OPĆINA TOVARNIK

JEDINSTVENI UPRAVNI ODJEL

UPUTE ZA IZRADU PRORAČUNA I FINANCIJSKIH PLANOVA PRORAČUNSKIH KORISNIKA

OPĆINE TOVARNIK

ZA RAZDOBLJE 2025.-2027.

 **Tovarnik, studeni 2024.**

**1. UVOD**

Proračunski proces u Republici Hrvatskoj uređen je odredbama Zakona o proračunu (Narodne novine br. 144/21, dalje u tekstu Zakon) kako na državnoj tako i na lokalnoj razini.

Punopravnim članstvom u Europskoj uniji Republika Hrvatska ima obvezu sudjelovanja u Europskom semestru stoga je odredbama Zakona, u sklopu proračunskog procesa, predviđena i izrada dokumenata koje su Europskoj komisiji obvezne dostaviti sve zemlje članice Europske unije.

Sukladno Zakonu, uobičajeni proračunski proces započinje već u travnju izradom Nacionalnog programa reformi i Programa konvergencije koji su akti Europskog semestra. Na temelju Programa konvergencije koji obuhvaća okvir i ciljeve ekonomske politike, makroekonomska i fiskalna kretanja te ključne strukturne reforme za srednjoročno razdoblje Ministarstvo financija izrađuje odluku o proračunskom okviru za trogodišnje razdoblje koju Vlada usvaja najkasnije do 30. lipnja tekuće godine. Odluka je podloga za izradu prijedloga državnog proračuna za trogodišnje razdoblje koji do 15. studenog treba biti upućen predstavničkom tijelu na usvajanje.

Temeljem usvojenih akata Vlade Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vlada), Ministarstvo financija sastavlja Uputu za izradu državnog proračuna i Uputu za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (u daljnjem tekstu: Uputa).

Sukladno članku 26. stavku 2. Zakona o proračunu, a na temelju Uputa Ministarstva financija, upravno tijelo za financije u suradnji s drugim upravnim tijelima izrađuje uputu za izradu i dostavu prijedloga financijskih planova upravnih tijela te proračunskih i izvanproračunskih korisnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Upute upravnog tijela za financije, izrađene u suradnji s drugim upravnim tijelima obvezno sadrže:

• temeljne makroekonomske pretpostavke za izradu prijedloga proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave

• opis planiranih politika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave

• procjenu prihoda i rashoda te primitaka i izdataka proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u sljedeće tri godine

• visinu rashoda koji se financiraju iz općih prihoda i primitaka te namjenskih primitaka po razdjelima organizacijske klasifikacije, za iduću proračunsku godinu i za sljedeće dvije godine, raspoređenu na:

a) visinu rashoda potrebnih za provedbu postojećih programa odnosno aktivnosti, koje proizlaze iz važećih propisa i

b) visinu rashoda potrebnih za uvođenje i provedbu novih ili promjenu postojećih programa odnosno aktivnosti

• visinu manjka odnosno viška prihoda nad rashodima po izvanproračunskom korisniku jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, za iduću proračunsku godinu i za sljedeće dvije godine i

• način izrade i rok za dostavu prijedloga financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

**2. TEMELJNI MAKROEKONOMSKI POKAZATELJI ZA RAZDOBLJE 2022. - 2024.**

Vlada je na sjednici održanoj 31. listopada 2024. usvojila Odluku o proračunskom okviru za razdoblje 2025. - 2027. kojom je utvrđena visina rashoda koji se financiraju iz općih prihoda i primitaka, doprinosa i namjenskih primitaka po razdjelima organizacijske klasifikacije te visina manjka, odnosno viška izvanproračunskih korisnika državnog proračuna za razdoblje 2025. – 2027.

Ova Odluka je sastavni dio procesa izrade Nacrta proračunskog plana Republike Hrvatske za 2025. godinu kao i Nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana za razdoblje 2025.-2028 koji definiraju makro-fiskalni okvir te s njim povezane reforme i investicije u kratkom te srednjem roku. Svi spomenuti dokumenti ujedno čine i osnovu za pripremu državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna za razdoblje 2025. – 2027.

