

Ivana Jakir-Bajo, Ida Hohnjec, Andrea Kocelj, Mirela Zagorac

PRIRUČNIK ZA PLANIRANJE 2018. – 2020.

ZA IZRADU PRORAČUNA

(DRŽAVNOG I JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE
(REGIONALNE) SAMOUPRAVE)

I

FINANCIJSKIH PLANOVA

PRORAČUNSKIH I IZVANPRORAČUNSKIH KORISNIKA
DRŽAVNOG PRORAČUNA I PRORAČUNSKIH I
IZVANPRORAČUNSKIH KORISNIKA JEDINICA LOKALNE I
PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE



Zagreb, rujan 2017.

NAKLADNIK:

TIM4PIN d.o.o. za savjetovanje
Šumetlička 41, 10 000 Zagreb

ZA NAKLADNIKA:

Maja Butorac, mag. oec.

AUTORI:

Ivana Jakir-Bajo, Ida Hohnjec, Andrea Kocelj, Mirela Zagorac

UREDNIK:

izv.prof.dr.sc. Davor Vašiček

LEKTURA I KOREKTURA:

Antonija Zavila Nemet

Likovno rješenje naslovnice:

Brigita Krog, Dibs d.o.o.

GRAFIČKO OBLIKOVANJE I PRIPREMA ZA TISAK:

Gordana Vinter, Sveučilišna tiskara d.o.o., Zagreb

TISAK:

Sveučilišna tiskara d.o.o., Zagreb

NAKLADA:

300 primjeraka

ISBN: 978-953-58899-8-4

CIP zapis je dostupan u računalnome katalogu Nacionalne
i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 000971503.

1. Uvod	1
2. Pregled Smjernica ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2018. – 2020.	3
2.1. Makroekonomski i fiskalni okvir	3
2.2. Limiti za ministarstva i druge razdjele državnog proračuna	9
3. Sadržaj Uputa za izradu prijedloga državnog proračuna Republike Hrvatske za razdoblje 2018.-2020. i ključni rokovi	16
4. Metodologija izrade financijskog plana za proračunske korisnike državnog proračuna 3. razine	18
5. Specifičnosti metodologije izrade financijskog plana za državne ustanove u zdravstvu	21
6. Posebne napomene za proračunske korisnike državnog proračuna vezano uz planiranje materijalnih rashoda	28
7. Posebne napomene za proračunske korisnike državnog proračuna vezano uz smjernice za upravljanje voznim parkom	31
7.1. Upravljanje voznim parkom.....	32
7.2. Planiranje nabave automobila i preporučena mjerila za nabavu	32
7.3. Preporučena mjerila za rashodovanje.....	33
7.4. Ostale preporuke	33
8. Sadržaj Uputa za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2018.-2020.	35
9. Metodologija izrade proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (općeg i posebnog dijela)	37
10. Planovi razvojnih programa jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	42
10.1. Sadržaj planova razvojnih programa	42
10.2. Primjer plana razvojnih programa.....	45

11. Uključivanje vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka svih proračunskih korisnika u proračun	50
11.1. Obveza uključivanja	50
11.2. Specifičnosti uključivanja ustanova u školstvu, zdravstvu i socijalnoj skrbi	51
11.3. Praćenje izvršavanja	52
11.4. Preduvjeti za uključivanje vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka proračunskih korisnika u proračun jedinice	53
12. Izrada obveznih Uputa za proračunske i izvanproračunske korisnike jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave	55
12.1. Sadržaj Uputa za korisnike	55
12.2. Izrada dvojnih limita	57
13. Dostava proračunskih dokumenata Ministarstvu financija i primjena načela transparentnosti	59
13.1. Dostava dokumenata Ministarstvu financija i Državnom uredu za reviziju	59
13.2. Primjena načela transparentnosti (zakonska obveza i vodič za građane)	61
14. Izrada financijskih planova za proračunske i izvanproračunske korisnike jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2018. – 2020.	66
14.1. Sadržaj financijskog plana – plan prihoda i rashoda	66
14.2. Uključivanje prenesenog rezultata u financijski plan	72
14.3. Obrazloženje financijskog plana	76
15. Pokazatelji uspješnosti – obvezni elementi obrazloženja plana korisnika	78
15.1. Karakteristike pokazatelja uspješnosti	78
15.2. Preporuke za definiranje pokazatelja uspješnosti za dječje vrtiće ..	80
15.3. Preporuke za definiranje pokazatelja uspješnosti za škole	84
15.4. Preporuke za definiranje pokazatelja uspješnosti ustanova u kulturi	88

