



REPUBLIKA HRVATSKA
MINISTARSTVO MORA, PROMETA I INFRASTRUKTURE

KLASA: 470-01/09-01/20
URBROJ: 530-12-11-42

SMJERNICE

ZA PLANIRANJE I IZVRŠAVANJE PRORAČUNA TE EVIDENTIRANJE I
PRAĆENJE OBVEZA, PRIHODA I RASHODA

(FMC – dokument 7.)

Ministar:

Božidar Kalmeta



Voditelj za financijsko upravljanje i kontrole:

Željko Tufekčić

Zagreb, studeni 2011.

SADRŽAJ

UVOD	4
PLANIRANJE PRORAČUNA	6
1. STRATEŠKO PLANIRANJE.....	6
1.1. Izrada strateškog plana ministarstva	6
1.2. Strategija Vladinih programa	7
1.3. Smjernice ekonomske politike za trogodišnje razdoblje.....	7
1.4. Upute za izradu prijedloga proračuna	7
2. FINACIJSKO PLANIRANJE	8
2.1. Izrada financijskog plana Ministarstva	8
2.2. Predlaganje programa, aktivnosti i projekata.....	9
2.3. Izrada cjelovitog prijedloga financijskog plana Ministarstva	10
2.4. Godišnji planovi rada	10
2.5. Izrada i prijedlog financijskog plana izvanproračunskog korisnika državnog proračuna.....	11
3. IZVRŠAVANJE PRORAČUNA	13
3.1. Ovlasti i odgovornosti za izvršavanje proračuna	13
3.2. Odluka o prijenosu ovlasti i odgovornosti za upravljanje proračunskim sredstvima.....	13
3.3. Imenovanje osoba za obavljanje poslova vezanih uz financije unutar ustrojstvenih jedinica.....	13
3.4. Odgovornost čelnika proračunskih korisnika, glava u razdjelu Ministarstva ..	14
3.5. Naplata proračunskih prihoda i primitaka, njihova uplata u proračun i vođenje evidencija	14
3.6. Organizacija procesa izvršavanja proračuna	14
3.7. Preuzimanje obveza na teret proračuna slijedećih godina.....	15
3.8. Korištenje namjenskih prihoda i primitaka	15
3.9. Vlastiti prihodi.....	16
3.10. Izvršavanje u narednoj godini aktivnosti i projekata koji u tekućoj godini nisu izvršeni do visine utvrđene proračunom	16
3.11. Izrada financijskog plana po mjesecima	17
3.12. Opis procesa neposrednog evidentiranja obveza i zahtjeva za plaćanje	17
3.12.1. Evidentiranje obveza	17
3.12.2. Ovlasti i odgovornosti za evidentiranje obveza - rezerviranje sredstava i postupak kreiranja rezervacija.....	18
3.12.3. Kreiranje zahtjeva za plaćanje i evidentiranje plaćanja	20
4. PRIMJENA PRORAČUNSKOG RAČUNOVODSTVA I FINACIJSKO- RAČUNOVODSTVENIH KONTROLA	21
4.1. Kontrola knjigovodstvene dokumentacije.....	21
4.1.1. Prethodna kontrola knjigovodstvene dokumentacije u ustrojstvenim jedinicama Ministarstva	21
4.1.2. Kontrola knjigovodstvene dokumentacije u Upravi za proračun i financije	22
4.2. Unos poslovnih promjena u poslovne knjige Ministarstva	23
4.2.1. Poslovne knjige Ministarstva	23
4.2.2. Blagajničko poslovanje	24

4.2.3. Obračun plaća i naknada zaposlenicima, naknada članovima komisija i povjerenstava i drugog dohotka	24
4.2.4. Kontrola točnosti unosa podataka u poslovne knjige, kreiranje i potpisivanje odobrenja isplate kao osnove za kreiranje zahtjeva za plaćanje	24
4.2.5. Povrat sredstava u proračun	25
4.3. Čuvanje knjigovodstvene dokumentacije i izvješćivanje.....	26
4.3.1. Čuvanje dokumentacije	26
4.3.2. Izvješćivanje.....	26

UVOD

Smjernicama za planiranje i izvršavanje proračuna te evidentiranje i praćenje obveza, prihoda i rashoda (dalje u tekstu: Smjernice) propisuju se pravila i postupci upravljanja resursima s ciljem efikasne i racionalne raspodjele raspoloživih resursa. Smjernice se odnose na operativne procese usmjerene na proračun Ministarstva mora, prometa i infrastrukture (dalje u tekstu: Ministarstvo).

