



**REPUBLIKA HRVATSKA**  
**ŠIBENSKO-KNINSKA ŽUPANIJA**  
**Upravni odjel za proračun i financije**

Trg Pavla Šubića I. broj 2; 22000 ŠIBENIK; tel. 022/460-722, 022/460-725; faks:022/460-755  
p.p.160 Šibenik, e-mail: [proracun-skz@skz.hr](mailto:proracun-skz@skz.hr)  
MB 02764415; OIB:99395814920; RKP 34065;  
i-ban:HR5524110061800015002; SWIFT:JADRHR2X

**Klasa: 400-06/14-01/15**  
**URBROJ:2181/1-08-14-01**  
**Šibenik, 27. listopada 2014.**

**PROČELNICIMA Upravnih odjela i službi;**  
**RAVNATELJIMA proračunskih i**  
**izvanproračunskih korisnika**

svima

**PREDMET: Upute za izradu prijedloga proračuna i financijskih planova upravnih tijela, proračunskih i izvanproračunskih korisnika Šibensko-kninske županije za razdoblje 2015. - 2017. - dostavlja se -**

U skladu s odredbama članka 27. Zakona o proračunu (Narodne novine, broj 87/08 i 136/12), Upravni odjel za proračun i financije dostavlja Upute za izradu prijedloga proračuna i financijskog plana upravnih odjela, proračunskih i izvanproračunskih korisnika Šibensko-kninske županije za razdoblje 2015. - 2017. godine.

Ministarstvo financija je trebalo, sukladno zakonskim odredbama, izraditi i dostaviti Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne ( regionalne ) samouprave za razdoblje 2015. - 2017. godinu u skladu sa Smjernicama ekonomske i fiskalne politike Vlade Republike Hrvatske za razdoblje 2015. - 2017. godine. Međutim, do pisanja ovih Uputa, Smjernice Vlade nisu još objavljene.

Pri izradi proračuna i financijskih planova potrebno se držati:

1. metodologije za izradu proračuna i prijedloga financijskih planova za razdoblje 2015. - 2017. godine popunjavajući obrasce za izradu strukturnih dijelova proračuna koji su sastavni dio ovih Uputa,
2. dozvoljenih limita,
3. terminskog plana izrade i donošenja prijedloga proračuna i prijedloga financijskih planova.

UPUTE IZRADILA:  
Milica Bilušić, dipl.oec.

UPRAVNI ODJEL ZA PRORAČUN I FINACIJE

## **U P U T E**

**ZA IZRADU PRIJEDLOGA PRORAČUNA I FINANCIJSKOG PLANA  
UPRAVNIH TIJELA, PRORAČUNSKIH I IZVANPRORAČUNSKIH KORISNIKA  
ŠIBENSKO-KNINSKE ŽUPANIJE  
ZA RAZDOBLJE 2015. - 2017.**

**Šibenik, listopad 2014.**

## 1. ZAKONSKI OKVIR

Na web stranici Ministarstva financija [www.mfin.hr](http://www.mfin.hr) (pod Proračun/Lokalni proračuni) bit će objavljene Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2015. - 2017. u skladu sa Smjernicama ekonomske i fiskalne politike Vlade Republike Hrvatske za razdoblje 2015. – 2017. i u skladu s odredbama Zakona o proračunu (Narodne novine, br. 87/08 i 136/12).

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 se pridržavati i odredbi Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planu, Pravilnika o proračunskim klasifikacijama te osobito **Zakona 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.

U prvoj grupi (Planiranja proračuna/financijskog plana) i petoj grupi (Izvještavanje) pitanja iz UPITNIKA o fiskalnoj odgovornosti upravo se postavljaju pitanja vezana za rokove i metodologiju izrade proračuna/financijskog plana te načinu i rokovima izvještavanja o izradi istog.

***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/financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika objavit će se na web stranicama Šibensko-kninske županije <http://www.sibensko-kninska-zupanija.hr> pod Obavijesti/Upute korisnicima proračuna/**Upute za izradu prijedloga proračuna i financijskih planova za razdoblje 2015. - 2017. godine.**

## 2. TEMELJNI EKONOMSKI POKAZATELJI ZA RAZDOBLJE 2015. - 2017. godine

### 2.1. Makroekonomske projekcije

Kako ove godine Smjernice Vlade nisu još objavljene, nisu izrađene niti Upute Ministarstva financija, makroekonomske projekcije temelje se na dostupnim informacijama i statističkim pokazateljima objavljenim do sredine rujna 2014. godine.

