

REPUBLIKA HRVATSKA
ZAGREBAČKA ŽUPANIJA
OPĆINA BISTRA

**UPUTE ZA IZRADU PRIJEDLOGA PRORAČUNA I
FINANCIJSKOG PLANA PRORAČUNSKIH KORISNIKA
OPĆINE BISTRA**
ZA RAZDOBLJE 2016. - 2018. GODINE

Bistra, 04. rujna 2015. godine

SADRŽAJ

- 1. UVOD**
- 2. TEMELJNA EKONOMSKA ISHODIŠTA I PRETPOSTAVKE ZA IZRADU PRIJEDLOGA PRORAČUNA OPĆINE BISTRA**
- 3. METODOLOGIJA IZRADE PRIJEDLOGA PRORAČUNA JEDINICE LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE**
- 4. METODOLOGIJA IZRADE PRIJEDLOGA FINANCIJSKOG PLANA PRORAČUNSKOG KORISNIKA JEDINICE LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE**
- 5. TERMINSKI PLAN ZA IZRADU PRORAČUNA I PRIJEDLOGA FINANCIJSKOG PLANA PRORAČUNSKOG KORISNIKA OPĆINE BISTRA**

1. UVOD

Sukladno članku 27. stavak 2. Zakona o proračunu (Narodne novine, br. 87/08,136/12 i 15/15), a na temelju Smjernica ekonomske i fiskalne politike Vlade RH za razdoblje 2016.-2018. godine Ministarstvo financija izradilo je Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2016.-2018. godine. Dostavljene upute Ministarstva financija sadrže:

- temeljne ekonomske pokazatelje iz Smjernica
- metodologiju izrade proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- metodologiju izrade prijedloga financijskog plana proračunskog korisnika i
- obrasce.

Metodologija za izradu prijedloga financijskog plana odnosno proračuna jedinice lokalne samouprave propisana je Zakonom o proračunu i podzakonskim aktima kojima se regulira provedba Zakona, ponajprije Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama (Narodne novine br. 26/10 i 120/13) i Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine br. 124/14).

Važnost procesa planiranja prepoznata je i u kontekstu davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti temeljem Zakona o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine br. 139/10 i 19/14) i Uredbi o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjereni fiskalnih pravila (Narodne novine br. 78/11, 106/12, 130/13 i 19/15).

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

Temeljem Uputa Ministarstva financija, Jedinstveni upravni odjel Općine Bistra izradio je ove Upute za izradu Proračuna i financijskog plana proračunskog korisnika Općine Bistra za razdoblje 2016.-2018. godine. Ove upute sadrže:

- Temeljna ekonomska ishodišta i pretpostavke za izradu Prijedloga proračuna Općine Bistra
- Opis planiranih politika Općine Bistra
- Procjenu prihoda i rashoda, te primitaka i izdataka proračuna Općine Bistra u sljedeće tri godine
- Visine financijskog plana po proračunskim korisnicima koji sadrži visinu financijskog plana za prethodnu proračunsku godinu i tekuću proračunsku godinu te prijedlog visine financijskog plana za slijedeću proračunsku godinu i za slijedeće dvije godine raspoređen na
 - a) visinu sredstava potrebnih za provedbu postojećih programa, odnosno aktivnosti, koje proizlaze iz trenutno važećih propisa
 - b) visinu sredstava potrebnih za uvođenje i provedbu novih ili promjenu postojećih programa, odnosno aktivnosti
- Način pripreme i terminski plan za izradu proračuna i prijedloga financijskog plana proračunskog korisnika Općine Bistra

2. TEMELJNA EKONOMSKA ISHODIŠTA I PRETPOSTAVKE ZA IZRADU PRIJEDLOGA PRORAČUNA OPĆINE BISTRA

Makroekonomski i fiskalni okvir u srednjoročnom razdoblju obrazložen je u Smjernicama ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2016.-2018. koje je Vlada Republike Hrvatske usvojila na svojoj 241. sjednici održanoj 30. srpnja 2015. godine.