Operativni procesi usmjereni na proračun Ministarstva su:

- Strateško planiranje
- Izrada financijskog plana
- Izvršenje financijskog plana
- Evidentiranje i izvješćivanje u sustavu
- Ugradnja unutarnjih kontrolnih mehanizama

Svrha je ovih smjernica unaprjeđenje na području financijskog upravljanja što uključuje jasnija pravila i postupke planiranja i izvršavanja proračuna, evidentiranje i praćenje obveza, prihoda/primitaka i rashoda/izdataka, i uspostavljanje sustava izvješćivanja unutar Ministarstva u cilju efikasnije realizacije postavljenih ciljeva .

Sukladno Zakonu o proračunu (NN br. 87/08), čelnik ministarstva je odgovoran za zakonito i pravilno planiranje i izvršavanje proračuna Ministarstva, prikupljanje prihoda i primitaka iz nadležnosti Ministarstva i njihovo uplaćivanje u Državni proračun, preuzimanje obveza, verifikaciju obveza, izdavanje naloga za plaćanje na teret proračunskih sredstava te za izdavanje naloga za naplatu u korist proračunskih sredstava, za zakonitost, svrhovitost, učinkovitost i za ekonomično raspolaganje proračunskim sredstvima te za ustroj, zakonito i pravilno vođenje proračunskog računovodstva.

Nadalje, čelnik Ministarstva može za obavljanje navedenih poslova ovlastiti druge osobe, u skladu s aktima o unutarnjem ustrojstvu i prijenosu ovlasti, koje time preuzimaju i odgovornost za njihovo obavljanje, čime se ne isključuje odgovornost čelnika ministarstva.

Zakonski okvir definira cilj odgovornog, transparentnog i učinkovitog upravljanja proračunskim sredstvima, što se postiže:

- uvođenjem strateškog planiranja i definiranja strateških ciljeva i prioriteta
- povezivanja ciljeva i proračunskih sredstava
- razvoja operativnog planiranja i pokazatelja uspješnosti
- veće fleksibilnosti u upravljanju proračunskim sredstvima.

Veća fleksibilnost u upravljanju proračunskim sredstvima od strane nadležnih ministarstava zahtijeva i veću razinu odgovornosti i to ne samo za visinu i vrstu ostvarenih troškova već i za postignute rezultate.

S obzirom da se financijsko upravljanje i kontrola¹ provodi na svim razinama u organizaciji, upravljačka struktura na svim razinama sudjeluje u provedbi financijskog upravljanja i kontrola sukladno dodijeljenim ovlastima i odgovornostima. Pri tome je važno uspostaviti jasne linije ovlasti i odgovornosti, te osigurati suradnju i koordinaciju između Uprave za proračun i financije i upravljačkih struktura svih razina organizacije.

Koncept financijskih kontrola zahtijeva da upravljačka struktura svoju funkciju upravljanja percipira kao „aktivno upravljanje javnim aktivnostima“ umjesto kao „javno administriranje“ i također zahtijeva šire poimanje uloge i funkcije računovodstva.

Upravljačka struktura treba osigurati pretpostavke za realizaciju koncepta „vrijednost za novac“. Vrijednost za novac nije isto što i trošenje u skladu s proračunom; ovaj koncept postavlja zahtjev upravljačkoj strukturi da mijenja skupe, neadekvatne i neučinkovite ali „uhodane“ aktivnosti i poslovne procese.

