



**REPUBLIKA HRVATSKA**  
**ZAGREBAČKA ŽUPANIJA**  
**OPĆINA BISTRA**

**Jedinstveni upravni odjel**  
**Odsjek za financije i računovodstvo**

---

**UPUTE ZA IZRADU PRORAČUNA OPĆINE BISTRA**  
**ZA RAZDOBLJE 2020. - 2022. GODINE**

**Bistra, rujan 2019. godine**

## SADRŽAJ

1. UVOD
2. TEMELJNI MAKROEKONOMSKI POKAZATELJI ZA RAZDOBLJE 2020. – 2022.
3. METODOLOGIJA IZRADE PRIJEDLOGA PRORAČUNA OPĆINE BISTRA
  - 3.1. Primjena načela transparentnosti
  - 3.2. Namjenski i vlastiti prihodi proračunskih korisnika
  - 3.3. Zaduživanje i davanje jamstva i suglasnosti
  - 3.4. Plan razvojnih programa
  - 3.5. Procjena prihoda i rashoda, te primitaka i izdataka Općine Bistra u sljedeće tri godine
  - 3.6. Izrada i donošenje proračuna i projekcija
4. METODOLOGIJA IZRADE PRIJEDLOGA FINACIJSKOG PLANA PRORAČUNSKIH KORISNIKA OPĆINE BISTRA
  - 4.1. Procjena prihoda i primitaka
  - 4.2. Prijedlog plana rashoda i izdataka
  - 4.3. Planiranje viškova/manjkova iz prethodnih godina
  - 4.4. Obrazloženje financijskog plana
  - 4.5. Postupak izmjene i dopune financijskog plana proračunskog korisnika
  - 4.6. Visina financijskog plana proračunskih korisnika Općine Bistra
5. TERMINSKI PLAN ZA IZRADU PRORAČUNA I PRIJEDLOGA FINACIJSKOG PLANA PRORAČUNSKIH KORISNIKA OPĆINE BISTRA
6. PRIMJENA ZAKONA O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI I UREDBA O SASTAVLJANJU I PREDAJI IZJAVE O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI I IZVJEŠTAJA O PRIMJENI FISKALNIH PRAVILA
7. DOSTUPNOST MATERIJALA

## 1. UVOD

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. godine.

Sukladno Zakonu o proračunu ( Narodne novine br. 87/08, 136/12 i 15/15 ), a na temelju Smjernica, Ministarstvo financija sastavlja Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Dostavljene upute Ministarstva financija 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 na mrežnoj stranici Ministarstva financija.

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, 115/15, 87/16 i 3/18 ).

Temeljem Uputa Ministarstva financija, Odsjek za financije i računovodstvo Jedinog upravnog odjela Općine Bistra je izradio ove Upute za izradu Proračuna Općine Bistra za razdoblje 2020. - 2022. godine.

Ove upute sadrže:

- Metodologiju izrade prijedloga proračuna Općine Bistra
- Metodologiju izrade prijedloga financijskog plana proračunskih korisnika Općine Bistra
- Visine financijskog plana proračunskih korisnika 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 i 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. TEMELJNI MAKROEKONOMSKI POKAZATELJI ZA RAZDOBLJE 2020. – 2022.**

U domaćem gospodarstvu u srednjoročnom razdoblju očekuje se nastavak rasta ekonomske aktivnosti. Tako se u 2020. godini predviđa realni rast BDP-a od 2,5% te 2,4% u 2021. i 2022. godini. Osobna potrošnja najviše će pridonositi rastu domaće potražnje, ali i ukupnom gospodarskom rastu u srednjoročnom razdoblju, uslijed rasta zaposlenosti i plaća, visoke razine potrošačkog povjerenja, niske inflacije te rasta potrošačkih kredita u uvjetima zadržavanja niskih kamatnih stopa.