Iako će Ministarstvo financija sa službenim makroekonomskim projekcijama izaći 14. studenog 2024. očekuje se kako će realni rast BDP u 2025. godini iznositi 3,2 %, dok će stopa inflacije iznosit 2,8 %. U isto vrijeme očekuje se kako će stopa zaposlenosti u 2025. iznositi 3,1 %, dok će rast bruto plaća iznositi 8,2%.

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

Metodologija izrade proračuna propisana je Zakonom o proračunu i podzakonskim aktima (kojima se regulira provedba navedenog Zakona): Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama (Narodne novine br. 144/21) i Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine br. 144/21).

Obvezno je **uključivanje svih prihoda i primitaka, rashoda i izdataka** proračunskih korisnika u proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, sukladno ekonomskoj, programskoj, funkcijskoj, organizacijskoj, lokacijskoj klasifikaciji te izvorima financiranja.

Zbog nedoumica vezano za nadležnost i proceduru izrade prijedloga financijskog plana proračunskih i izvanproračunskih korisnika i vezano uz primjenu Pravilnika o proračunskim klasifikacijama, ukazujemo na sljedeće:

Proračunski i izvanproračunski korisnici jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave prijedlog financijskog plana izrađuju po programskoj i ekonomskoj klasifikaciji i po izvorima financiranja.

U pogledu planiranja proračuna i financijskih planova za 2025. i projekcija za 2026. i 2027. i nadalje, u postupku definiranja ekonomske klasifikacije, koriste se računi iz novog Računskog plana te kod planiranja poslovnih događaja primjenjuju se odredbe novog Pravilnika.

Program je skup neovisnih, usko povezanih aktivnosti i projekata usmjerenih ispunjenju zajedničkog cilja. Program se sastoji od jedne ili više aktivnosti i/ili projekata, a aktivnost i projekt pripadaju samo jednom programu.

Sukladno odredbama članka 7. Pravilnika o proračunskim klasifikacijama sve aktivnosti i projekte razdjel (primjerice nadležno upravno tijelo) utvrđuje i grupira u programe, a zatim programe, aktivnosti i projekte prijavljuje upravnom tijelu za financije jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

O utvrđenoj programskoj klasifikaciji razdjel (nadležno upravno tijelo) obavještava proračunskog korisnika iz svoje nadležnosti, a proračunski korisnici mogu aktivnosti i projekte, iz svoje nadležnosti, dodatno razraditi za svoje potrebe.

Sukladno članku 11. navedenoga Pravilnika upravno tijelo za financije jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dodjeljuje oznake programa, aktivnosti i projekata planiranih u prijedlogu financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika iz svoje nadležnosti.

Sukladno članku 16. stavku 3. Pravilnika o proračunskim klasifikacijama upravno tijelo za financije jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave određuje nazive i brojčane oznake druge razine izvora financiranja.

Upravna vijeća, i ostala upravljačka tijela proračunskih korisnika jedinica obvezni su usvojiti financijski plan do kraja godine, kako bi se od 1. siječnja 2025. godine mogle preuzimati i izvršavati nove obveze.

Sukladno člancima 38., 39. i 42. Zakona o proračunu, proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, financijski plan proračunskog korisnika te financijski plan izvanproračunskog korisnika usvaja se na razini skupine ekonomske klasifikacije. Slijedom navedenog, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, proračunski i izvanproračunski korisnici prihode i primitke, rashode i izdatke za 2025.godinu iskazuju na razini skupine (**druga razina računskog plana**) isto kao za 2026. i 2027. godinu.

**4. IZRADA PRORAČUNA I FINANCIJSKOG PLANA PRORAČUNSKIH KORISNIKA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE**

Rokovi za predlaganje i donošenje financijskog plana proračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dani su u Tablici 1.