#### REALNI SEKTOR

Kretanje bruto domaćeg proizvoda u prvom polugodištu 2014. godine ukazuje na nastavak naglašeno recesijskih kretanja iz proteklih godina. BDP je zabilježio pad na međugodišnjoj razini od 0,4% za prvo, odnosno 0,8% za drugo tromjesečje. Smanjenju BDP-a najviše je pridonio:

- ◆ uvoz roba i usluga koji je zabilježio povećanje od 3,7%;
- ◆ bruto investicije u fiksni kapital, međugodišnje smanjenje od 3,6%;
- ◆ državna potrošnja zabilježila je pad od 1,9%;
- ◆ potrošnja kućanstava realno je smanjena za 0,5%.

U prvom polugodištu nastavljeni su nepovoljni kretanja na tržištu rada, pa je prosječna stopa nezaposlenosti iznosila 21,1%, što je 0,4% više nego u istom razdoblju 2013. godine.

Prosječna mjesečna bruto plaća zabilježila je rast od 0,2%, a neto plaća rast od 0,3% u usporedbi s istim razdobljem.

Inflacija mjerena indeksom potrošačkih cijena zabilježila je usporavanje, te imamo pojavu blage deflacije. Međugodišnji rast indeksa potrošačkih cijena usporen je sa 0,3% u prosincu 2013. na -0,4% u lipnju 2014. godine (cijene prehrane prosječno su smanjene za 2,3%, a odjeće i obuće za 4,5%).

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

<b>Tablica 1. Ostvarenje osnovnih makroekonomskih pokazatelja Republike Hrvatske (I-VI 2014.)</b>	<b>I-III/2014.</b>	<b>I-VI/2014.</b>
BDP – promjena realno ( % )	-0,4	-0,8%
<b>Potrošnja kućanstava</b>		<b>-0,5%</b>
Državna potrošnja		-1,9%
Bruto investicije u fiksni kapital		-3,6%
Izvoz roba i usluga		13,3
Uvoz roba i usluga		3,7
Anketna zaposlenost - godišnji rast (%)	22,4	21,1
Indeks potrošačkih cijena - godišnji rast (%)	-0,3	-0,3

Izvor: *Ministarstvo financija*

#### MEĐUNARODNI SEKTOR

Ukupni inozemni dug krajem svibnja iznosio je 46,6 milijardi eura i zabilježio je porast od 1,0 milijarde eura ili 2,2%.

#### Ukupni manjak/višak općeg proračuna I-VI 2014.

1. Državni proračun	-7.953 milijardi kuna	-2,4% BDP-a
2. Izvanproračunski korisnici	255 milijardi kuna	0,1% BDP-a
3. Jedinice lokalne države (571 )	1.008 milijardi kuna	0,3% BDP-a
<b>Ukupno proračun opće države</b>	<b>-6.690 milijardi kuna</b>	<b>-2,0 BDP-a</b>

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

Najvažniji prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave jesu prihodi od poreza na dohodak. Kako Vlada najavljuje porezne reforme i promjene Zakona o porezu na dohodak za očekivati je znatno smanjenje ovih prihoda.

Isto tako nije poznato hoće li se nedostatak prihoda od poreza i prireza na dohodak kompenzirati nekim drugim kvalitetnim izvorom prihoda.

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. Planiranje rashoda proračunskih korisnika u sklopu funkcija koje se decentraliziraju**

Proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dužni su, u svojim financijskim planovima, kod planiranja sredstava (bilančnih prava) za osiguranje minimalnih financijskih standarda za decentralizirane funkcije primjenjivati limite dane u tablici **Prilog 2. Prijedlog limita novčanih sredstava proračunskim korisnicima Šibensko-kninske županije za 2015. godinu.**

Izračun sredstava (bilančnih prava) za financiranje decentraliziranih funkcija u razdoblju 2015. - 2017. godini je na razini 100% odobrenih u 2014. godini.

**Prihodi koje proračunski korisnici Šibensko-kninske županije (osnovne i srednje škole, ustanove u zaštiti okoliša i prostornom uređenju, regionalna razvojna agencija, domovi za starije i nemoćne osobe i vijeće srpske nacionalne manjine) ostvaruju obavljanjem poslova na tržištu i ostalih djelatnosti kao 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 je definirano 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) i Odlukom o izvršenju proračuna Šibensko-kninske županije.**

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.

