osigurati knjigovodstvene dokumente na temelju kojih će korisnik pratiti ostvarivanje planiranih prihoda i rashoda.

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

### 2.4. Izvanproračunski korisnici jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave

Izvanproračunski korisnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (**Županijska uprava za ceste**) mora pripremiti prijedlog financijskog plana na osnovi ovih uputa, znači po istoj metodologiji i postupku donošenja. Financijski plan izvanproračunskog korisnika sadrži prihode i primitke iskazane po vrstama, rashode i izdatke predviđene za trogodišnje razdoblje, razvrstane prema proračunskim klasifikacijama i obrazloženje prijedloga financijskog plana, znači po istoj metodologiji i postupku donošenja.

Prijedlog financijskog plana izvanproračunski korisnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (Županijska uprava za ceste) dostavlja upravnom tijelu za financije.

Predstavničko tijelo daje suglasnost na prijedlog financijskog plana iz Zakona o proračunu zajedno s donošenjem proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

### 3. OSNOVNE SMJERNICE REGIONALNE RAZVOJNE POLITIKE

Osnovne smjernice regionalne razvojne politike Zadarske županije određene su Županijskom razvojnom strategijom. ŽRS je osnovni razvojni dokument za razdoblje 2011. -2013. godine i okvir za financiranje svih razvojnih projekata iz bilo kojeg izvora financiranja. Ona će omogućiti:

- rast konkurentnosti i korištenje vlastitih potencijala za postizanje ciljeva,
- doprinijeti će održivom razvoju područja županije,
- povećati kvalitetu života svim stanovnicima i gostima županije,

kroz četiri strateška cilja:

1. Uspostava učinkovitog sustava upravljanja potencijalima i resursima
2. Razvoj konkurentnog poduzetništva, turizma, poljoprivrede i ribarstva
3. Prepoznatljivost i očuvanje kulturne i prirodne baštine
4. Unaprjeđenje zaštite okoliša i kvalitete života

te kroz pet horizontalnih ciljeva

1. Razminiranje
2. Razvoj informacijskog društva
3. Promocija jednakih mogućnosti i ljudskih prava
4. Održivi razvoj
5. Partnerstvo i učinkovita demokracija.

### 4. PROCJENA PRIHODA I PRIMITAKA, RASHODA I IZDATAKA

#### 4.1. Opće odrednice

1. Planiranje općih prihoda i primitaka (prihodi za koje nije definirana namjena korištenja planira se prema danim parametrima iz točke 2.2. materijala i vlastitim procjenama iz predviđene ekonomske aktivnosti.

Procjena je da će opći prihodi kretati:

2012.	1,0 %
2013.	4,2 %
2014.	4,6 %

-pri tome se predviđa rast rashoda za 2011. po stopi od 1,6%.

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

3. Proračunski korisnik koji nisu uključeni u županijsku riznicu u financijskom planu trebaju iskazati sve svoje prihode i rashode po izvorima financiranja bez obzira na moguće uplate dijela prihoda korisnika u proračun JLP@ S ili podmirivanje dijela rashoda korisnika direktno s računa proračuna (ustanove u zdravstvu, dom za stare i nemoćne osobe, centri za socijalnu skrb).

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

5. Proračunski korisnici ne mogu se zadužiti bez suglasnosti osnivača.

## 4.2. Procjena prihoda i primitaka

Vrsta prihoda	2011. ostvarenje I-IX	2012. plan	2013. plan	2014. plan
1. opći prihodi	50.882.147	70.000.000	72.000.000	75.000.000
2. ostali prihodi	58.062.727	95.000.000	100.000.000	105.000.000
3. primici od financijske imovine	70.474	200.000	100.000	50.000
4. višak/manjak	6.488.292	0	0	0
Sveukupno	115.503.640	<b>165.200.000</b>	172.100.000	180.050.000

## 4.3. Planiranje rashoda i izdataka

Rashodi i izdaci proračuna i proračunskih korisnika trebaju se zasnivati na analizi stanja rashoda i izdataka u tekućoj godini te planu osnovnih obveznih rashoda i izdataka u skladu s realnom procjenom proračunskih prihoda i primitaka. Prilikom rasporeda prihoda i primitaka po izvorima potrebno je ispoštovati najprije sve zakonske obveze županije kao jedinice područne (regionalne) samouprave, zatim ugovorne obveze, te ostale obveze, a sve sukladno Programu rada za 2012. godinu.