¹ Prema Zakonu o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (NN br.141/06)

PLANIRANJE PRORAČUNA

1. STRATEŠKO PLANIRANJE

Proračun je rezultat proračunskog procesa. Proračunski proces označava cijeli splet odnosa između glavnih sudionika proračunskog procesa na temelju kojega se u Hrvatskom saboru (dalje u tekstu: Sabor) raspravlja i usvaja proračun.

1.1. Izrada strateškog plana Ministarstva

Sukladno odredbama Zakona o proračunu, proces izrada proračuna započinje izradom strateškog plana Ministarstva za naredno trogodišnje razdoblje na razini razdjela organizacijske klasifikacije. Izrada strateškog plana temelji se na uputama Ministarstva financija.

Strateški plan sadrži viziju, misiju, strateške ciljeve, načine ostvarivanja postavljenih ciljeva, pokazatelje uspješnosti i procjenu rizika.

Za koordinaciju rada na izradi strateškog plana zadužena je Uprava za proračun i financije, čiji čelnik izrađuje, temeljem upute Ministarstva financija i u zadanim rokovima, uputu za izradu strateškog plana Ministarstva i dostavlja ju svim ustrojstvenim jedinicama.

Strategijski okvir utvrđuje kolegij² najviše upravljačke razine Ministarstva.

Čelnici ustrojstvenih jedinica i tajnik Ministarstva, a sukladno uputi čelnika Uprave za proračun i financije i u zadanom roku, imenuju po jednog predstavnika ustrojstvene jedinice na čijem su čelu, za člana radne skupine za izradu strateškog plana. Imenovani predstavnik Uprave za proračun i financije je ujedno i koordinator unutar radne skupine zadužen za organizaciju cjelokupnog procesa strateškog planiranja na razini razdjela. O imenovanim članovima i koordinatoru radne skupine Uprava za proračun i financija izvješćuje Ministarstvo financija.

Obveza članova radne skupine je sudjelovati u svim aktivnostima vezano za izradu strateškog plana (seminari, radionice, koordinacija rada stručnih službi svoje ustrojstvene jedinice na izradi plana), te pod vodstvom koordinatora radne skupine izraditi cjeloviti tekst prijedloga strateškog plana Ministarstva, koji se dostavlja Kolegiju na usuglašavanje i ministru na donošenje.

Doneseni strateški plan Ministarstva prosljeđuje se Ministarstvu financija do datuma određenog uputom Ministarstva financija i objavljuje na web stranici Ministarstva.

² Kolegij čine ministar i čelnici ustrojstvenih jedinica i tajnik Ministarstva

Po donošenju strateškog plana ministar donosi odluku kojom imenuje osobe odgovorne za njegovu provedbu na razini svakog posebnog cilja i pojedinačnog načina ostvarenja. Odluka se također dostavlja Ministarstvu financija i objavljuje na web stranici Ministarstva za što je zadužena Uprava za proračun i financije.

1.2. Strategija Vladinih programa

Na temelju strateških planova ministarstava i ostalih tijela državne uprave Ministarstvo financija u suradnji sa središnjim tijelom državne uprave nadležnim za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije izrađuje strategiju Vladinih programa za trogodišnje razdoblje, koju predlaže Vladi na donošenje.

Vlada donosi strategiju Vladinih programa za trogodišnje razdoblje koja sadrži ukupnu zajedničku viziju, strateški cilj i makroekonomski okvir, glavna strateška područja djelovanja Vlade s postavljenim ciljevima, načinima ispunjavanja ciljeva i mjerama procjene rezultata, rang strateških prioriteta i vezu s organizacijskom i programskom klasifikacijom.