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 (*odnosi se na ustanove u zdravstvu koje još nisu u cijelosti uključene u sustav riznice*).

## **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, dakle 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, po istoj metodologiji i postupku donošenja.

Prijedlog financijskog plana Županijska uprava za ceste Šibensko-kninske županije dostavlja Upravnom odjelu za proračun i financije.

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

### **3. OSNOVNE SMJERNICE REGIONALNE RAZVOJNE POLITIKE**

Osnovne smjernice regionalne razvojne politike Šibensko-kninske županije određene su Županijskom razvojnom strategijom (ŽRS). ŽRS je osnovni razvojni dokument za razdoblje 2011. -2014. godine, a koja će biti produžena i za 2015. godinu 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. konkurentno gospodarstvo bazirano na stranim i domaćim ulaganjima u turizam i prateće usluge, tradicionalnoj poljoprivredi i industriji temeljenoj na inovacijama i naprednim tehnologijama u gospodarstvu,
2. brži razvoj potpomognutih područja,
3. razvoj komunalne i javne infrastrukture za uravnotežen gospodarski razvoj i očuvanje i zaštita okoliša ,
4. razvoj kompetentnih i zapošljivih ljudskih resursa i jačanje socijalne uključenosti,

te kroz pet horizontalnih ciljeva:

1. razvoj malog – srednjeg poduzetništva,
2. razvoj zaleđa i otoka,
3. razvoj komunalne infrastrukture,
4. rast zaposlenosti,
5. razminiranje.

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

### 4.1. Opće odrednice

Planiranje općih prihoda i primitaka (prihodi za koje nije definirana namjena korištenja) planira se prema vlastitim procjenama iz predviđene ekonomske aktivnosti.

Procjena je da će se opći prihodi kretati:

2015.	-5,0 %
2016.	0,0 %
2017.	2,0 %

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

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

Proračunski korisnici ne mogu se zadužiti uzimanjem kredita i zajmova bez suglasnosti osnivača.

### 4.2. Planiranje rashoda i izdataka

Rashodi i izdaci upravnih tijela, proračunskih i izvanproračunskih 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 isplanirati najprije sve zakonske obveze županije kao jedinice područne (regionalne) samouprave, zatim ugovorne obveze, te ostale obveze, a sve sukladno Programu rada za 2015. godinu.

Rashode koji se financiraju iz izvora 11 - Opći prihodi i primici treba **smanjiti za 5%**.

## 5. METODOLOGIJA IZRADE PRORAČUNA I FINACIJSKIH PLANOVA

### 5.1. Povezivanje strateškog plana s proračunom

Prilikom izrade plana proračuna/financijskih planova **obveza je povezati ciljeve iz Županijske razvojne strategije i načine ostvarivanja tih ciljeva s programima i aktivnostima/projektima iz proračuna Šibensko-kninske županije, a u skladu s programskom klasifikacijom.**

### 5.2. Izrada plana proračuna/financijskog plana

Obrazloženje plana proračuna/financijskog plana upravnih tijela, proračunskih i izvanproračunskih korisnika je podloga za analiziranje rezultata (učinaka) i oblikovanje budućih ciljeva, usmjeravanje djelovanja te osnova za utvrđivanje odgovornosti.

U skladu s člankom 30. Zakona o proračunu upravna tijela, proračunski i izvanproračunski korisnici su dužni uz prijedlog plana proračuna/financijskog plana izraditi i dostaviti obrazloženje prijedloga plana proračuna/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 plana proračuna/financijskog plana sadrži:

- a) sažetak djelokruga rada upravnih tijela, proračunskih i izvanproračunskih korisnika,
- b) obrazložene programe,
- c) 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 upravnog tijela, proračunskog i izvanproračunskog korisnika u prethodnoj godini,
- g) ostala obrazloženja i dokumentaciju.

Budući da se plan proračuna upravnog tijela, 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 2015. i 2016., 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 dane prethodne godine.**

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 sljedeća pitanja:

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

**Pokazatelji uspješnosti** omogućavaju praćenje i mjerenje uspješnosti postizanja utvrđenih ciljeva.

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.

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.

Pokazatelj 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 zlouporaba 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 [www.mfin.hr/Proračun/Državni proračun 2014. godina](http://www.mfin.hr/Proračun/Državni_proračun_2014._godina).