Tablica 1. Predlaganje i donošenje financijskog plana proračunskih korisnika

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **TKO?** | **KOME?** | **PREPORUČENI ROK** | **NAPOMENA** |
| Čelnik proračunskog korisnika JLP(R)S | Upravljačkom tijelu | Do roka koji je određen u uputama upravnog tijela nadležnog za financije. | Prije dostave prijedloga financijskog plana nadležnom upravnom tijelu, čelnik proračunskog korisnika obvezan je prijedlog financijskog plana uputiti upravljačkom tijelu na usvajanje, ako je primjenjivo, u skladu s aktima kojima je uređen rad proračunskog korisnika. |
| Proračunski korisnik JLP(R)S (škole, vrtići, knjižnice…) | Nadležnom upravnom tijelu u JLP(R)S |
| Nadležna upravna tijela u JLP(R)S | Upravnom tijelu nadležnom za financije | Do roka koji je određen u uputama upravnog tijela nadležnog za financije. | Nadležna upravna tijela u JLP(R)S dostavljaju prijedlog svog financijskog plana i prijedloge financijskih planova proračunskih korisnika iz svoje nadležnosti. Prije dostave financijskih planova, nadležna upravna tijela u JLP(R)S dužna su provjeriti točnost i istinitost podataka navedenih u financijskim planovima. |
| Upravno tijelo nadležno za financije | Izvršnom tijelu JLP(R)S | Do roka koji je određen u uputama upravnog tijela nadležnog za financije. | Upravno tijelo nadležno za financije izrađuje nacrt proračuna te ga dostavlja načelniku, gradonačelniku, županu. |
| Izvršno tijelo JLP(R)S | Predstavničkom tijelu JLP(R)S | 15. studenoga 2024. | Načelnik, gradonačelnik, župan utvrđuje prijedlog proračuna i podnosi ga predstavničkom tijelu na donošenje. |
| Predstavničko tijelo JLP(R)S |  | Do kraja tekuće 2024. | Predstavničko tijelo donosi proračun za 2025. godinu i projekcije za 2026. i 2027. godinu do kraja tekuće 2024. godine, u roku koji omogućuje primjenu proračuna od 1. siječnja 2025. |

**4.1. Planiranje viškova/manjkova iz prethodnih godina u financijskom planu proračunskog korisnika**

Financijski plan treba biti uravnotežen. Izuzev prihoda i rashoda (korisnici najčešće nemaju primitaka i izdataka), 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 prethodnih godina.

Proračunski korisnici koji posluju s manjkom, mogu ga pokriti ili na teret novih izvora financiranja, odnosno rasta prihoda ili smanjenjem ukupne rashodovne strane u visini nastalih manjkova.

Iznimno, kad proračunski korisnik dođe u situaciju da mu preneseni manjak čini značajan dio ukupnog financijskog plana, odnosno da ga s obzirom na projekciju prihoda i stvorene obveze ne mogu realno pokriti u jednoj godini (a da istodobno nastave pružati javnu uslugu zadovoljavajuće kvalitete), moguće je sukcesivno planirati pokriće manjka kroz trogodišnje razdoblje za koje se financijski plan donosi, s tim da nije moguće sav manjak prebaciti na posljednju godinu zadanog trogodišnjeg okvira.

**Sukcesivno planiranje pokrića manjka** moguće je jedino pod uvjetom da se uz financijski plan donese i akt od strane upravnog vijeća, koji će sadržavati:

1. analizu i ocjenu postojećeg financijskog stanja institucije,
2. prijedlog mjera za otklanjanje utvrđenih uzroka nastanka negativnog poslovanja te mjera za stabilno održivo poslovanje (to je skup mjera za povećanje visine i strukture prihoda, poboljšanje naplate potraživanja, racionalizaciju poslovanja sa ciljem boljeg iskorištenja kapaciteta i snižavanja troškova, nova organizacijska struktura, promjene u razini zapošljavanja i sl.).
3. akcijski plan provedbe navedenih mjera (s opisom mjere, načinom i rokom provedbe, imenom i prezimenom odgovorne osobe) s očekivanim financijskim i ekonomskim učinkom.

Primjenjujući sličnu logiku, proračunski korisnici mogu iznimno sukcesivno planirati trošenje kumuliranog viška iz prethodne(ih) godine, isto donošenjem akta od strane upravnog vijeća.