1.3. Smjernice ekonomske politike za trogodišnje razdoblje

Na temelju strategije vladinih programa za trogodišnje razdoblje Ministarstvo financija izrađuje nacrt smjernica ekonomske i fiskalne politike za isto razdoblje i predlaže ga Vladi koja, u rokovima određenim Zakonom o proračunu, donosi smjernice, a one sadrže strateške ciljeve ekonomske i fiskalne politike Republike Hrvatske, osnovne makroekonomske pokazatelje i pokazatelje fiskalne politike, procjenu prihoda i rashoda te primitaka i izdataka svih razina općeg proračuna, prijedlog visine financijskog plana po razdjelima organizacijske klasifikacije za slijedeću proračunsku godinu i iza slijedeće dvije godine, predviđene promjene javnog duga i strategiju upravljanja javnim dugom.

Ministarstvo financija dostavlja Ministarstvu smjernice Vlade, a Uprava za proračun i financije istu dostavlja svim čelnicima ustrojstvenih jedinica i tajniku Ministarstva kako bi se upoznali s njezinim sadržajem i započeli pripremu svojih prijedloga financijskih planova s obzirom na navedene pokazatelje i limite sredstava planiranih za Ministarstvo u narednom trogodišnjem razdoblju.

1.4. Upute za izradu prijedloga proračuna

Na osnovi smjernica Vlade Ministarstvo financija izrađuje upute za izradu prijedloga državnog proračuna i dostavlja ih ministarstvima i ostalim tijelima državne uprave.

Upute Ministarstva financija sadrže:

- pregled promjena u proračunskom procesu u odnosu na prethodno razdoblje (ako ih je bilo)
- temeljne ekonomske pokazatelje iz smjernica ekonomske i fiskalne politike Vlade
- limite proračunskih sredstava po proračunskim korisnicima na nivou razdjela organizacijske klasifikacije

- metodologiju izrade financijskog plana i
- rokove za izradu državnog proračuna.

Metodologija za izradu prijedloga financijskog plana, odnosno državnog proračuna Republike Hrvatske propisana je Zakonom o proračunu i podzakonskim aktima kojima se regulira provedba Zakona. Prijedlog financijskog plana obuhvaća:

- procjenu prihoda i primitaka
- plan rashoda i izdataka
- obrazloženje prijedloga financijskog plana, koje uključuje povezanost programske klasifikacije (programa) i Strategije Vladinih programa.

Pri izradi prijedloga financijskog plana Ministarstvo je obvezno pridržavati se uputa Ministarstva financija, kao i odredbi Zakona o proračunu i podzakonskih akata kojima se regulira provedba Zakona.

2. FINANCIJSKO PLANIRANJE

2.1. Izrada financijskog plana Ministarstva

Uprava za proračun i financije, temeljem uputa Ministarstva financija, izrađuje uputu za izradu prijedloga financijskog plana Ministarstva za određeno trogodišnje razdoblje i dostavlja ju čelnicima ustrojstvenih jedinica Ministarstva i proračunskih korisnicima (glava) unutar razdjela, te Hrvatskim cestama, kao izvanproračunskom korisniku državnog proračuna iz nadležnosti ovog Ministarstva. Uputu potpisuje čelnik Uprave za proračun i financije

Kopiju ovih uputa je Ministarstvo dužno, uz dopis, potpisan od čelnika Uprave za proračun i financije, dostaviti i Ministarstvu financija.

Uputa sadrži:

- osnovne ekonomske pokazatelje iz vladinih smjernica ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje,
- način izrade prijedloga financijskog plana Ministarstva i
- rokove za izradu prijedloga financijskog plana Ministarstva.

U prilogu upute, kao njezin sastavni dio je i tablica koja sadrži podatke o tekućem proračunu Ministarstva strukturirane prema svim propisanim proračunskim klasifikacijama i s praznim kolonama u koje će se unositi planirani iznosi proračunskih sredstava za naredno trogodišnje razdoblje na prijedlog čelnika ustrojstvenih jedinica.

U tablicu se unose i izmjene ili zatvaranje postojećih kao i novi matični podaci za naredno proračunsko razdoblje (programi, aktivnosti, projekti, računi računskog plana, funkcijska klasifikacija, izvori sredstava, kao i možebitna izmjena pripadnosti određenih aktivnosti i projekata programima i sl).