Početak 2015. godine većina makroekonomskih pokazatelja ukazivala je na nastavak pozitivnih kretanja ekonomske aktivnosti domaćeg gospodarstva, a objavljeni preliminarni podaci o bruto domaćem proizvodu za prvo tromjesečje potvrdili su očekivanja. Naime, realni međugodišnji rast bruto domaćeg proizvoda započet u posljednjem tromjesečju 2014. godine nastavljen je u prvom tromjesečju 2015. uz stopu rasta od 0,5%.

Tablica 1: Osnovni makroekonomski pokazatelji

	2013.	2014.	2015. I	2015. II	2015. III	2015. I-III	2015. IV	2015. V	2015. VI	2015. I-VI ¹
Bruto domaći proizvod (realno, %, irpg)	-1,1	-0,4	-	-	-	0,5	-	-	-	-
Indeks obujma industrijske proizvodnje (%, irpg, kal. pr.)	-2,0	1,3	+5,0	1,9	3,5	3,3	1,2	4,4	-	1,3
Indeks obujma građevinskih radova (%, irpg, kal. pr.)	+5,0	+7,3	+0,7	-2,0	1,2	-1,2	0,1	-	-	+0,3
Promet od trgovine na malo (realno, %, irpg, kal. pr.)	+0,4	0,3	2,1	1,9	1,1	1,7	2,5	4,1	-	2,4
Broj noćenja turista (%, irpg)	3,3	2,6	16,2	25,4	22,0	18,7	0,7	19,9	-	14,3
Indeks potrošačkih cijena (%, irpg)	2,2	-0,2	+0,9	-0,4	0,1	-0,4	-0,1	0,0	0,0	-0,2
Ukupno zaposleni - ILO (%, irpg)	-2,7	2,7	-	-	-	2,2	-	-	-	-
Stopa nezaposlenosti - ILO (%)	17,3	17,3	-	-	-	18,1	-	-	-	-
Izvoz roba (HRK, %, irpg)	0,3	5,0	+2,8	15,9	15,9	3,8	15,7	-	-	11,4
Uvoz roba (HRK, %, irpg)	2,6	4,5	+9,5	34,8	16,0	7,5	2,0	-	-	5,9

¹ Ukoliko podaci za lipanj nisu dostupni, prikazani kumulativno uključujući podatke od siječnja do posljednjeg mjeseca za koji su dostupni podaci

Izvor: Državni zavod za statistiku

Makroekonomski okvir za razdoblje 2015. – 2018. definiran je u Programu konvergencije RH1 iz travnja ove godine. Dosad objavljena ostvarenja makroekonomskih pokazatelja u 2015. godini podupiru ovakve makroekonomske projekcije.

Tablica 2: Makroekonomski okvir u razdoblju 2015. – 2018.

	Projekcija 2015.	Projekcija 2016.	Projekcija 2017.	Projekcija 2018.
BDP, tekuće cijene, mil. HRK	330.683	336.477	344.092	353.967
BDP, realni rast (%)	0,4	1,0	1,2	1,5
Potrošnja kućanstava	0,5	0,3	0,5	1,1
Državna potrošnja	-1,2	-1,4	-1,0	-0,6
Bruto investicije u fiksni kapital	-1,3	1,8	3,2	3,6
Izvoz roba i usluga	3,7	4,6	4,8	4,8
Uvoz roba i usluga	2,8	4,0	4,5	5,0
Doprinosi rastu BDP-a (postotni bodovi)				
Potrošnja kućanstava	0,3	0,2	0,3	0,6
Državna potrošnja	-0,2	-0,3	-0,2	-0,1
Bruto investicije u fiksni kapital	-0,2	0,3	0,6	0,7
Promjena zaliha	0,0	0,2	0,2	0,1
Izvoz roba i usluga	1,7	2,2	2,3	2,5
Uvoz roba i usluga	-1,2	-1,8	-2,1	-2,4
Deflator BDP-a, rast (%)	0,2	0,8	1,1	1,4
Indeks potrošačkih cijena, rast (%)	0,1	1,1	1,3	1,4
Stopa nezaposlenosti (ILO)	17,1	16,8	15,9	14,3

Izvor: Ministarstvo financija

OPIS PLANIRANIH POLITIKA OPĆINE BISTRA

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

- Porast zapošljavanja
- Porast životnog standarda kroz daljnji razvoj prometne i komunalne infrastrukture
- Briga o zdravlju, obrazovanju i socijalnoj sigurnosti građana
- Promoviranje i poticanje kulture, sporta, tehničke kulture, vatrogastva i drugih društvenih aktivnosti
- Prostorno-planski razvoj, zaštita okoliša i kulturnih dobara.