S druge strane, proračunski korisnici svjesni su potrebe uključivanja rezultata 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 te se tako uključuje u financijski plan. Činjenica da je konačni rezultat poslovanja poznat tek u siječnju godine za koju se donosi financijski plan pa se zbog toga prilikom planiranja tj. izrade financijskog plana u obzir uzima planirani rezultat poslovanja, odnosno njegova procjena rezultata poslovanja.

Posebno naglašavamo da proračunski korisnici u svom financijskom planu moraju odvojeno

iskazati vlastite prihode od prihoda koje namjeravaju ostvariti iz proračuna. Na rashodovnoj

strani plana također trebaju posebno iskazati planirani utrošak vlastitih sredstava i posebno

utrošak sredstava koje namjeravaju dobiti iz proračuna.

**Model financijskog plana proračunskog korisnika sastoji se od Općeg dijela, Plana prihoda i primitaka te Plana rashoda i izdataka.**

**4.2. Postupak izmjene i dopune financijskog plana proračunskog korisnika JLP(R)S**

Tijekom godine moguće su nepredviđene okolnosti koje dovode do neplaniranih ostvarenja prihoda i primitaka te rashoda i izdataka proračunskih korisnika. S obzirom da Zakon o proračunu ne propisuje proceduru u ovakvim slučajevima, proračunski korisnici bili su u dvojbi oko donošenja izmjena i dopuna financijskog plana radi usklađivanja s novim ostvarenjem prihoda i primitaka odnosno rashoda i izdataka.

S obzirom da se posebni dio proračuna jedinice sastoji od financijskih planova proračunskih korisnika, osnovno je pitanje, mogu li upravljačka tijela proračunskih korisnika donositi izmjene i dopune financijskog plana, bez prethodne suglasnosti jedinice tj. Općine, a bez donošenja izmjena i dopuna proračuna Općine.

Kada je riječ o promjenama u financijskom planu proračunskih korisnika koje su vezane uz financiranje iz izvora općih prihoda i primitaka odnosno iz nadležnog lokalnog proračuna, **podrazumijeva** se da navedenom nije moguće pristupiti bez suglasnosti jedinice odnosno bez preraspodjela ili izmjena i dopuna proračuna. Međutim, promjene u financijskom planu vezane uz „fleksibilne“ izvore (vlastite i namjenske prihode i primitke) moguće je urediti na različite načine. Stoga su jedinice dužne razraditi proceduru za donošenje izmjena i dopuna financijskih planova proračunskih korisnika iz svoje nadležnosti. Preporuča se istu propisati Odlukom o izvršavanju proračuna Općine.

**4.3. Visina financijskog plana proračunskog korisnika – dvojni limiti**

Prijedlog visine financijskog plana proračunskih korisnika sadrži limite u apsolutnim iznosima odnosno visinu financijskog plana po upravnim tijelima i proračunskim i izvanproračunskim korisnicima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za sljedeću proračunsku godinu i za sljedeće dvije godine.

**Okvirni prijedlog visine financijskog plana proračunskog korisnika Općine Tovarnik:**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Korisnik | **2025.**  | **2026.**  | **2027.**  |
| **DJEČJI VRTIĆ PALČIĆ** | 300.000,00 € | 300.000,00 € | 300.000,00 € |

**5. TRANSPARENTNOST PRORAČUNA**

Zakonom o proračunu propisana je obveza objave dokumenata i informacija o trošenju sredstava. Kako bi se osiguralo ostvarenje načela transparentnosti i slobodan pristup informacijama kao i njihovo povezivanje, preuzimanje i ponovno korištenje materijali vezani uz proračun i njegove izmjene objavljuju se u formatu pogodnom za daljnju obradu (word i excel).