Način i tehnika pisanja obrazloženja financijskog plana zadane su u **Prilogu 3. Tehničke karakteristike obrazloženja financijskog plana**.

**Prilog 4. Obrazac prijedloga razvojnog/investicijskog projekta/programa i Prilog 5. Plan razvojnih programa Šibensko-kninske županije za 2015. godinu** popunjavaju isključivo upravna tijela, dok ih proračunski i izvanproračunski korisnici NE POPUNJAVAJU.

### **5.2.1. Proračunski korisnici**

Proračunski korisnici obvezni su izraditi prijedlog plana rashoda i izdataka za razdoblje 2015. - 2017. godine razvrstane prema proračunskim klasifikacijama.

Proračunski korisnik rashode i izdatke za 2015. godinu planira na razini podskupine (treća razina računskog plana), a za 2016. i 2017. 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 i to obavezno do 31. prosinca 2014. godine.**

Prijedlog financijskog plana proračunskog korisnika za razdoblje 2015. - 2017. sastoji se od:

- Priloga 1. Prijedlog financijskog plana za 2015. i projekcije plana za 2016. i 2017. i
- Priloga 2. Prijedlog limita novčanih sredstava proračunskim korisnicima Šibensko-kninske županije za 2015. godinu.

***Prilog 1. Prijedlog financijskog plana za 2015. i projekcije plana za 2016. i 2017.*** podijeljen je na:

- Opći dio,
- Plan prihoda i primitaka,
- Plan rashoda i izdataka.

Proračunski korisnici rashode i izdatke za 2015. godinu planiraju na razini podskupine (treća razina računskog plana), a projekcije za 2016. i 2017. godinu na razini skupine (druga razina računskog plana) – tablice iz *Priloga 1.*

Svi podaci u navedenim tablicama moraju obuhvaćati ukupne prihode i rashode proračunskog korisnika neovisno da li su uključeni u sustav Jedininstvenog računa riznice (JRR).

U tablici *Plan rashoda i izdataka* navedeni su nazivi aktivnosti/projekata prema programskoj klasifikaciji proračuna Šibensko-kninske županije, te ih je potrebno ažurirati (ispraviti i nadopuniti) prema stvarnom financijskom planu proračunskog korisnika. Pored tih aktivnosti, potrebno je unijeti i one aktivnosti/projekte koje proračunski korisnici ne izvršavaju preko JRR (da bi se dobili ukupni rashodi korisnika).

Korisnici u sustav JRR unose one rashode i izdatke za koje im nije odobreno izuzeće prema Odluci o izvršavanju proračuna Šibensko-kninske županije i to na petoj razini ekonomske klasifikacije.

Plan rashoda i izdataka za razdoblje 2015. - 2017. godine unosi se prema organizacijskoj i programskoj klasifikaciji.

Plan prihoda i rashoda ne unosi se u lipama, već se iznosi planiraju u kunama.

***Prilog 2. Prijedlog limita novčanih sredstava proračunskim korisnicima Šibensko-kninske županije za 2015. godinu,*** su tablice s odobrenim limitima kojih se proračunski korisnici moraju pridržavati pri izradi prijedloga plana proračuna.

## **6. VREMENSKA DINAMIKA IZRADE PRORAČUNA ZA 2015. - 2017. godinu**

Proračunski korisnici svoje financijske planove trebaju **izraditi do 31. 10. 2014. godine.**

Izvanproračunski korisnik svoj financijski plan treba **izraditi do 12. 11. 2014. godine.**

Upravna tijela unose planove svog razdjela, te pismeno dostavljaju potpisano i ovjereno u Upravni odjel za proračun i financije **do 07. 11. 2014. godine.**

Upravni odjel za proračun i financije izrađuje Nacrt proračuna i Odluku o izvršenju proračuna za 2015. godinu (uz usuglašavanja planova upravnih tijela sa Županom i pročelnicima) **do 14. 11. 2014. godine** i dostavlja ga Županu na prihvaćanje i podnošenje Županijskoj skupštini.

Svi subjekti u izradi proračuna trebaju uvažavati navedene vremenske rokove, radi članka 37. stavka 4. Zakona o proračunu i pitanja 11. Upitnika o fiskalnoj odgovornosti.

Župan utvrđuje Prijedlog proračuna i projekcija i podnosi ih predstavničkom tijelu, na donošenje **do 15. studenog tekuće godine.**