Pozitivan doprinos osobnoj potrošnji u 2020. godini očekuje se i od poreznog rasterećenja. U skladu s dinamikom realnog raspoloživog dohotka kućanstva, rast osobne potrošnje usporavat će prema kraju srednjoročnog razdoblja. Pod utjecajem povoljnih gospodarskih kretanja, znatnijih priljeva iz EU fondova te zadržavanja povoljnih uvjeta financiranja, u narednom razdoblju očekuje se snažan rast investicijske aktivnosti. Rast izvoza roba i usluga se očekuje na nižim razinama no što je to bio slučaj u godinama nakon pristupanja EU. Kroz čitavo projekcijsko razdoblje doprinos izvoza roba nadmašivat će doprinos izvoza usluga, na koji djeluje nepovoljan učinak prisutnog zaoštavanja konkurencije u turističkoj djelatnosti. Četvrti krug poreznog rasterećenja predviđa se od početka 2020. godine s ukupnim rasterećenjem od 3,8 milijardi kuna, a najznačajnije izmjene odnose se na promjene u oporezivanju porezom na dodanu vrijednost i to smanjenjem opće stope PDV-a s 25% na 24% od 1. siječnja 2020. te smanjenjem PDV - za pripremu i usluživanje hrane u ugostiteljstvu na 13%.

Predviđene su i izmjene u sustavu oporezivanja rada i dobiti. Tako se u sustavu poreza na dohodak planira porezno rasterećenje mladih osoba do 30 godina smanjenjem porezne obveze za 100% do 25 godina starosti, a za 50% od 26 do 30 godina starosti. Ovom izmjenom bit će obuhvaćeno 250.000 zaposlenih, mlađih od 30 godina.

Uz to, izmjenama Pravilnika o porezu na dohodak proširuje se i opseg neoporezivih primitaka na trošak smještaja i prehrane za sve radnike, trošak redovne skrbi djece radnika predškolske dobi, naknade za podmirivanje troškova usluga za odmor radnika izvan glavne sezone te naknade za dodatno i dopunsko zdravstveno osiguranje.

## **3. METODOLOGIJA IZRADE PRIJEDLOGA PRORAČUNA OPĆINE BISTRA**

Metodologija izrade proračuna propisana je Zakonom o proračunu i podzakonskim aktima: Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama ( Narodne novine 26/10, 120/13 ) i Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu ( Narodne novine 124/14, 115/15, 87/16, 3/18 ).

Nakon primitka Uputa za izradu proračuna, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje je Ministarstvo financija dužno donijeti do 15.08. tekuće godine, Odsjek za financije i računovodstvo Jedininstvenog upravnog odjela Općine Bistra izrađuje Upute za izradu proračuna Općine Bistra za razdoblje 2020. – 2022.g. i dostavlja ih proračunskim korisnicima Općine Bistra ( Dječji vrtić Kapljica i Općinska Knjižnica Bistra ). Na temelju dobivenih Uputa proračunski korisnici Općine Bistra dužni su izraditi i dostaviti Odsjeku za računovodstvo i financije prijedlog financijskog plana do 15.09.2019.g.

Odsjek za financije i računovodstvo Jedininstvenog upravnog odjela Općine Bistra izrađuje nacrt proračuna za proračunsku godinu i projekcije za sljedeće dvije te ih dostavlja općinskom

načelniku do 15.10. tekuće godine. Općinski načelnik utvrđuje prijedlog proračuna i projekcije te ih podnosi općinskom vijeću na donošenje do 15.11. tekuće godine.

Početakom 2015. godine stupio je na snagu novi Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu kojim je uvedena 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.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koriste podskupinu 366 Pomoći proračunskim korisnicima drugih proračuna za planiranje sredstava proračunskom korisniku koji nije iz njihove nadležnosti.

Sredstva pomoći koje će jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ostvariti iz državnog proračuna planiraju se u podskupini računa 633 Pomoći proračunu iz drugih proračuna.

