

REPUBLIKA HRVATSKA
ŽUPANIJA DUBROVAČKO-NERETVANSKA
GRAD DUBROVNIK
UPRAVNI ODJEL ZA PRORAČUN, FINANCIJE NAPLATU

**UPUTE ZA IZRADU PRORAČUNA GRADA DUBROVNIKA
I FINANCIJSKIH PLANOVA PRORAČUNSKIH KORISNIKA GRADA
DUBROVNIKA ZA 2019.-2021. GODINU**

Dubrovnik, rujan 2018.

SADRŽAJ

1	Uvod.....	2
2.	Temeljni makroekonomski pokazatelji za razdoblje 2019.-2021.....	3
3.	Prepostavke za donošenje proračuna Grada - finansijskih planova proračunskih korisnika	4
4.	Metodologija za izradu proračuna za razdoblje 2019. – 2021.	5
4.1.	Uključivanje vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka proračunskih korisnika u proračun Grada.....	6
4.2.	Primjena ekonomske klasifikacije propisane Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.....	7
4.3.	Plan razvojnih programa.....	8
4.4.	Pokazatelji uspješnosti (učinaka).....	9
5.	Uloge u postupku donošenja proračuna	9
6.	Odrednice prihoda i rashoda proračuna Grada Dubrovnika.....	10
7.	Metodologija izrade prijedloga finansijskog plana proračunskog korisnika proračuna Grada za razdoblje 2019.-2021.....	11
7.1.	Procjena prihoda i primitaka.....	12
7.2.	Obrazloženje finansijskog plana.....	13
8.	Prilozi.....	15

1. Uvod

Prema proračunskom kalendaru, Vlada Republike Hrvatske (u dalnjem 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 2019.-2021.(dalje u tekstu: Smjernice) koje je Vlada Republike Hrvatske usvojila na svojoj 110.sjednici održanoj 2. kolovoza 2018. izrađene su temeljem strateških planova, Nacionalnog programa reformi 2018. i Programa konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2018.-2021., te posebnih preporuka Vijeća EU za Republiku Hrvatsku.

Sukladno Zakonu o proračunu (Narodne novine, br.87/08, 136/12 i 15/15), a na temelju Smjernica, Ministarstvo financija sastavilo je Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2019.-2021.(u dalnjem tekstu: Upute).

Upute sadrže:

- temeljne ekonomske pokazatelje iz Smjernica
- metodologiju izrade proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- metodologiju izrade finansijskog plana proračunskih korisnika
- planiranje rashoda proračunskih korisnika u sklopu decentraliziranih funkcija
- pripadajuće obrasce.

Na temelju dostavljenih Uputa ministarstva, Upravni odjel za proračun, financije i naplatu izradio je upute za izradu proračuna Grada Dubrovnika, **naglašavajući da su gradonačelnik i odgovorna osoba proračunskog korisnika odgovorni za zakonito i pravilno planiranje i izvršavanje proračuna u okviru i do razine svojega djelokruga.**

Prema dobivenim uputama i uz procjenu ostvarenja prihoda iz vlastitog okruženja, Upravni odjel za proračun, financije i naplatu u suradnji s drugim upravnim tijelima, procijenit će ostvarenje prihoda i planirati rashode korisnika proračuna.

Na samom početku postupka donošenja proračuna, Upravni odjel za proračun, financije i naplatu, Upute dostavlja upravnim odjelima Grada Dubrovnika koji će ih upotrijebiti pri izradi godišnjih proračunskih zahtjeva. **Odjeli ih obvezno trebaju poslati proračunskim korisnicima, a po vlastitoj procjeni i drugim javnim institucijama i neprofitnim udrugama s kojima komuniciraju kako bi osigurali podudaranje zahtjeva s naputcima.**

Posebno naglašavamo da proračunski korisnici proračuna Grada Dubrovnika, prema Zakonu o proračunu, moraju usvojiti finansijske planove u formi koju je propisao spomenuti zakon i sukladno ovim uputama.

2. Temeljni makroekonomski pokazatelji za razdoblje 2019.-2021.

Na stranicama predviđenim za javno savjetovanje <https://esavjetovanja.gov.hr/> objavljeni su obrasci prethodne procjene za propise koji čine zakonski okvir nastavka porezne reforme i to za:

- Nacrt prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Općeg poreznog zakona,,
- Nacrt prijedloga zakona o izmjeni Zakona o porezu na promet nekretnina,
- Nacrt prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o fiskalizaciji u prometu gotovinom,
- Nacrt prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o doprinosima,
- Nacrtu prijedloga Zakona o trošarinama,
- Nacrt prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o administrativnoj suradnji u području poreza,
- Nacrt prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak i
- Nacrt prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dodanu vrijednost.