PROCJENA PRIHODA I RASHODA, TE PRIMITAKA I IZDATAKA OPĆINE BISTRA U SLJEDEĆE TRI GODINE

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

Najvažniji prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave jesu prihodi od poreza i prireza na dohodak, no uslijed zakonskih izmjena vezanih uz financiranje jedinica lokalne samouprave poreznom korekcijom je izgubljen znatan dio tih sredstava, no i dalje čine najveću stavku prihoda poslovanja. Očekuje se da će u naredne tri godine prihodi od poreza, kao i prihodi od imovine biti na razini Proračuna Općine Bistra za 2015. godinu. Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna očekuju se u puno većem iznosu u narednom trogodišnjem razdoblju od odnosu na 2015. godinu s obzirom da će Općina Bistra aplicirati za sredstva iz fondova Europske unije.

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

VISINA FINACIJSKOG PLANA PRORAČUNSKOG KORISNIKA

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

- a) visinu sredstava potrebnih za provedbu postojećih programa, odnosno aktivnosti, koje proizlaze iz trenutno važećih propisa i (limit A);
- b) visinu sredstava potrebnih za uvođenje i provedbu novih ili promjenu postojećih programa, odnosno aktivnosti (limit B).

KORISNIK	Izvršenje 2014. g.	Plan 2015. g.	Prijedlog 2016.g.		Prijedlog 2017.g.		Prijedlog 2018.g.	
			Limit A	Limit B	Limit A	Limit B	Limit A	Limit B
Dječji vrtić Kapljica	2.250.134,24	2.500.000,00	2.807.000,00	2.857.000,00	2.600.000,00	2.650.000,00	2.750.000,00	2.800.000,00
Općinska knjižnica Bistra	254.901,54	245.150,00	267.350,00	287.350,00	267.350,00	287.350,00	267.350,00	287.350,00

3. METODOLOGIJA IZRADE PRIJEDLOGA PRORAČUNA JEDINICE LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

Metodologija izrade proračuna propisana je Zakonom o proračunu i podzakonskim aktima: Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama i Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

U listopadu 2014. godine donesen je novi Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Ekonomska klasifikacija zasnovana na novom Računskom planu koristila se već pri izradi proračuna za 2015. i projekcija za 2016. i 2017. godinu. Novi Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu donio je promjene u sadržaju financijskih izvještaja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i to izvještaja razine 22. Promjene su uvjetovane potrebom za kvalitetnijim statističkim podacima, posebice proizašlim iz konsolidiranih financijskih izvještaja. Bilo je potrebno osigurati mogućnost da statističari samostalno od financijskog izvještaja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i financijskih izvještaja proračunskih korisnika jedinice izrade konsolidirani financijski izvještaj istovjetan onom kojeg je izradila jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Kako bi se to omogućilo, u Računski plan uvedena je nova podskupina računa 367 Prijenosi proračunskim korisnicima iz nadležnog proračuna za financiranje redovne djelatnosti sa pripadajućim podskupinama.

Podskupina računa 367 ne koristi se u procesu planiranja proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Sredstva namijenjena proračunskim korisnicima u proračunu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave iskazuju se na isti način kao i prethodnih godina. Dakle, u planu i izvještaju o izvršenju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ne koristi se podskupina računa 367 Prijenosi proračunskim korisnicima iz nadležnog proračuna za financiranje redovne djelatnosti, već se rashodi proračunskih korisnika iskazuju prema prirodnoj vrsti.