Sredstva koja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ostvaruju iz državnog proračuna za provođenje EU projekata planiraju se na podskupini 638 Pomoći temeljem prijensa EU sredstava. Primljeni predujam za provođenje EU projekata evidentira se odobrenjem osnovnog računa 23957 Obveze za EU predujmove. Nakon nastanka rashoda vezanih za projekt koji se financira iz EU sredstava, za iznos tih rashoda zadužuje se račun 23957 Obveze za EU predujmove i evidentira prihode na računu 638. Iznimno, ako jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave sudjeluje u EU programima kojima upravljaju institucije izvan RH, ostvarena sredstva planiraju se na računima 632 Pomoći od međunarodnih organizacija, te institucija i tijela EU.

### **3.1. Primjena načela transparentnosti**

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 proračuna;
- godišnje financijske izvještaje.

Zakon o pravu na pristup informacijama ( Narodne novine 25/13, 85/15 ) u članku 10. obvezuje jedinicu lokalne i područne (regionalne) samouprave da na vlastitim internetskim stranicama objavi opće akte i odluke, godišnje planove, programe, strategije, upute, izvještaje o radu, financijska izvješća i druge odgovarajuće dokumente koji se odnose na područje rada tijela javne vlasti, podatke o izvoru financiranja, proračunu i izvršenju proračuna.

### **3.2. Namjenski i vlastiti prihodi proračunskih korisnika**

Člankom 48. Zakona o proračunu propisana je obveza uplate namjenskih prihoda i primitaka koje ostvare proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u proračun jedinice. Namjenski prihodi i primici jesu: pomoći, donacije, prihodi za posebne namjene, prihodi od prodaje ili zamjene imovine u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, naknade s naslova osiguranja i namjenski primici od zaduživanja i prodaje dionica i udjela.

Namjenski prihodi i primici koji nisu iskorišteni u prethodnoj godini prenose se u proračun za tekuću proračunsku godinu.

Ako su namjenski prihodi i primici uplaćeni u nižem opsegu nego što je iskazano u proračunu, korisnik može preuzeti i plaćati obveze samo u visini stvarno uplaćenih, odnosno raspoloživih sredstava.

Uplaćene i prenesene, a manje planirane pomoći, donacije i prihodi za posebne namjene mogu se izvršavati iznad iznosa utvrđenih u proračunu, a do visine uplaćenih, odnosno prenesenih sredstava.

Uplaćeni i preneseni, a manje planirani namjenski primici od zaduživanja mogu se izvršavati iznad iznosa utvrđenih u proračunu, a do visine uplaćenih, odnosno prenesenih sredstava, uz prethodnu suglasnost Ministarstva financija odnosno upravnog tijela za financije.

Uplaćene i prenesene, a neplanirane pomoći, donacije, prihodi za posebne namjene i namjenski primici od zaduživanja mogu se koristiti prema naknadno utvrđenim aktivnostima i/ili projektima u proračunu uz prethodnu suglasnost Ministarstva financija odnosno upravnog tijela za financije.

Člankom 52. Zakona o proračunu utvrđuje se obveza uplate vlastitih prihoda proračunskih korisnika u proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Vlastiti prihodi su prihodi koje proračunski korisnici ostvaruju od obavljanja poslova na tržištu i u tržišnim uvjetima.

Ako su vlastiti prihodi uplaćeni u nižem opsegu nego što je iskazano u proračunu, korisnik može preuzeti i plaćati obveze samo u visini stvarno uplaćenih, odnosno raspoloživih sredstava.

Uplaćeni i preneseni, a manje planirani vlastiti prihodi mogu se izvršavati iznad iznosa utvrđenih u proračunu, a do visine uplaćenih, odnosno prenesenih sredstava.

Uplaćeni, a neplanirani vlastiti prihodi mogu se koristiti prema naknadno utvrđenim aktivnostima i/ili projektima u proračunu uz prethodnu suglasnost Ministarstva financija, odnosno upravnog tijela za financije.