Promjene u poreznom sustavu, a koje će utjecati na državni proračun i proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u narednom trogodišnjem razdoblju najavljene su u Smjernicama ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2019.-2021. Smjernice koje sadrže ciljeve ekonomske politike te makroekonomski i fiskalni okvir opće državeza trogodišnje razdoblje objavljene su na mrežnoj stranici Ministarstva financija <http://www.mfin.hr/hr/smjernice-ekonomske-i-fiskalne-politike>.

3. Prepostavke za donošenje proračuna Grada - finansijskih planova proračunskih korisnika

Da bi Grad mogao pristupiti izradi prijedloga proračuna ranije moraju biti osigurane osnovne prepostavke, a to su:

- strateško planiranje
- operativno programiranje
- propisane procedure rada

Gradsko vijeće Grada Dubrovnika donijelo je Strateški plan Grada Dubrovnika za razdoblje 2018-2020. na 14. sjednici održanoj 6. srpnja 2018. koja sadrži **misiju¹, viziju², opće i posebne ciljeve Grada** („Službeni glasnik Grada Dubrovnika“ br.15 od 6. srpnja 2018.).

Ono što je određeno misijom precizira se u ciljevima kako bi se ostvario razlog i svrha postojanja Grada. Određivanje ciljeva znači odabir budućeg stanja i racionalno korištenje raspoloživih sredstava. Jedan od najvažnijih zadataka je postavljanje i određivanje ciljeva jer oni predstavljaju željene rezultate Grada i isti se definiraju u pisanim oblicima.

Strateški (organizacijski) ciljevi utvrđuju se na temelju misije i nastali su tijekom strateškog planiranja. Dugogodišnji su i definiraju očekivane rezultate Grada kao cjeline. Dobro postavljeni organizacijski ciljevi služe kao početna točka za specifične i detaljne ciljeve unutar upravnih odjela i službi. Zakon o proračunu obvezao je na izradu trogodišnjih strateških planova, a strateški ciljevi mogu biti:

- **Opći ciljevi** – treba ih definirati kao izjave o željenom stanju na kraju određenog razdoblja, odnosno to bi trebali biti opći smjerovi u kojima će upravni odjeli poduzimati provedbene aktivnosti. Opći ciljevi su izjave o tome što Grad namjerava postići u iduće tri godine, odnosno određuju jasan smjer kretanja i djelovanja kako bi, postižući svaki od ciljeva upravni odjeli ostvarili svoju viziju i misiju.

¹ **Misija** - osnovna funkcija ili zadatak institucije,

- opisuje zašto institucija postoji,
- kontinuirana i vremenski neovisna

Opisuje:

- tko smo
- što radimo
- zašto postojimo
- kome služimo

Treba sadržavati bar tri elementa:

- definiciju područja djelovanja, ili odgovor na pitanje što je naš posao, što će biti naš posao i što treba biti naš posao
- izjavu o glavnim ciljevima ili o tome što organizacija želi ostvariti
- izjavu o filozofiji organizacije, odnosno njezinim uvjerenjima, vrijednostima

Uzima u obzir viziju no ide korak dalje kroz definiranje svrhe organizacije.

Nema vremensko ograničenje, postoji dok god postoji organizacija.

Nije dovoljno samo napisati misiju već je neophodno raditi u skladu s njom.

² **Vizija** - dugoročan smjer poslovanja institucije (10 – 20 godina)

- koncentriira se na budućnost

Načela:

- kratka i jasna
- realna, ali ne i preambiciozna
- izazovna, ali ostvarljiva
- generalna, ali jasna
- koja gleda na budućnost, ali dostižna

- **Posebni ciljevi** – očekivani rezultati koji su posljedica niza specifičnih aktivnosti usmjerenih postizanju određenog općeg cilja.
- **Operativni (poslovni) ciljevi** utvrđuju se na temelju strateških ciljeva. Moraju se definirati u programu rada upravnog odjela. Oni su užeg opsega, kratkoročni, specifični i određuju željene ili očekivane rezultate svakog upravnog odjela. Trebaju biti hijerarhijski strukturirani na način da ostvarenje operativnih ciljeva svake niže ustrojstvene jedinice pomaže sljedećoj višoj razini ostvariti njene ciljeve.