Člankom 12. Zakona o proračunu propisano je jedno od ključnih proračunskih načela – načelo transparentnosti. Načelo transparentnosti iznimno je važno zbog uvida javnosti i svih zainteresiranih u način trošenja proračunskih sredstava. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezne su prema Zakonu o proračunu objaviti u službenom glasilu, odnosno na internetskim stranicama:

- proračun i projekcije;
- odluku o privremenom financiranju;
- izmjene i dopune proračuna;
- godišnji i polugodišnji izvještaj o izvršenju te
- godišnje financijske izvještaje.

Predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave donosi proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2016. godinu na razini podskupine (treća razina računskog plana), a projekcije za 2017. i 2018. godinu na razini skupine (druga razina računskog plana).

Jedinice i njihovi proračunski korisnici mogu za svoje potrebe izraditi proračun i financijske planove na detaljnijoj razini ekonomske klasifikacije, ali se predstavničkom tijelu na usvajanje podnosi isključivo proračun na trećoj razini ekonomske klasifikacije. Zbog toga jedinice u procesu izvršavanja proračuna ne smiju sprječavati svoje proračunske korisnike u probijanju stavki detaljnije razine (četvrte ili pete), uključujući i one proračunske korisnike koji posluju preko sustava riznice.

Ograničenje koje moraju poštivati i jedinice i njihovi proračunski korisnici jest treća razina ekonomske klasifikacije. Međutim, u polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna izvještava se na razini odjeljka (četvrtoj razini ekonomske klasifikacije) kako članovi predstavničkih tijela, kao i šira javnost ne bi bila uskraćena za potrebne informacije.

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

Proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezni su izrađivati financijske planove u skladu s odredbama Zakona o proračunu i pridržavati se ovih Uputa. Proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave svoje financijske planove dostavljaju jedinici čiji su korisnici.

Proračunski korisnik u financijskom planu treba iskazati sve prihode i primitake, rashode i izdatake, sukladno ekonomskoj, programskoj, funkcijskoj, organizacijskoj, lokacijskoj klasifikaciji te izvorima financiranja bez obzira na izuzeće od obveze uplate vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka korisnika u proračun.

Prijedlog financijskog plana proračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u skladu sa člankom 29. Zakon o proračunu obuhvaća:

- procjene prihoda i primitaka iskazane po vrstama za razdoblje 2016. - 2018.
- plan rashoda i izdataka za razdoblje 2016. - 2018. razvrstani po proračunskim klasifikacijama
- obrazloženje prijedloga financijskog plana

Financijski plan korisnika treba biti uravnotežen. Izuzev prihoda i rashoda potrebno je u plan uključiti i predviđeni manjak, odnosno višak prihoda te i s navedenim bilančnim kategorijama postići uravnoteženje.

U prilogu dostavljamo proračunskim korisnicima Obrasce: Financijski plan – procjena prihoda i primitaka i Financijski plan – plan rashoda i izdataka, te prijedlog visine financijskog plana sa dvojnim limitima, odnosno visinu sredstava iz proračuna Općine Bistra namijenjenih financiranju proračunskih korisnika, Dječjeg vrtića Kapljica i Općinske knjižnice Bistra, koji sadrži izvršenje financijskog plana za prethodnu 2014. godinu, visinu financijskog plana za 2015. godinu, te prijedlog visine financijskog plana za 2016, 2017. i 2018. godinu.

Procjena prihoda i primitaka

Proračunski korisnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave prihode i primitke za 2016. godinu planira na razini podskupine (treća razina računskog plana), a za 2017. i 2018. na razini skupine (druga razina računskog plana). Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovi proračunski korisnici koriste izvore financiranja definirane Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama.

Proračunski korisnici obvezni su izraditi procjenu prihoda i primitaka za razdoblje 2016. – 2018. po izvorima financiranja. Izvori financiranja predstavljaju skupine prihoda i primitaka iz kojih se podmiruju rashodi i izdaci određene vrste i utvrđene namjene.