Vlastiti prihodi koji nisu iskorišteni u prethodnoj godini, prenose se u proračun za tekuću proračunsku godinu.

Odlukom o izvršavanju proračuna Općine Bistra određeno je izuzeće od obveze uplate namjenskih prihoda i primitaka i vlastitih prihoda proračunskih korisnika Općine Bistra u proračun Općine.

### **3.3. Zaduživanje i davanje jamstva i suglasnosti**

Zakonom o proračunu i Pravilnikom o postupku zaduživanja te davanja jamstva i suglasnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave propisan je postupak davanja suglasnosti za zaduživanje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, davanje jamstva županije i davanja suglasnosti općine, grada i županije, obvezni sastojci zahtjeva, obvezni prilozi i dokumentacija, te način izvještavanja o zaduživanju, danim jamstvima i suglasnostima.

Zakonom o proračunu propisana je obveza i rok dostave ugovora o zaduženju te izvješća o zaduženju, danim jamstvima i suglasnostima putem Obrasca IZJS Ministarstvu financija. Skenirani Obrazac IZJS dostavlja se na e-mail adresu Ministarstva financija [lokalni.proracuni@mfin.hr](mailto:lokalni.proracuni@mfin.hr) u propisanom roku.

### **3.4. Plan razvojnih programa**

Zakonom o proračunu utvrđena je obveza izrade Plana razvojnih programa za jedinice lokalne i područne ( regionalne ) samouprave.

Plan razvojnih program je uz opći i posebni dio proračuna sastavni dio proračuna jedinice lokalne i područne ( regionalne ) samouprave. U planu razvojnih programa jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave iskazuju planirane rashode za investicije za trogodišnje razdoblje, te izdvajanja za kapitalne pomoći i donacije.

Proračunski korisnici proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave nisu u obvezi izrađivati Plan razvojnih programa, ali su u obvezi surađivati s nadležnim upravnim odjelom koji za proračunske korisnike iz svoje nadležnosti priprema plan razvojnih programa.

Plan razvojnih programa mora sadržavati ciljeve i prioritete razvoja jedinice lokalne i područne ( regionalne ) samouprave koji su povezani s programskom i organizacijskom klasifikacijom proračuna.

Sam Plan razvojnih programa predstavlja strateško-planski dokument stvarajući dobru pretpostavku za povezivanje svih strateških dokumenata jedinice sa proračunskim planiranjem.

Planovi razvojnih programa su važni i u kontekstu priprema jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za korištenje sredstava iz EU fondova iz razloga što programi ili projekti koji se planiraju financirati iz navedenih fondova moraju imati vezu sa strateškim ciljevima i prioritetima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a koji opet moraju biti u suglasju s nacionalnim strateškim ciljevima i prioritetima. Planovi razvojnih programa poveznica su između strateških ciljeva definiranih strateškim dokumentima i proračunom za trogodišnje razdoblje.

### **3.5. 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. Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna očekuju se u većem iznosu s obzirom da je Općina Bistra aplicirala 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.

Uz ostale redovite rashode i izdatke, nastaviti će se realizacija planiranih i započelih projekata kroz radove ili izradu projektnih dokumentacija.

### **3.6. Izrada i donošenje proračuna i projekcija**

Predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave donosi proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2019. godinu na razini podskupine ( treća razina računskog plana ), a projekcije za 2020. i 2021. 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 bili uskraćeni za potrebne informacije.

## **4. METODOLOGIJA IZRADE PRIJEDLOGA FINACIJSKOG PLANA PRORAČUNSKIH KORISNIKA OPĆINE BISTRA**

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 Općine Bistra su:

1. Dječji vrtić Kapljica
2. Općinska knjižnica Bistra

Sukladno Zakonu o proračunu, te odredbama Pravilnika, Dječji vrtić Kapljica i Općinska knjižnica Bistra upisani su u Registar i proračunski su korisnici Općine Bistra.