Operativni (poslovni) ciljevi trebaju biti:

- **specifični** i precizno u detalje izražavati željeno stanje nakon provedbe planiranih projekata,
- **mjerljivi** kako bi se moglo točno utvrditi je li ciljano stanje postignuto ili nije,
- **ostvarivi**,
- **ni previsoki ni preniski**, orientirani na rezultat,
- **vremenski određeni**, definirano vrijeme za postizanje cilja.

4. Metodologija za izradu proračuna Grada Dubrovnika 2019.-2021.

Kod izrade proračuna potrebno je voditi računa o izvršavanju i odredbama Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna (Narodne novine, br. 24/13 i 102/17)

Stoga je preporuka Ministarstva financija da se već pri izradi proračuna za 2019. godinu Račun prihoda i rashoda , ne samo posebni nego i opći dio proračuna, iskazuje sukladno izmjenama i dopunama Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna, te sukladno odredbama Pravilnika o proračunskim klasifikacijama.

Zakonom o proračunu (i podzakonskim aktima), Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama i Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, propisana je metodologija izrade proračuna. Pravilnik o proračunskim klasifikacijama nije se mijenjao tijekom ove godine, dok se Računski plan neznatno promijenio (dodani su novi odjeljci i osnovni računi u okviru skupine 99 Izvanbilančni zapisi) izmjenama i dopunama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu koje su stupile na snagu u siječnju 2018. godine (NN, br.3/18).

U naš sustav uveden je trogodišnji proračunski okvir. Gradsko vijeće kao predstavničko tijelo, donosi proračun na razini podskupine ekonomске klasifikacije (treća razina računskog plana), a projekcije za sljedeće dvije godine na razini skupine (druga razina računskog plana). Na taj način omogućava se veća fleksibilnost u izvršavanju proračuna, no s druge strane, izvještaji o izvršenju proračuna i dalje se obvezno izrađuju na razini odjeljka ekonomске klasifikacije (peta razina).

Bitno načelo koje je nužno uvažiti kod izrade proračuna je uravnoteženost samog proračuna - ukupni prihodi i primici trebaju pokrivati ukupne rashode i izdatke. Za pravilno uravnoteženje proračuna potrebno je uključiti i viškove/manjkove prenesene iz prethodnih godina. Stoga se pri planiranju poseban naglasak stavlja na planiranje svih preuzetih ugovornih obveza budućeg (planiranog) razdoblja.

Prema Zakonu o proračunu, Upute za izradu proračuna lokalne i područne samouprave za razdoblje 2019.–2021. godine sa modelima i obrascima za izradu strukturnih dijelova proračuna, obvezne su za sve korisnike proračuna.

Upravni odjeli Grada izrađuju zajednički prijedlog finansijskog plana za razdoblje 2019.–2021. koji u sebi sadrži prijedlog finansijskog plana tog upravnog odjela i zajednički prijedlog finansijskih planova svih korisnika za koje je taj odjel nadležan kao i druge prijedloge zajedničkih planova.

Utvrđivanje visine finansijskog plana za svakog proračunskog korisnika, odnosno visine sredstava iz proračuna namijenjenih financiranju programa proračunskog korisnika, olakšat će proračunskom korisniku izradu prijedloga finansijskog plana, a upravnom odjelu za financije pojednostaviti izradu zajedničkog prijedloga finansijskog plana korisnika iz svoje nadležnosti.

4.1. Uključivanje vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka proračunskih korisnika u proračun Grada

Proračunski korisnici Grada utvrđeni Registrom proračunskih izvanproračunskih korisnika za 2018. izrađuju prijedlog svog finansijskog plana na razini odjelika, međutim upravno vijeće ili drugo upravljačko tijelo sukladno zakonu, obvezno je usvojiti konačni finansijski plan korisnika za 2019. g. do 31.12.2018. g. na razini podskupine i projekcije za 2020. i 2021. na razini skupine (kao i predstavničko tijelo proračun).

Donošenje proračuna i projekcija na razini detaljnijoj od propisane je u suprotnosti s odredbama Zakona o proračunu i suprotno intenciji omogućavanja veće fleksibilnosti u izvršavanju proračuna, koja je nužna za uvođenje pravog programskega planiranja usmjerenog efikasnijem pružanju javnih dobara i usluga u okviru pojedinog programa.