15.4.1. KNJIŽNICA	88
15.4.2. MUZEJ	91
15.4.3. KAZALIŠTE	93
15.4.4. PRIMJERI POKAZATELJA USPJEŠNOSTI PRIMJENJIVI ZA SVE USTANOVE U KULTURI ..	95
16. Dostava i usvajanje financijskih planova	97
17. Upute za decentralizirane korisnike	99
18. AKTUALNO! Ključne novosti koje donosi Nacrt prijedloga zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave....	100
18.1. Raspodjela poreza na dohodak.....	102
18.1.1. RASPODJELA POREZA NA DOHODAK PO VAŽEĆIM ODREDBAMA ZAKONA O FINANCIRANJU JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE	103
18.1.2. PRIJEDLOG NOVE OSNOVNE RASPODJELE POREZA NA DOHODAK	106
18.2. Financiranje decentraliziranih funkcija.....	108
18.3. Pomoći jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave i fiskalno izravnaje	110
18.4. Zaključno.....	119
19. PRILOG 1. Primjer općeg i posebnog dijela proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave	121
20. PRILOG 2. Primjer općeg i posebnog dijela financijskog plana proračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave	158
21. PRILOG 3. Upute za izradu prijedloga državnog proračuna Republike Hrvatske za razdoblje 2018.-2020.	163
22. PRILOG 4. Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2018. – 2020.	197

1. Uvod

Priručnik za planiranje za razdoblje 2018. – 2020. pomoć je svim proračunskim i izvanproračunskim korisnicima kako na državnoj, tako i na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini u izradi financijskih planova za razdoblje 2018. – 2020., ali i jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave u izradi proračuna za naredno srednjoročno razdoblje. Izuzev posljednjih izmjena i dopuna ekonomske klasifikacije iz 2016. godine, zakonski i podzakonski akti koji određuju izgled i sadržaj financijskih planova i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i financijskih planova njihovih korisnika nisu se mijenjali u posljednje dvije godine. Metodologija za izradu proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave propisana je Zakonom o proračunu (NN, br. 87/08, 136/12 i 15/15) i podzakonskim aktima kojima se regulira provedba navedenog Zakona, ponajprije Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama (NN, br. 26/10 i 120/13) i Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (NN, br. 124/14 i 115/15). Ipak, upute koje Ministarstvo financija izrađuje za državnu i lokalnu te područnu (regionalnu) razinu uvijek donosu neke novine, koje su obrađene u ovom Priručniku.

Potrebno je istaknuti kako je na državnoj razini proces planiranja za razdoblje 2018. – 2020. započeo već puno ranije i to izradom strateških planova ministarstava i drugih državnih tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije. Uputom za izradu strateških planova za razdoblje 2018. – 2020.¹ dane su smjernice za njihovu izradu. Strateški planovi su osnova za izradu nacionalnog programa reformi i programa konvergencije, nacionalnih dokumenata, koje je Republika Hrvatska, kao država članica Europske unije, dužna donositi na godišnjoj razini. U ciklusu strateškog planiranja za razdoblje 2018. – 2020., posebna pažnja je usmjerena na definiranje novih načina ostvarenja, odnosno reformskih mjera, koji se direktno preuzimaju u nacionalni program reformi.

¹ Raspoloživa na: <http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Uputa%20za%20izradu%20strateških%20planova%20za%20razdoblje%202018.-%202020..pdf>

Vlada Republike Hrvatske je krajem travnja 2017. usvojila i Europskoj komisiji dostavila Nacionalni program reformi RH za 2017., kao i Program konvergencije RH za razdoblje 2017. – 2020. Program konvergencije opisuje makroekonomsku i fiskalnu situaciju te izgled u srednjoročnom razdoblju, definira planove za osiguravanje održivosti javnih financija, a ujedno predstavlja i makrofiskalni okvir reformskih mjera opisanih u Nacionalnom programu reformi.

U tom smislu, Program konvergencije RH za razdoblje 2017. – 2020. činio je ključnu stratešku polaznicu za izradu **Smjernica ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2018. – 2020.**, koje je Vlada **usvojila 27. srpnja 2017.** Smjernice sadržavaju: (1) ciljeve ekonomske politike za 2018. – 2020.; (2) makroekonomski i fiskalni okvir te (3) visinu financijskog plana (limite) po razdjelima državnog proračuna za 2016. i tekuću 2017., te visinu financijskog plana za sljedeće trogodišnje razdoblje, odnosno 2018. – 2020. Smjernice također pokazuju nastavak provedbe fiskalne konsolidacije, pritom poštujući zahtjeve preventivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu. To znači daljnje smanjenje manjka proračuna opće države i javnog duga.

Smjernice su bile osnova za izradu **Uputa za izradu prijedloga državnog proračuna Republike Hrvatske za razdoblje 2018. – 2020.**, koje su objavljene na mrežnim stranicama Ministarstva financija <http://www.mfin.hr/hr/priprema-proracuna>. Ove Upute namijenjene su proračunskim i izvanproračunskim korisnicima državnog proračuna. Također, na temelju ovih Uputa ministarstva su obvezna sastaviti detaljnije upute za svoje proračunske i izvanproračunske korisnike.

Na temelju Smjernica, Ministarstvo financija je izradilo, uz već spomenute Upute za izradu državnog proračuna, i **Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2018. – 2020.** Na mrežnim stranicama Ministarstva financija <http://www.mfin.hr/hr/lokalni-proracuni> objavljene su i ove Upute. Uzevši kao osnovu ove Upute, jedinice su obvezne sastaviti upute za svoje proračunske i izvanproračunske korisnike i obvezat ih na dostavu financijskih planova, a prema limitima koji su im dani uputama, kako bi čelnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (načelnik/gradonačelnik/župan) do 15. studenoga 2017. uputio prijedlog proračuna i projekcija predstavničkom tijelu na donošenje.