Proračunski korisnik u financijskom planu treba iskazati sve prihode i primitake, rashode i izdatke, 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 Zakonom o proračunu obuhvaća:



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

Vezano uz programe te aktivnosti i projekte iz nadležnosti proračunskih korisnika potrebno je pridržavati se isključivo postojećih.

Za eventualno nove programe, aktivnosti i projekte za 2020. godinu potrebno je pismeno kontaktirati Jedinствeni upravni odjel Općine Bistra. Proračunski korisnici trebaju prvenstveno planirati projekte u skladu s utvrđenim prioritetima, raspoloživim sredstvima te realnom dinamikom provedbe pojedinih projekata.

Proračunskim korisnicima se napominje da, sukladno članku 25. stavku 3. Zakona o proračunu, visina financijskog plana po razdjelima organizacijske klasifikacije obuhvaća: - visinu sredstava potrebnih za provedbu postojećih programa, odnosno aktivnosti, koje proizlaze iz trenutno važećih propisa, i - visinu sredstava potrebnih za uvođenje i provedbu novih ili promjenu postojećih programa, odnosno aktivnosti.

Krajnji rok za dostavu financijskih planova proračunskih korisnika nadležnom Jedinствenom upravnom odjelu Općine Bistra je 15. rujna 2019. godine.

#### **4.1. Procjena prihoda i primitaka**

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 2020. – 2022. 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. Doprinosi
3. Vlastiti prihodi
4. Prihodi za posebne namjene
5. Pomoći
6. Donacije
7. Prihodi od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine i naknade s naslova osiguranja
8. Namjenski primici.

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

2. Izvor financiranja *doprinosi* uključuju prihode od uplaćenih doprinosa za zdravstveno osiguranje, mirovinsko osiguranje i doprinosa za zapošljavanje.

3. 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.

4. 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.

5. 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.

Prihodi koje proračunski korisnici ostvare od drugih proračuna koji im nije nadležan planiraju se na podskupini računa 636 Pomoći proračunskim korisnicima iz proračuna koji im nije nadležan i to na kontima 6361 – Tekuće pomoći proračunskim korisnicima iz nenadležnog proračuna, i 6362 – Kapitalne pomoći proračunskim korisnicima iz nenadležnog proračuna.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovi proračunski korisnici mogu ostvariti sredstva tekućih i kapitalnih pomoći od proračunskih korisnika državnog proračuna temeljem prijenosa sredstava EU. Kod programa EU proračunski korisnik državnog proračuna pojavljuje se kao tijelo koje prosljeđuje sredstva proračunskom korisniku jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave planira sredstva EU na podskupini računa 638 Pomoći temeljem prijenosa sredstava EU.

Proračunski korisnik lokalne razine navedena sredstva planira u okviru podskupine 638 Pomoći temeljem prijenosa sredstava EU i evidentira ih na osnovnim računima 6381 Tekuće pomoći temeljem prijenosa sredstava EU i 6382 Kapitalne pomoći temeljem prijenosa sredstava EU.

Iznimno, ako jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili njihovi proračunski korisnici sudjeluju u EU programima kojima upravljaju institucije izvan Republike Hrvatske ostvarena sredstva planiraju na podskupini računa 632 Pomoći od međunarodnih organizacija te institucija i tijela EU.

Obveza je korisnika sredstava EU pomoći (jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave) osigurati u svom računovodstvenom sustavu informacije o svim poslovnim događajima i transakcijama vezanim uz provedbu projekta, a isto tako i podatak o obračunatim kamatama na sredstva dobivena kao predujam.

6. 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.

7. 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.

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

## **4.2. Prijedlog plana rashoda i izdataka**

Proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezni su izraditi prijedlog plana rashoda i izdataka za razdoblje 2020.-2022. godine razvrstane prema proračunskim klasifikacijama u skladu s Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama i Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i računskom planu.