Člankom 48. Zakona o proračunu propisana je obveza uplate namjenskih prihoda i primitaka koje ostvare proračunski korisnici Grada u proračun Grada. Namjenski prihodi i primici jesu pomoći, donacije, prihodi za posebne namjene, prihodi od prodaje ili zamjene imovine u vlasništvu Grada, naknade s osnova osiguranja i namjenski primici od zaduživanja i prodaje dionica i udjela. Nadalje člankom 52. Zakona o proračunu, utvrđuje se obveza uplate vlastitih prihoda i primitaka svojih korisnika u proračun jedinice lokalne i područne samouprave.

Odlukom o izvršavanju proračuna Grad može propisati izuzeća od obveze uplate namjenskih prihoda i primitaka, te vlastitih prihoda proračunskih korisnika, ako Grad nije stvorio informatičke preduvjete za praćenje prihoda i primitaka svojih korisnika, te izvršavanje rashoda iz tih izvora.

Do 2016. godine izuzeće od uplate vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka proračunskih korisnika u proračun bilo je povezano sa izuzećem od planiranja navedenih prihoda u proračunu jedinica lokalne samouprave. Međutim, Državni ured za reviziju je u svojim preporukama ukazao da mogućnost izuzeća od uplate navedenih prihoda i primitaka proračunskih korisnika u nadležni proračun, ne isključuje obvezu njihova planiranja u proračunu jedinice lokalne i područne samouprave. Ta obveza proizlazi iz članka 16., 17. i 29. Zakona o proračunu.

Proračun jedinice lokalne i područne samouprave sastoji se, sukladno članku 16. Zakona o proračunu, od općeg i posebnog dijela, te plana razvojnih programa. Posebni dio proračuna sastoji se od plana rashoda i izdataka proračunskih korisnika iskazanih po vrstama, raspoređenih u programe koji se sastoje od aktivnosti i projekata. Prema članku 17. Zakona o proračunu, finansijski plan proračunskih korisnika čine prihodi i primici, te rashodi i izdaci raspoređeni u programe koji se sastoje od aktivnosti i projekata. Finansijski plan proračunskog korisnika mora obuhvatiti sve izvore financiranja, što proizlazi iz članka 29. Zakona o proračunu. Iznimka su plaće osnovnih škola koje se u državnom proračunu iskazuju po prirodnoj vrsti troška.

Iz navedenoga proizlazi obveza uključivanja svih prihoda i primitaka, rashoda i izdataka proračunskih korisnika u proračun Grada, sukladno ekonomskoj, programskoj,

funkcijskoj, organizacijskoj, lokacijskoj klasifikaciji, te izvorima financiranja. Svi njihovi vlastiti i namjenski prihodi i primici dio su proračuna Grada za iduće srednjoročno razdoblje, ali nisu dio novčanog tijeka. Proračunski korisnici će i dalje na svojim računima ostvarivati te prihode, te će sa svojih računa podmirivati obveze/rashode koji se financiraju iz ovih izvora. Na temelju tromjesečnih izvještaja proračunskih korisnika o korištenju navedenih prihoda provoditi će se evidencije u sustavu Gradskog proračuna.

To konkretno znači da ako Grad Odlukom o izvršavanju proračuna propiše izuzeće od obveze uplate vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka korisnika u proračun, mora osigurati izvještajno praćenje ostvarivanja vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka, kao i njihova trošenja. Ovi podaci moraju biti uključeni u polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna Grada.

Državni ured za reviziju (www.revizija.hr) navodi kako ovakvo postupanje mora biti prijelazno rješenje do trenutka kada će se poslovanje svih proračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne samouprave obavljati putem jedinstvenog računa – riznice.

Kada je riječ o promjenama u finansijskom planu proračunskog korisnika koje su vezane uz financiranje iz izvora općih prihoda i primitaka odnosno iz gradskog proračuna, podrazumijeva se da navedenom nije moguće pristupiti bez suglasnosti Grada odnosno preraspodjele ili izmjene i dopune proračuna. Također, promjene u finansijskom planu proračunskog korisnika vezane uz financiranje iz vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka nisu moguće bez suglasnosti Grada, odnosno izmjena i dopuna proračuna, osim u slučaju prenesenog viška prihoda (vlastitih i namjenskih) iz prethodne godine koji se može utrošiti ukoliko upravno vijeće odnosno školski odbor doneće odluku o raspodjeli rezultata i uz suglasnost Upravnog odjela za proračun, financije i naplatu Grada Dubrovnika.