Sukladno odredbama članka 144. Zakona o proračunu u nastavku navodimo obaveze vezano za transparentnost:

• Proračun i izmjene i dopune proračuna, odluka o privremenom financiranju, odluka i izmjene i dopune odluke o izvršavanju proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, financijski planovi i izmjene i dopune financijskih planova izvanproračunskih korisnika, polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna te polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju financijskog plana izvanproračunskog korisnika objavljuju se na mrežnim stranicama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i izvanproračunskog korisnika,

• Financijski plan i izmjene i dopune financijskog plana, polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju financijskog plana proračunskog korisnika objavljuje se na njegovim mrežnim stranicama, odnosno na mrežnim stranicama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ako proračunski korisnik nema svoje mrežne stranice,

• Opći i posebni dio proračuna, odluka o izvršavanju proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, izmjene i dopune proračuna te izmjene i dopune odluke o izvršavanju proračuna, odluka o privremenom financiranju te opći i posebni dio polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna objavljuju se u službenom glasilu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,

• Opći i posebni dio polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju financijskog plana izvanproračunskog korisnika objavljuju se u službenom glasilu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,

• Vodič za građane o proračunu, izmjenama i dopunama proračuna te polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna objavljuje se na mrežnim stranicama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

**6. DOSTAVA DOKUMENATA I UNOS PODATAKA**

Dostava proračunskih dokumenata Ministarstvu financija i Državnom uredu za reviziju temeljem Zakona o proračunu

Sukladno odredbama članka 43. Zakona o proračunu, načelnik, gradonačelnik i župan obvezni su dostaviti Ministarstvu financija sljedeće akte:

- proračun za proračunsku godinu i projekcije za sljedeće dvije godine,

- odluku o izvršavanju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave,

- izmjene i dopune proračuna te izmjene i dopune odluke o izvršavanju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Načelnik, gradonačelnik i župan su navedene akte, sukladno navedenim zakonskim odredbama, obvezni dostaviti Ministarstvu financija u roku od 15 dana od dana njihova stupanja na snagu.

Sukladno članku 40. Zakona o proračunu, Načelnik dostavlja proračun i projekcije, odluku o izvršavanju proračuna te izmjene i dopune proračuna Ministarstvu financija, u roku od 15 dana od dana njihova stupanja na snagu.

Kako se navedeni dokumenti, sukladno članku 12. Zakona o proračunu, objavljuju u službenom glasilu, jedinice su u obvezi na e-mail adresu Ministarstva financija: lokalni.proracuni@mfin.hr, poslati link na navedene dokumente objavljene u službenom glasilu, u roku od 15 dana od dana njihova stupanja na snagu.

Stoga, ovom uputom, ukazujemo na obvezu dostave isključivo **linka** na internetsku stranicu Općine, na kojoj su objavljeni **proračun i projekcije, odluka o izvršavanju proračuna te izmjene i dopune proračuna** u roku od 15 dana od njihova stupanja na snagu.

**Godišnje izvještaje o izvršenju proračuna** Općine Tovarnik, također nije potrebno dostavljati u papirnatom obliku putem pošte Ministarstvu financija, kao niti Državnom uredu za reviziju. Ministarstvu financija je potrebno na e-mail adresu lokalni.proracuni@mfin.hr dostaviti isključivo link na internetsku stranicu Općine na kojoj je izvještaj objavljen. Državnom uredu za reviziju je podatak o linku potrebno dostaviti na e-mail područnog ureda Državnog ureda za reviziju dur.vinkovci@revizija.hr .

**7. DOSTUPNOST MATERIJALA NA WEB STRANICI**

Na internet stranici Općine Tovarnik <https://www.opcina-tovarnik.hr/> nalaze se ove Upute za izradu proračuna i financijskih planova proračunskih korisnika Općine Tovarnik za razdoblje

2025.-2027. godine.

Općine, gradovi i županije te korisnici njihovih proračuna mogu tekst ovih uputa i prilog

(Obrasci - Prijedlog financijskog plana) naći i koristiti s mrežne stranice Ministarstva financija [https://mfin.gov.hr//istaknute-teme/lokalna-samouprava/upute-za-izradu-proracuna jlp-r-s/205](https://mfin.gov.hr//istaknute-teme/lokalna-samouprava/upute-za-izradu-proracuna%20jlp-r-s/205)