Proračunski korisnici rashode i izdatke za 2020.g. planiraju na razini podskupine ( treća razina računskog plana ), a za 2021. i 2022. godinu na razini skupine ( druga razina računskog plana ).

Upravna vijeća i ostala upravljačka tijela proračunskih korisnika obvezna su usvojiti financijski plan do kraja godine kako bi se od 01. siječnja 2020. godine mogle preuzimati i izvršavati obveze.

Proračunski korisnici mogu izrađivati prijedlog financijskog plana na razini odjeljka ( četvrta razina računskog plana), međutim upravno vijeće ili drugo upravljačko tijelo obvezno je usvojiti financijski plan na razini podskupine ( treća razina računskog plana), a projekcije za 2021. i 2022. na razini skupine ( druga razina računskog plana).

## **4.3. Planiranje viškova/manjkova iz prethodnih godina**

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

Financijski plan koji uključuje isključivo plan prihoda i rashoda bez rezultata poslovanja ne pruža cjelovit financijski okvir za donošenje odluka o budućoj potrošnji i izvorima financiranja. Evidentno je da izvori financiranja poslovanja korisnika nisu isključivo prihodi tekuće godine, već i viškovi iz prethodnih godina.

Proračunski korisnici koji posluju s manjkom trebaju kroz financijski plan pokazati korekcije pogrešnih odluka iz prošlosti iz kojih su manjkovi proizlašli i iznaći načine za njihovo pokriće.

Manjkovi se mogu pokriti ili na teret novih izvora financiranja, odnosno rasta prihoda ili smanjenjem ukupne rashodovne strane u visini nastalih manjkova.

Iznimno, kada proračunski korisnici dođu u situaciju da im preneseni manjak čini značajan dio ukupnog financijskog plana, odnosno da ga s obzirom na projekciju prihoda i stvorene obeze ne mogu realno pokriti u jednoj godini, moguće je sukcesivno planirati pokriće manjka kroz trogodišnje razdoblje za koje se financijski plan donosi, stim da nije moguće prebaciti na posljednju godinu zadanog trogodišnjeg okvira.

Sukcesivno planiranje pokrića manjka moguće je jedino pod uvjetom da se uz financijski plan donese i akt koji će sadržavati:

1. Analizu i ocjenu postojećeg financijskog stanja
2. Prijedlog mjera za otklanjanje utvrđenih uzroka nastanka negativnog poslovanja te mjera za stabilno održivo poslovanje ( to je skup mjera za povećanje visine i/ili strukture prihoda, poboljšanje naplate prihoda, racionalizaciju poslovanja, nova organizacijska struktura, promjene u razini zapošljavanja i sl. )
3. Akcijski plan provedbe navedenih mjera ( s opisom mjere, načinom provedbe, rokom provedbe, imenom i prezimenom odgovorne osobe ) s očekivanim financijskim i ekonomskim učinkom.

Takav dokument donosi tijelo koje usvaja i sam financijski plan.

Primjenjujući sličnu logiku, proračunski korisnici mogu iznimno sukcesivno planirati trošenje kumuliranog viška iz prethodnih godina.

Međutim, i u tom slučaju upravljačko tijelo mora potvrditi takvo postupanje. Akt koji uz financijski plan donosi upravljačko tijelo svakako treba odgovoriti na pitanja nastanka tako značajnog viška, stvaranja mogućnosti smanjenja ili ukidanje određenih naknada koje se naplaćuju za usluge koje pružaju proračunski korisnici te načina i svrhe za koju će se upotrijebiti navedeni višak u zadanom trogodišnjem okviru.

Proračunski korisnici svjesni su potrebe uključivanja rezultata poslovanja u financijski plan, ali najčešće ne znaju na koji način tehnički to provesti. Rezultat o kojem govorimo je u računovodstvenim evidencijama iskazan na podskupini računa 922 Višak/manjak prihoda.