4.2. Primjena ekonomске klasifikacije propisane Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu

Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu od 2015. godine uvedena je nova podskupina računa 367 Prijenos proračunskim korisnicima iz nadležnog proračuna za financiranje redovne djelatnosti sa pripadajućim podskupinama.

Podskupina računa 367 ne koristi se u procesu planiranja proračuna jedinice lokalne samouprave. Ovaj račun koristi se isključivo u sustavu računovodstva i finansijskog izvještavanja. U proračunu se rashodi proračunskih korisnika i nadalje planiraju i izvršavaju po prirodnoj vrsti prihoda, odnosno rashoda. Dakle, u planu proračuna i procesu izvršavanja istoga ne koriste se tzv. transferni računi podskupine 367. Time se dodatno ukazuje na činjenicu kako su procesi planiranja i izvršavanja proračuna te računovodstvo povezani, ali odvojeni procesi od kojih se očekuju različiti izlazni dokumenti.

Grad koristi podskupinu računa 366 Pomoći proračunskim korisnicima drugih proračuna za planiranje sredstava proračunskom korisniku koji nije u njegovoj nadležnosti, bez obzira hoće li se sredstva u procesu izvršavanja doznačavati na račun korisnika ili nadležnog proračuna.

Sredstva koja Grad ostvari iz državnog proračuna planiraju se na podskupini 633 Pomoći proračunu iz drugih proračuna, dok se sredstva pomoći izravnjanja planiraju na podskupini 635 Pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije.

Sredstva koja će Grad ostvariti iz državnog proračuna za provođenje EU projekata planiraju se na podskupini računa 638 Pomoći iz državnog proračuna na temelju prijenosa EU sredstava. Primljeni predujam iz državnog proračuna za provođenje EU projekata Grad evidentira zaduženjem novčanih sredstava te odobrenjem osnovnog računa 23957 Obveze za predujmove. Nakon nastanka rashoda vezanih za projekt koji se financira iz EU,

sredstava za iznos istih rashoda jedinica zadužuje osnovni račun 23957 Obveze za EU predujmove te odobrava osnovni račun 63811 Tekuće pomoći iz državnog proračuna temeljem prijenosa sredstava EU, odnosno 63821 Kapitalne pomoći iz državnog proračuna temeljem prijenosa sredstava EU.

Prihodi od zakupa poslovnog prostora proračunskog korisnika trebaju se planirati u okviru skupine računa 661 Prihodi od prodaje proizvoda i roba te pruženih usluga.

Sredstva od fonda za zaštitu okoliša planiraju se u okviru podskupine računa 634 Pomoći od izvanproračunskih korisnika.

4.3. Plan razvojnih programa

Plan razvojnih programa Grada Dubrovnika čine planovi razvojnih programa korisnika proračuna koji doprinose njegovom razvoju, povećanju ili održavanju njegove imovine, imaju karakter dugoročnog ulaganja, izvedivi su po dinamici, a utvrđeni su dokumentom o srednjoročnom planu razvitka, posebnim zakonima ili drugim propisima.

Prijedlog plana razvojnog programa s obrazloženjem izrađuju upravni odjeli, mora biti usklađen s prijedlogom njihova finansijskog plana, mora uključivati i sve investicijske projekte, utvrđene Smjernicama o provedbi stručnog vrednovanja i ocjeni opravdanosti te učinkovitosti investicijskih projekata za razdoblje 2019. do 2021. godine.

U plan razvojnih programa mora se uključiti i kapitalne projekte proračunskih korisnika (ustanova) koje sufinancira.

Plan razvojnih programa mora sadržavati ciljeve i prioritete razvoja Grada, a koji opet moraju biti u suglasju s nacionalnim strateškim ciljevima i prioritetima te sukladan usvojenom strateškom planu Grada. Ciljevi i mjere koji se utvrđuju planom razvojnih programa trebaju biti kontinuirani, sveobuhvatni i takvi da doprinose razvoju zajednice. Ciljevi i mjere moraju ukazivati na prioritete u dužem vremenskom razdoblju.