U Uputi za izradu financijskog plana se detaljno navodi način popunjavanja ovih tablica, izrade obrazloženja financijskog plana i njihove dostave Upravi za proračun i financije.

2.2. Predlaganje programa, aktivnosti i projekata

Temeljem donesenog strateškog plana, Ministarstvo predlaže programe koji će se financirati proračunskim sredstvima, a u okviru svakog programa planiraju se aktivnosti i projekti čijom provedbom se ostvaruje program, a sve u cilju postizanja zacrtanih ciljeva Ministarstva.

Za planiranje i ostvarivanje programa, te planiranje i provedbu aktivnosti i projekata unutar programa, zaduženi su čelnici ustrojstvenih jedinica odnosno tajnik Ministarstva, s jasnom naznakom područja odgovornosti temeljenoj na Odluci ministra o prijenosu ovlasti i odgovornosti za upravljanje proračunskim sredstvima osiguranih u financijskom planu Ministarstva.

Jedan čelnik ustrojstvene jedinice može biti odgovoran za provedbu jednog ili više programa. Za ostvarenje jednog programa može biti odgovorno više čelnika ustrojstvenih jedinica s tim da će ministar u svojoj odluci navesti za koje aktivnosti i projekte u okviru programa podijeljene odgovornosti je odgovoran pojedini čelnik ustrojstvene jedinice.

Prema navedenom području odgovornosti, čelnik ustrojstvene jedinice su odgovorni za planiranje navedenih aktivnosti i projekata unutar programa te im je zadaća:

- Podnošenje zahtjeva za otvaranje matičnih podataka (programa/aktivnosti/projekta) u proračunu Ministarstva i sustavu državne riznice s jasno navedenom zakonskom osnovom, ciljem, izvorima financiranja i pokazateljima uspješnosti te njihove možebitne izmjene. Zahtjev se podnosi Upravi za proračun i financije u pisanom obliku i potpisan od strane odgovornog čelnika, u formi koju odredi čelnik Uprave za proračun i financije. Ukoliko neki rashod koji se predlaže, predstavlja državnu potporu, uz zahtjev je potrebno dostaviti i presliku rješenja Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja (izuzetak su državne potpore male vrijednosti za koje ne treba rješenje);
- Predlaganje iznosa potrebnih sredstava za financiranje programa/aktivnosti/projekta razvrstanih prema proračunskim klasifikacijama te predlaganje izmjena tih iznosa u slučaju izmjena i dopuna proračuna ili preraspodjele planiranih sredstava tijekom godine. Podaci se dostavljaju Upravi za proračun i financije popunjavanjem tablice koju upravama dostavlja Uprava za proračun i financije uz Uputu za izradu financijskog plana Ministarstva čiji je ona sastavni dio. Popunjena se tablica dostavlja Upravi za proračun i financije u elektroničkom obliku, ali i u pisanom obliku uz dopis potpisan od osobe odgovorne za planiranje programa/aktivnosti/projekta za koje se dostavljaju podaci;

- Obrazložiti predloženi financijski plan za programe, program ili dio programa za koji je odgovoran, sukladno odluci ministra i u formi koju propisuje Ministarstvo financija, a navedena je u Uputi za izradu financijskog plana Ministarstva.

Čelnici proračunskih korisnika (agencije, instituti), glava u razdjelu Ministarstva su odgovorni za planiranje i provedbu programa, aktivnosti i projekata iz područja svoje nadležnosti do visine financijskih limita koje za svaku glavu unutar razdjela određuje ministar donošenjem Odluke o limitima financijskih sredstava za glave u razdjelu.

Uprava za proračun i financije je dužna prethodno spomenutu Odluku dostaviti svim čelnicima proračunskih korisnika, glava u razdjelu kao i Ministarstvu financija.