Višak i manjak se ne iskazuje u financijskom planu na računima razreda 6/7 i 3/4, već se u sam financijski plan uključuje bilančna pozicija 922 Višak/manjak prihoda. Činjenica je da je konačni rezultat poslovanja poznat tek u siječnju godine za koju se donosi financijski plan pa se zbog toga prilikom planiranja u obzir uzima planirani rezultat poslovanja, odnosno njegova procjena rezultata poslovanja.

#### **4.4.    Obrazloženje financijskog plana**

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

U skladu s člankom 3. Zakona o proračunu, 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
- Usklađene ciljeve, strategiju i programe s dokumentima dugoročnog razvoja
- Ishodište i pokazatelje na kojima se zasnivaju izračuni i ocjene potrebnih sredstava za provođenje programa
- Izveštaj o postignutim ciljevima i rezultatima programa temeljenim na pokazateljima uspješnosti iz nadležnosti proračunskog korisnika u prethodnoj godini
- Ostala obrazloženja i dokumentaciju.

Prilikom izrade obrazloženja, potrebno je staviti naglasak 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
- 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.

#### **4.5. Postupak izmjene i dopune financijskog plana proračunskog korisnika**

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

Sukladno Zakonu o proračunu namjenski prihodi i primici, te vlastiti prihodi proračunskih korisnika uplaćuju se u proračun jedinice. Odlukom o izvršavanju proračuna Općine Bistra određeno je izuzeće od obveze uplate ovih prihoda i primitaka u proračun.

Izuzeće od uplate vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka proračunskih korisnika ne znači izuzeće od planiranja navedenih prihoda u proračun jedinice. Sukladno navedenom, ostvarivanje navedenih prihoda i primitaka te trošenje rashoda financiranih iz ovih izvora, a izuzetih od uplate u proračun, mora se izvještajno pratiti na način kako je utvrdila nadležna jedinica ( Upute za suradnju s proračunskim korisnicima Općine Bistra).

Tijekom godine moguće su nepredviđene okolnosti koje dovode do neplaniranih ostvarenja prihoda i primitaka, te rashoda i izdataka proračunskih korisnika.

Kada je riječ o promjenama u financijskom planu proračunskih korisnika koje su vezane uz financiranje iz izvora općih prihoda i primitaka, odnosno iz nadležnog proračuna, podrazumijeva se da navedenom nije moguće pristupiti bez suglasnosti jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno preraspodjela ili izmjena i dopuna proračuna. Međutim, promjene u financijskom planu vezane uz vlastite i namjenske prihode i primitke ( “fleksibilni izvori”) biti će uređeni Odlukom o izvršavanju proračuna lokalne i područne (regionalne) samouprave.

#### **4.6. Visina financijskog plana proračunskih korisnika Općine Bistra**

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 sljedeću proračunsku godinu

i za sljedeće dvije godine raspoređen na:

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

KORISNIK	Izvršenje 2018. g.	Plan 2019. g.	Prijedlog 2020.g.		Prijedlog 2021.g.		Prijedlog 2022.g.	
			Limit A	Limit B	Limit A	Limit B	Limit A	Limit B
Dječji vrtić Kapljica	2.561.589,52 kn	3.907.162,74 kn	3.900.000,00 kn	4.900.000,00 kn	3.800.000,00 kn	-	3.900.000,00 kn	-
Općinska knjižnica Bistra	242.835,12 kn	278.788,05 kn	410.000,00 kn	420.000,00 kn	420.000,00 kn	-	430.000,00 kn	-

Vežano uz programe te aktivnosti i projekte iz nadležnosti proračunskih korisnika potrebno je pridržavati se isključivo postojećih.

Za eventualno nove programe, aktivnosti i projekte za 2020. godinu potrebno je pismeno kontaktirati Jedinšteni upravni odjel Općine Bistra. Proračunski korisnici trebaju prvenstveno planirati projekte u skladu s utvrđenim prioritetima, raspoloživim sredstvima te realnom dinamikom provedbe pojedinih projekata.