Plan razvojnih programa trebao bi se sastojati od: 1. općih ciljeva razvoja, 2. posebnih ciljeva razvoja, 3. veze sa programskom klasifikacijom, 4. veze sa proračunom, 5. pokazatelja rezultata i 6. veze sa organizacijskom klasifikacijom.

Grad Dubrovnik definirao je opće ciljeve u kojima je sadržana izjava o tome što namjerava postići u naredne tri godine, a njihova realizacija će pridonijeti ostvarenju vizije i misije Grada.

Definirana su četiri opća cilja koje smo naveli u priloženoj tabeli. (Prilog br.2.)

To su:

- Opći cilj 1 – Razvoj konkurentnog gospodarstva
- Opći cilj 2 – Unapređenje infrastrukture
- Opći cilj 3 – Očuvanje i održivo korištenje kulturne i prirodne baštine
- Opći cilj 4 – Razvoj ljudskih resursa, poboljšanje kvalitete života, te unaprjeđenje društvene infrastrukture

Na temelju postavljenih općih ciljeva proizašli su posebni ciljevi koji ukazuju na prioritete prilikom alokacije resursa. Posebni ciljevi predstavljaju očekivane rezultate odnosno željene promjene koje su posljedica niza specifičnih aktivnosti usmjerenih postizanju cilja. U priloženu tabelu uvrstili smo posebne ciljeve navedene u strateškom planu za trogodišnje razdoblje. Oni su:

- 1.1. Poticanje razvoja gospodarstva i poduzetništva
- 1.2. Unaprjeđenje turizma
- 1.3. Pametni Grad
- 1.4. Poticanje poljoprivrede i ribarstva
- 2.1. Unaprjeđenje prometne infrastrukture
- 2.2. Unaprjeđenje vodnog gospodarstva

- 2.3. Unapređenje javnih površina kroz ulaganja u infrastrukturu
- 2.4. Zaštita okoliša
- 3.1. Ulaganje u prirodnu/kulturnu baštinu
 - 4.1. Unapređenje kvalitete života
 - 4.2. Unapređenje sustava obrazovanja
 - 4.3. Razvoj sportsko-rekreativnih sadržaja
 - 4.4. Unapređenje sustava civilne zaštite i vatrogastva
 - 4.5. Upravljanje razvojem

Vidljivo je da svaki opći cilj ima određeni broj posebnih ciljeva koji će u sinergiji doprinijeti ostvarenju definiranog općeg cilja, a ostvarenjem općih ciljeva doseći će se zacrtana vizija. Svaki poseban cilj mora imati definirane pripadajuće aktivnosti, odnosno načine ostvarenja kojim će se provesti određena strategija. U tabeli plana razvojnih programa (Prilog br.2) su navedeni opći te pripadajući posebni ciljevi.

4.4. Pokazatelji uspješnosti (učinaka)

Nakon što su definirani opći i posebni ciljevi, te njihovi načini ostvarenja neophodno je definirati mjerljive pokazatelje rezultata. Na razini svakog posebnog cilja i načina ostvarenja potrebno je uspostaviti pokazatelje uspješnosti. Pokazatelje uspješnosti dijelimo na pokazatelje rezultata i pokazatelje učinaka. Na razini načina ostvarenja definiraju se mjerljivi i specifični pokazatelji rezultata, dok se za posebne ciljeve, jednako tako, definiraju pokazatelji učinaka, koji nam pokazuju kakav će učinak imati ostvarenje posebnog cilja. Pokazatelji uspješnosti određuju ciljane vrijednosti koje Grad želi doseći u slijedeće tri godine i ukazuju na željene promjene.

Polazna vrijednost za utvrđivanje pokazatelja uspješnosti je 2018. godina. Primjenjujući pokazatelje uspješnosti na polaznu vrijednost dobiti ćemo ciljane vrijednosti za svaku od naredne tri godine.

Svaki razvojni projekt i njegovo svrstavanje u jedan od zadanih posebnih ciljeva odgovornost je pročelnika pojedine organizacijske jedinice kao i definiranje pokazatelja rezultata, a sve u svrhu zakonitog, namjenskog i svrhovitog trošenja proračunskih sredstava.