**VAŽNO:** Pri izradi prijedloga financijskih planova upravnih tijela za 2012. godinu, **LIMIT** za rashode i izdatke koji se financiraju iz izvora 11 – Opći prihodi, treba smanjiti za 5% u odnosu na Izmjene i dopune proračuna Zadarske županije za 2011. godinu (3mil kuna).

## 5. METODOLOGIJA IZRADE PRORAČUNA I FINACIJSKIH PLANOVA

### 5.1. Povezivanje strateškog plana s proračunom

Na temelju pitanja iz Upitnika o fiskalnoj odgovornosti (u dijelu: Planiranja proračuna/financijskog plana: **pitanje br. 2**), a koji je sastavni dio Uredbe o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila, **obveza je povezati ciljeve iz Županijske razvojne strategije i načine ostvarivanja tih ciljeva s programima i aktivnostima/projektima iz proračuna Zadarske županije, a u skladu s programskom klasifikacijom.**

Povezivanje strateškog plana (Županijske razvojne strategije) s proračunom Zadarske županije, Upravnim odjelima biti će omogućena kroz aplikaciju - 30. Unos financijskog plana, uz napomenu da je **potrebno povezati određenu poziciju s mjerom iz strateškog plana** (npr. s mjerom 1.1.1. Poticanje formiranja novih i jačanje postojećih organizacija civilnog društva i njihove suradnje s javnim sektorom u realizaciji razvojnih prioriteta ŽRS).

### 5.2. Izrada financijskog plana

U skladu s člankom 30. Zakona o proračunu, i pitanja iz Upitnika o fiskalnoj odgovornosti (u dijelu: Planiranja proračuna/financijskog plana – **pitanje br. 7**), 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,

- d) usklađene ciljeve, strategiju i programe s dokumentima dugoročnog razvoja,
- e) ishodište i pokazatelje na kojima se zasnivaju izračuni i ocjene potrebnih sredstava za provođenje programa,
- f) izvještaj o postignutim ciljevima i rezultatima temeljenim na pokazateljima uspješnosti iz nadležnosti proračunskog korisnika u prethodnoj godini,
- g) ostala obrazloženja i dokumentaciju.

Obrazloženje financijskog plana proračunskog korisnika je podloga za analiziranje rezultata (učinaka) i oblikovanja budućih ciljeva, usmjeravanje djelovanja proračunskog korisnika te osnova za utvrđivanje odgovornosti.

**Prilikom izrade obrazloženja naglasak je potrebno staviti na ciljeve koji se programima namjeravaju postići i pokazatelje uspješnosti tih ciljeva (točka d. prethodnog stavka).**

**Pokazatelji uspješnosti** omogućavaju praćenje i mjerenje uspješnosti postizanja utvrđenih ciljeva. Pri definiranju pokazatelja uspješnosti mogu se koristiti dvije vrste pokazatelja:

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

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

**Pokazatelji učinka** pružaju informaciju o dugoročnim rezultatima te društvenim i ekonomskim promjenama (primjerice: smanjenje nezaposlenosti, povećanje gospodarskog rasta, smanjenje onečišćenja okoliša/zraka/voda/tla, unapređenje zdravlja mladih, smanjenje zloupotreba droga) koje se postižu provedbom programa.

Primjere pokazatelja rezultata i pokazatelja učinka mogu se vidjeti u obrazloženjima financijskih planova proračunskih korisnika (Državnog proračuna) na Internet stranicama [mfin.hr/drzavni-proracun-2011-godina](http://mfin.hr/drzavni-proracun-2011-godina), kao i u „Uputama za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2012. – 2014.“, izrađenih od strane Ministarstva financija, a objavljenih na stranicama [www.zadarska.zupanija.hr](http://www.zadarska.zupanija.hr).

### 5.2.1. Proračunski korisnici

Proračunski korisnici obvezni su izraditi prijedlog plana rashoda i izdataka za razdoblje 2012.-2014. godine razvrstane prema proračunskim klasifikacijama.