Proračunski korisnici dužni su prilikom planiranja rashoda realno procijeniti i najprije planirati fiksne rashode (rashode za zaposlene, materijalne rashode, ugovorne obveze....), a razliku do odobrenog limita planirati za nove projekte i aktivnosti.

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

## **5. TERMINSKI PLAN ZA IZRADU PRORAČUNA I PRIJEDLOGA FINANCIJSKOG PLANA PRORAČUNSKIH KORISNIKA OPĆINE BISTRA**

Sukladno članku 32. Zakona o proračunu proračunski korisnici Općine Bistra – Općinska Knjižnica Bistra i Dječji vrtić Kapljica, dužni su do 15. rujna 2019. godine dostaviti prijedlog financijskog plana za 2020. i projekcije za 2021. i 2022. godinu.

Sukladno članku 37. Zakona o proračunu Odsjek za financije i računovodstvo Jedinštenog upravnog odjela Općine Bistra, izrađuje nacrt proračuna za proračunsku godinu i projekcije za sljedeće dvije godine, te ih dostavlja načelniku do 15. listopada 2019. godine.

Sukladno članku 37. Zakona o proračunu općinski načelnik utvrđuje prijedlog proračuna i projekcije te ih podnosi predstavničkom tijelu na donošenje do 15. studenog 2019. godine.

Sukladno članku 39. Zakona o proračunu predstavničko tijelo donosi proračun za 2020. godinu i projekcije za 2021. i 2022. godinu do konca tekuće godine i to u roku koji omogućuje primjenu proračuna s 1. siječnja 2020. godine.

Po usvajanju Proračuna Općine Bistra od strane Općinskog vijeća, proračunski korisnici obvezni su usvojiti svoje financijske planove do 31.12.2019. godine.

## **6. PRIMJENA ZAKONA O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI I 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.

U skladu sa odredbama zakonske regulative čelnici proračunskih korisnika Općine Bistra dužni su do 28. veljače 2020. godine dostaviti Načelniku Općine Bistra za 2019. godinu sljedeću dokumentaciju: - Izjavu o fiskalnoj odgovornosti, - Popunjeni Upitnik, - Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti, - Izvješće o otklonjenim slabostima i nepravilnostima, utvrđenima u prethodnoj godini.

Od 01.01.2015. godine u obvezi predavanja Izjave su i direktori svih trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u vlasništvu Republike Hrvatske, odnosno jedne ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnoj odgovornosti propisane su prekršajne i kaznene odredbe za čelnike tijela koji neće na vrijeme ili uopće predati Izjavu o fiskalnoj odgovornosti sa popratnom dokumentacijom, a prekršajno će se i kažnjavati svi oni za koje se utvrdi da im je dokumentacija temeljem koje se daje Izjava o fiskalnoj odgovornosti nevjerodostojna.

JLP(R)S obvezne su provjeriti kod proračunskih korisnika, te trgovačkih društava i drugih pravnih osoba da li su zaista poštovana načela zakonitog, namjenskog i svrhovitog korištenja sredstava te da li je uspostavljen i funkcionira li učinkovit i djelotvoran sustav financijskog upravljanja i kontrola, a o uočenim nepravilnostima po provedenim provjerama izvijestiti Ministarstvo financija sukladno Naputku.

## **7. DOSTUPNOST MATERIJALA**

Na internet stranici Općine Bistra [www.bistra.hr](http://www.bistra.hr) nalaze se ove Upute za izradu proračuna Općine Bistra za razdoblje 2020.-2022. godine.

Na internet stranici Ministarstva financija [www.mfin.hr](http://www.mfin.hr) (Proračun/Lokalni proračun) nalaze se Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2020. - 2022. i Model prijedloga financijskog plana proračunskog korisnika.

---

**KLASA : 400-06/19-01/03**

**URBROJ: 238/02-04/03-19-01**

**Bistra, 06.09.2019. godine**

**Voditeljica Odsjeka za financije i računovodstvo  
Kristina Grgurić**