Osnovni izvori financiranja jesu:

1. Opći prihodi i primici
2. Vlastiti prihodi
3. Prihodi za posebne namjene
4. Pomoći
5. Donacije
6. Prihodi od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine i naknade s naslova osiguranja
7. Namjenski primici.

1. Izvor financiranja opći prihodi i primici proračun uključuje prihode od poreza, prihode od financijske imovine, prihode od nefinancijske imovine, prihode od administrativnih (upravnih) pristojbi i prihode od kazni.

Izvor financiranja – opći prihodi i primici proračunski korisnik uključuje prihode koje ostvari iz nadležnog proračuna, a koje planira u okviru podskupine 671 Prihodi iz nadležnog proračuna za financiranje redovne djelatnosti proračunskih korisnika.

2. Izvor financiranja vlastiti prihodi čine prihodi koje korisnik ostvari obavljanjem poslova na tržištu i u tržišnim uvjetima, a koje mogu obavljati i drugi pravni subjekti izvan općeg proračuna (iznajmljivanje prostora, obavljanje ugostiteljskih usluga i sl.). Vlastiti prihodi iskazuju se u okviru podskupine 661 Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga.

3. Izvor financiranja prihodi za posebne namjene čine prihodi čije su korištenje i namjena utvrđeni posebnim zakonima i propisima. Primjeri takvih prihoda jesu: komunalna naknada, spomenička renta, vodni doprinos, doprinos za šume i ostali.

4. Izvor financiranja pomoći čine prihodi ostvareni od inozemnih vlada, od međunarodnih organizacija te institucija i tijela EU, prihodi iz drugih/nenadležnih proračuna, od izvanproračunskih korisnika, iz državnog proračuna temeljem prijenosa EU sredstava.

5. Izvor financiranja donacije čine prihodi ostvareni od fizičkih osoba, neprofitnih organizacija, trgovačkih društava i od ostalih subjekata izvan općeg proračuna. Proračunski korisnici ne mogu planirati donacije (skupina 663) od drugih proračuna i proračunskih korisnika.

6. Izvor financiranja prihodi od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine i naknade s naslova osiguranja čine prihodi ostvareni prodajom ili zamjenom nefinancijske imovine i od naknade štete s osnove osiguranja, a mogu se koristiti za kapitalne rashode, za ulaganja u dionice i udjele trgovačkih društava te za otplate glavnice temeljem dugoročnog zaduživanja. Kapitalni rashodi jesu: rashodi za nabavu nefinancijske imovine, rashodi za održavanje nefinancijske imovine, kapitalne pomoći koje se daju trgovačkim društvima u kojima država, odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ima odlučujući utjecaj na upravljanje za nabavu nefinancijske imovine i dodatna ulaganja u nefinancijsku imovinu.

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

Prijedlog plana rashoda i izdataka

Proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezni su izraditi prijedlog plana rashoda i izdataka za razdoblje 2016. - 2018. razvrstane prema proračunskim klasifikacijama u skladu s Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama i Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

Proračunski korisnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave rashode i izdatke za 2016. godinu planira na razini podskupine (treća razina računskog plana), a za 2017. i 2018. na razini skupine (druga razina računskog plana).

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 2016. mogle preuzimati i izvršavati nove obveze.

Temeljem zahtjeva nadležne lokalne jedinice proračunski korisnik može izrađivati i prijedlog financijskog plana na razini odjeljka (četvrta razina računskog plana), međutim upravno vijeće ili drugo upravljačko tijelo obvezno je usvojiti financijski plan korisnika, a predstavničko tijelo proračun za 2016. godinu na razini podskupine (treća razina računskog plana), a projekcije za 2017. i 2018. godinu na razini skupine (druga razina računskog plana).

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 općeg proračuna), niti u okviru podskupine 381 (tekuće donacije) i podskupine 382 (kapitalne donacije). Na ovim podskupinama planiraju se rashodi za financiranje drugih subjekta (neprofitne organizacije, trgovačka društva, fizičke osobe) koje proračun financira na dobrovoljnoj bazi, sukladno svojim financijskim mogućnostima. Također, račun odjeljka 367 (prijenosi proračunskim korisnicima iz nadležnog proračuna za financiranje redovne djelatnosti) ne koristi se u procesu planiranja.