Proračunski korisnik rashode i izdatke za 2012. godinu planira na razini podskupine (treća razina računskog plana), a za 2013. i 2014. godinu na razini skupine (druga razina računskog plana), s naglaskom da proračunski korisnici za svoje potrebe mogu izraditi financijske planove i na detaljnijoj razini (četvrta ili peta) ekonomske klasifikacije, **ali se predstavničkom tijelu na usvajanje podnosi isključivo proračun na trećoj razini ekonomske klasifikacije.**

Prijedlog financijskog plana proračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2012. – 2014., u skladu s člankom 29. Zakona o proračunu sadrži:

1. procjene prihoda i primitaka iskazane po vrstama za 2012. – 2014. godinu (Prilog 1. i 1a.)
2. plan rashoda i izdataka za 2012. – 2014. godinu, razvrstane prema proračunskim klasifikacijama. **Odobreni limiti proračunskim korisnicima za 2012. godinu dani su u Prilog 3., a koji su sastavni dio ovih uputa.**
3. obrazloženje prijedloga financijskog plana (Prilog 4.)
4. plan razvojnih programa (Prilog 2. i 2a.)

Struktura obrazloženja financijskog plana proračunskog korisnika data je u Prilogu 5. Tehničke karakteristike obrazloženja financijskog plana.

## 6. VREMENSKA DINAMIKA IZRADE PRORAČUNA ZA 2012.- 2014. GODINU

Upravnom odjelu za proračun i financije najkasnije do 10. 11. 2011. moraju biti dostavljeni zahtjevi za uvrštenje u proračun za sve proračunske i izvanproračunske korisnike u skladu s Zakonom o proračunu i propisanom metodologijom za izradu financijskih planova.

1. **Upravni odjeli** svoje financijske planove dostavit će kroz aplikaciju za izradu financijskih planova.

### APLIKACIJA ZA UNOS FINANCIJSKIG PLANA:

#### RIZNICA- ŽUPANIJA

#### ZAHTJEVI UPRAVNOG ODJELA

#### 30. Unos financijskog plana

#### 30.a. Unos projekcija

U razdoblju od **10. 11.- 20. 11. 2011.** izvršiti će se usuglašavanje zahtjeva sa procijenjenim proračunskim prihodima.

**Konačna izrada** Nacrta prijedloga Proračuna za 2012. , projekcija za 2013 .- 2014. te Nacrta prijedloga Odluke o izvršavanju proračuna za 2012. treba biti izrađena od strane UO za proračun i financije u vremenskom razdoblju **od 21.11 – 26.11. 2011.**, zajedno sa svim ostalim obveznim planovima i dostavljena županu na prihvaćanje.

2. **2.Proračunski korisnici koji su u sustavu županijske riznice** financijske planove za 2012.i projekcije za 2013.-2014. godinu, unositi će putem riznice (osim ustanova u zdravstvu).

#### 10. Unos financijskog plana korisnika-konta-RASHODI I IZDACI

#### 11. Unos plana korisnika –PRIHODI I PRIMICI

**Rok za dostavu** financijskih planova **nadležnom Upravnom odjelu je 28. listopada 2011.** godine.

## 7. PREUZIMANJE MATERIJALA- WEB STRANICA ZADARSKE ŽUPANIJE

Na Internet stranici Zadarske županije, Upravni odjel za proračun i financije: [www.zadarska-zupanija.hr](http://www.zadarska-zupanija.hr) nalaze se:

1. **Upute** za izradu prijedloga proračuna i financijskog plana upravnih tijela, proračunskih i izvanproračunskih korisnika Zadarske županije za razdoblje 2012.-2014.,
2. **Prilog 1.** – Obrasci: Financijski plan – Procjena prihoda i primitaka (Obrasci JLP(R)S FP-PiP 1 i JLP(R)S FP-PiP 2) i Financijski plan – Plan rashoda i izdataka (Obrazac JLP(R)S FP- RiI) i
3. **Prilog 2.** – Obrasci za izradu financijskog plana razvojnih programa s obrazloženjima: Financijski plan razvojnih programa – investicije [Obrazac JLP(R)S FPRP-i] i Financijski plan razvojnih programa – kapitalne pomoći [Obrazac JLP(R)S FPRP-kp].
4. **Prilog 3.** – Odobreni limiti proračunskim korisnicima za 2012. godinu,
5. **Prilog 4.** - Primjer obrazloženja financijskog plana UO za proračun i financije,
6. **Prilog 5.** - Tehničke karakteristike obrazloženja financijskog plana