U uputama dat je primjer plana razvojnih programa kojeg se treba pridržavati pri izradi plana proračuna za 2019. godinu sa projekcijom do 2021. (tablica iz Priloga br.2)

5. Uloge u postupku donošenja proračuna

Upravni odjel za proračun, financije i naplatu

Upravni odjel za proračun, financije i naplatu pojavljuje se u ulozi koordinatora proračunskog procesa, te rukovodi postupkom donošenja proračuna. Na početku postupka Odjel izrađuje i šalje Upute drugim odjelima i službama koji na temelju njih postavljaju proračunske zahtjeve. Odjeli podnose svoje zahtjeve (i zahtjeve komunalnih službi i javnih institucija) Odjelu za proračun, financije i naplatu koji po primitku prijedloga, razmatra i procjenjuje gradske prihode i rashode, te izrađuje nacrt proračuna kojeg predlaže gradonačelniku.

Gradonačelnik

Gradonačelnik, zajedno sa svojim zamjenicima, razmatra nacrt predloženog proračuna, donosi odluke o njegovu balansiranju, te donosi konačni prijedlog proračuna.

Konačni prijedlog proračuna Gradonačelnik podnosi Gradskom vijeću najkasnije do 15. studenog.2018., te prijedlog proračuna predstavlja Gradskom vijeću koje ga odobrava.

Odbor za proračun i financije

Prije nego što Gradonačelnik podnese proračun Vijeću na razmatranje, Odbor za proračun i financije razmatra proračun i odlučuje hoće li ga podržati ili ne.

Gradsko vijeće

Uzima proračun na razmatranje, predlaže eventualne izmjene i konačno ga usvaja.

Na prijedlog proračuna vijećnici i klubovi vijećnika mogu podnosići amandmane na stavke rashodovne strane. Povećanje neke stavke na rashodovnoj strani može biti prihvaćeno uz istovremeni prijedlog smanjenja druge stavke na rashodovnoj strani.

Prihodna strana proračuna ne može biti predmet amandmana jer je ona precizno izračunata i predstavlja dozvoljenu javnu potrošnju Grada za 2019. god. Izuzetno je dozvoljeno, ako se radi o namjenskim prihodima, a informacija je nova i od velikog značaja za Grad.

Korisnici proračuna obvezni su se pridržavati metodologije za izradu. Moraju napraviti prijedlog finansijskog plana za trogodišnje razdoblje.

Prilikom izrade istih treba se služiti obrascima i prikazima, te planirati po struktturnim elementima iz odgovarajućih zakonskih odredbi Zakona o proračunu i Uputa.

6. Odrednice prihoda i rashoda proračuna Grada Dubrovnika

Ukupni prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave projicirani su na istim postavkama kao i prihodi državnog proračuna. Projekcije prihoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2019.-2021. temeljene su na očekivanoj gospodarskoj aktivnosti za pojedine godine.

Ukupan iznos sredstva potrebnih za osiguranje minimalnih finansijskih standarda (bilančnih prava) u 2019. godini planiraju se uvećana za najviše **2%** u odnosu na prethodnu 2018. godinu.

Grad Dubrovnik izraditi će plan rashoda uzimajući u obzir vlastite gospodarske i društvene specifičnosti, pridržavajući se odredbi Zakona o proračunu i Zakona o fiskalnoj odgovornosti.

Osim za zakonito planiranje i izvršavanje proračuna Gradonačelnik je odgovoran i za svrhovitost, učinkovitost i za ekonomično raspolaganje proračunskim sredstvima proračuna.

U narednom planiranom razdoblju potrebno je vršiti daljnju racionalizaciju rashodovne strane proračuna, a svaka organizacijska jedinica pri izradi prijedloga proračuna prvenstveno mora voditi računa o raspoloživim izvorima financiranja.

Na osnovu analize ostvarenja prihoda i rashoda u proteklim razdobljima, realne projekcije za planirano razdoblje, Upravni odjel za proračun, financije i naplatu izradio je prijedlog DVOJNIH LIMITA koje dostavljamo u **Prilogu broj 1**.

7. Metodologija izrade prijedloga finansijskog plana proračunskog korisnika proračuna Grada za razdoblje 2019. – 2021.

Proračunski korisnici Grada Dubrovnika obvezni su izrađivati finansijske planove u skladu s odredbama Zakona o proračunu, Pravilnika o proračunskim klasifikacijama (Narodne novine, br. 26/10 i 120/13) i Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine, br. 124/14, 115/15, 87/16 i 3/18), te se pridržavati ovih uputa.

Proračunski korisnici svoje finansijske planove dostavljaju nadležnom upravnom odjelu.