Obrazloženje financijskog plana

Obrazloženje financijskog plana proračunskog korisnika je podloga za analiziranje rezultata (učinaka) i oblikovanje budućih ciljeva, usmjeravanje djelovanja proračunskog korisnika te osnova za utvrđivanje odgovornosti. U skladu s člankom 30. Zakona o proračunu proračunski korisnici su dužni uz prijedlog financijskog plana izraditi i dostaviti obrazloženje prijedloga financijskog plana.

Uvođenjem srednjoročnog fiskalnog okvira i programskog planiranja u skladu s najboljom europskom praksom naglasak se stavlja na rezultate koji se postižu provedbom programa, aktivnosti i projekata, umjesto na vrstu i visinu troškova. Time se zahtijeva preuzimanje odgovornosti za rezultate provedbe programa (i aktivnosti i projekata) od jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih proračunskih korisnika.

Upravo stoga obrazloženje postaje sve značajniji dio samog financijskog plana na što ukazuje i pitanje iz Upitnika o fiskalnoj odgovornosti: *„Obrazloženje financijskog plana proračunskog korisnika državnog proračuna i proračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sadrži sažetak djelokruga rada proračunskog korisnika, obrazložene programe, zakonske i druge podloge na kojima se zasnivaju programi, usklađene ciljeve, strategiju i programe s dokumentima dugoročnog razvoja, ishodište i pokazatelje na kojima se zasnivaju izračuni i ocjene potrebnih sredstava za provođenje programa, izvještaj o postignutim ciljevima i rezultatima programa temeljenim na pokazateljima uspješnosti iz nadležnosti proračunskog korisnika u prethodnoj godini te ostala obrazloženja i dokumentaciju.“*

Obrazloženje prijedloga financijskog plana sadrži:

- sažetak djelokruga rada proračunskog korisnika
- obrazložene programe
- zakonske i druge podloge na kojima se zasnivaju programi
- usklađene ciljeve, strategiju i programe s dokumentima dugoročnog razvoja
- ishodište i pokazatelje na kojima se zasnivaju izračuni i ocjene potrebnih sredstava za provođenje programa
- izvještaj o postignutim ciljevima i rezultatima programa temeljenim na pokazateljima uspješnosti iz nadležnosti proračunskog korisnika u prethodnoj godini
- ostala obrazloženja i dokumentaciju.

Budući da se financijski plan, odnosno proračun čiji se posebni dio sastoji od financijskih planova proračunskih korisnika, usvaja za trogodišnje razdoblje važno je kroz obrazloženje postići da proračunski dokumenti pažljivo objašnjavaju, od godine do godine, kako su procjene proračunskih stavki i višegodišnje procjene povezane s višegodišnjim procjenama iz prethodne godine.

Dakle, odstupanja od onog što je prethodne godine projicirano za 2016. i 2017., odnosno što je već usvojeno prethodne godine, ali na manje razrađenoj razini, potrebno je u ovome dijelu obrazložiti navodeći zbog čega dolazi do razlika u odnosu na projekcije usvojene prethodne godine.

Program je skup neovisnih, usko povezanih aktivnosti i projekata usmjerenih ispunjenju zajedničkoga cilja. Proračun po programima usredotočen je na rezultate svakog programa jer omogućava praćenje rashoda i izdataka vezanih uz provedbu programa. Proračun po programima prezentira javnosti, predstavničkim i izvršnim tijelima ciljeve i proračunska sredstva osigurana za provedbu zadanih ciljeva te rezultate provedbe planiranih programa. Mjerenje rezultata programa osigurava jasniju i učinkovitiju dodjelu sredstava. Prilikom izrade obrazloženja naglasak je potrebno staviti na ciljeve koji se programima namjeravaju postići i pokazatelje uspješnosti realizacije tih ciljeva.