2.3. Izrada cjelovitog prijedloga financijskog plana Ministarstva

Uprava za proračun i financije prikuplja prijedloge financijskih planova te obrazloženja financijskih planova po programima od osoba odgovornih za planiranje i provedbu programa Ministarstva, objedinjava ih i obrađuje, obavlja poslove otvaranja novih i izmjene postojećih matičnih podataka u sustavu državne riznice, izrađuje tabelarni prikaz prijedloga financijskog plana na nivou razdjela prema svim propisanim proračunskim klasifikacijama i cjelovito obrazloženje financijskog plana Ministarstva.

Čelnik Uprave za proračun i financije koordinira aktivnosti na usklađivanju prijedloga financijskog plana u odnosu na odobreni limit za Ministarstvo s drugim čelnicima ustrojstvenih jedinica te usklađeni prijedlog financijskog plana s obrazloženjem dostavlja ministru koji utvrđuje i ovjerava konačni prijedlog financijskog plana Ministarstva.

Prijedlog financijskog plana se, uz dopis ministra, dostavlja Ministarstvu financija u rokovima navedenim u uputi Ministarstva financija.

Nakon što Ministarstvo financija prihvati predloženi financijski plan Ministarstva i omogući unos financijskog plana u Sustav državne riznice (dalje u tekstu: SDR), podaci se iz radne tablice, nakon što svaku stranicu parafira čelnik Uprave za proračun i financije, unose u SDR.

Podatke u SDR unose djelatnici Uprave za proračun i financije, koje je za taj posao ovlastio ministar svojom odlukom i za koje je, temeljem iste odluke, Ministarstvo financija dodijelilo autorizaciju za rad u SDR. Navedeni djelatnici su ovlašteni i autorizirani za otvaranje ili izmjenu matičnih podataka, te unos i izmjene financijskog plana Ministarstva u SDR.

Na prethodno opisani način provodi se i postupak predlaganja izmjena financijskog plana Ministarstva u slučaju izmjena i dopuna proračuna ili preraspodjele planiranih sredstava tijekom godine.

2.4. Godišnji planovi rada

Budući su jedan od bitnih preduvjeta izrade dobrog financijskog plana Ministarstva planovi rada ustrojstvenih jedinica, temeljem kojih se jasno mogu i trebaju definirati

programi, aktivnosti i projekti koji će se provoditi u narednom trogodišnjem razdoblju za koje se donosi financijski plan, kao i iznosi potrebnih sredstava za njihovu provedbu, nužno je donijeti te planove

Planove rada ustrojstvenih jedinica i glava u razdjelu donose i za njihovu provedbu odgovaraju njihovi čelnici kao i svaki zaposlenik u dijelu za koji je zadužen.

2.5. Izrada i prijedlog financijskog plana izvanproračunskog korisnika državnog proračuna

Sukladno Zakonu o proračunu, izvanproračunski korisnik državnog proračuna mora pripremiti prijedlog financijskog plana na osnovi iste upute Ministarstva financija kao i nadležno ministarstvo.

Izvanproračunski korisnik planira prihode i primitke, rashode i izdatke za trogodišnje razdoblje na četvrtoj razini (razina odjeljka) računskog plana, dok se suglasnost na prijedlog financijskog plana daje na trećoj razini (razina podskupine) računskog plana. Hrvatski sabor daje suglasnost i na projekcije za zadnje dvije godine trogodišnjeg proračunskog razdoblja i to na drugoj razini računskog plana.

Prema navedenom, Hrvatske su ceste, kao izvanproračunski korisnik državnog proračuna iz nadležnosti ovog Ministarstva, a sukladno članku 35. Zakona o proračunu, obvezne izraditi svoj prijedlog financijskog plana temeljem upute Ministarstva financija, ali i Upute za izradu financijskog plana i dostaviti ga Ministarstvu, koje ga zajedno sa svojim financijskim planom dostavlja Ministarstvu financija.

Hrvatske ceste izrađuju i donose svoj financijski plan na način i po postupku propisanom Zakonom o proračunu odnosno propisima koji reguliraju njihovu djelatnost.