Obrazloženje cilja nekog programa mora odgovoriti na sljedeća pitanja:

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

U opisu programa i njihovih ciljeva važno je istaknuti uštede do kojih će dovesti realizacija utvrđenih ciljeva, a moguće je dodati i objašnjenje posljedica koje bi nastale u slučaju neprovedbe ovoga programa ili neprovedbe u predloženom obuhvatu ili predviđenom razdoblju.

U okviru procjene potrebnih sredstava potrebno je navesti ishodište i pokazatelje na kojima se zasnivaju izračuni i ocjene potrebnih sredstava za provođenje programa, odnosno aktivnosti/projekata.

Dakle, kako bi se pratilo ostvarenje ciljeva programa za trogodišnje razdoblje potrebno je definirati pokazatelje uspješnosti. Pokazatelji uspješnosti predstavljaju podlogu za mjerenje učinkovitosti provedbe programa.

Dobri pokazatelji trebaju biti:

- specifični – da zaista mjere ono što treba mjeriti,
- mjerljivi – u pogledu kvalitete i/ili količine,
- dostupni – u okviru prihvatljivih troškova,
- relevantni – u odnosu na definirani cilj i
- vremenski određeni – da se definirani ciljevi izvrše u zadanom vremenskom roku.

Glavna karakteristika pokazatelja uspješnosti je mjerljivost stoga ih je potrebno brojčano iskazati ili jasno i nedvosmisleno izraziti. Isti će omogućiti praćenje i izvještavanje o napretku i ostvarenju zadanih programa.

U obrazloženju financijskog plana koriste se dvije vrste pokazatelja: pokazatelj učinka (outcome) i pokazatelj rezultata (output). Pokazatelj učinka treba dati informaciju o učinkovitosti, dugoročnim rezultatima te društvenim promjenama koje se postižu ostvarenjem cilja. Jedan od takvih pokazatelja je primjerice postizanje višeg stupnja pismenosti. Ovakve pokazatelje je teže utvrditi zato se za početak preporuča utvrđivanje pokazatelja rezultata. Ovi pokazatelji odnose se na proizvedena dobra i usluge unutar aktivnosti/projekta i orijentirani su prema konkretnom rezultatu.

5. TERMINSKI PLAN ZA IZRADU PRORAČUNA I PRIJEDLOGA FINANCIJSKOG PLANA PRORAČUNSKOG KORISNIKA OPĆINE BISTRA

Sukladno članku 31. Zakona o proračunu, proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dužni su dostaviti prijedlog financijskog plana najkasnije do 15. rujna 2015. godine. Odnosno, proračunski korisnici Općine Bistra – Općinska Knjižnica Bistra i Dječji vrtić Kapljica, dužni su do 15. rujna 2015. godine dostaviti svoje prijedloge financijskog plana za 2016., 2017. i 2018. godinu.

Sukladno članku 37. Zakona o proračunu upravno tijelo za financije, odnosno Jedinostveni upravni odjel Općine Bistra, izrađuje nacrt proračuna za proračunsku godinu i projekcije za slijedeće dvije godine, te ih dostavlja načelniku do 15. listopada 2015. godine.

Sukladno članku 31. Zakona o proračunu općinski načelnik utvrđuje prijedlog proračuna i projekcije te ih podnosi predstavničkom tijelu na donošenje do 15. studenog 2015. godine.

Sukladno članku 39. Zakona o proračunu predstavničko tijelo donosi proračun za iduću proračunsku godinu i projekcije za sljedeće dvije proračunske godine do konca tekuće godine i to u roku koji omogućuje primjenu proračuna s 1. siječnja 2016. godine.

Dostupnost materijala

Na internet stranici Općine Bistra www.bistra.hr nalaze se ove Upute za izradu prijedloga proračuna i financijskog plana proračunskih korisnika Općine Starigrad za razdoblje 2016.-2018. godine.

Na internet stranici Ministarstva financija www.mfin.hr (Proračun/Lokalni proračun) nalaze se Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2016. - 2018., Model prijedloga financijskog plana proračunskog korisnika i Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2016. - 2018.g.

KLASA : 400-06/15-01/04

URBROJ: 238/02-02-15-01

Bistra, 04.09.2015. godine

***Općinski načelnik
Krešimir Gulić***