Prijedlog finansijskog plana proračunskog korisnika Grada za razdoblje 2019. – 2021. sastoji se od:

- procjene prihoda i primitaka iskazane po vrstama za razdoblje 2019. – 2021. godinu,
- plana rashoda i izdataka za 2019. – 2021. godinu razvrstane prema proračunskim klasifikacijama,
- obrazloženja prijedloga finansijskog plana.

Proračunski korisnik Grada prihode i primitke, rashode i izdatke za 2019. godinu planira na razini podskupine (treća razina računskog plana), a za 2020. i 2021. na razini skupine (druga razina računskog plana).

Uz ekonomsku i programsku klasifikaciju, proračunski korisnici Grada u izradi finansijskog plana primjenjuju klasifikaciju po izvorima financiranja.

Proračunski korisnici dužni su nadležnim upravnim odjelima dostaviti podatke o kapitalnim projektima koji se financiraju iz vlastitih sredstava kako bi se oni mogli uključiti u Plan razvojnih programa Grada.

Upravna vijeća, školski odbori i ostala upravljačka tjela proračunskih korisnika Grada obvezni su usvojiti finansijski plan do kraja tekuće godine, kako bi se od 1 siječnja 2019. mogle preuzimati i izvršavati nove obveze.

Upravni odjeli i službe, sukladno važećoj zakonskoj regulativi, moraju napraviti analizu unutarnjeg ustroja, izdataka, broja i strukture korisnika sredstava. Na temelju organizacijskih, finansijskih i generalnih podataka o odjelu potrebno je definirati osnovnu svrhu (misiju) odjela u danoj okolini. U odjelu se moraju definirati sve aktivnosti koje upravni odjel obavlja. Potom je potrebno napraviti njihovu analizu i prijedlog grupiranja aktivnosti u smislene programe. Treba izraditi organizacijsku shemu odjela po programima (definirati programe i programsko stablo), te za svaki program definirati odgovornu osobu, odnosno osobi dodijeliti konkretna zaduženja u svakom programu.

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

7.1. Procjena prihoda i primitaka

Proračunski korisnici proračuna Grada obvezni su izraditi prijedlog plana rashoda i izdataka za razdoblje 2019. – 2021. razvrstane prema proračunskim klasifikacijama u skladu s Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama i Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

Proračunski korisnici obvezni su izraditi procjenu prihoda i primitaka za razdoblje 2019. – 2021. godine i po izvorima financiranja. Izvori financiranja predstavljaju skupine prihoda i primitaka iz kojih se podmiruju rashodi i izdaci određene vrste i namjene.

Osnovni izvori financiranja jesu:

1. Opći prihodi i primici
2. Vlastiti prihodi
3. Prihodi za posebne namjene
4. Pomoći
5. Donacije
6. Prihodi od nefinancijske imovine i nadoknade štete s osnova osiguranja i
7. Namjenski primici od zaduživanja.

1. **Izvor financiranja opći prihodi i primici** čine prihodi od poreza, prihodi od finansijske imovine, prihodi od administrativnih (upravnih) pristojbi, prihodi od kazna, primici od finansijske imovine i zaduživanja (nenamjenski).
Proračunski korisnici u ovaj izvor uključuju prihode iz proračuna za financiranje redovne djelatnosti (skupina računa 671).
2. **Izvor financiranja vlastiti prihodi** čine prihodi koje korisnik ostvaruje obavljanjem poslova na tržištu i u tržišnim uvjetima, a koje mogu obavljati i drugi subjekti (iznajmljivanje prostora, obavljanje ugostiteljskih usluga i sl.).

Ako su vlastiti prihodi uplaćeni u proračun u nižem opsegu nego što je planirano, u skladu sa Zakonom o proračunu, korisnik može preuzeti i plaćati obveze samo u visini stvarno uplaćenih, odnosno raspoloživih sredstava. Ako su naplaćeni u višem opsegu nego što je planirano, korisnik može preuzeti i plaćati obveze samo u visini planiranih sredstava. Vlastiti prihodi koji nisu bili iskorišteni u prethodnoj godini prenose se u proračun za tekuću proračunsку godinu.

3. **Izvor financiranja prihodi za posebne namjene** čine prihodi čije su korištenje i namjena utvrđeni posebnim propisima. Primjeri takvih prihoda jesu: komunalna naknada, spomenička renta, komunalni doprinos i ostali.
4. **Izvor financiranja pomoći** čine prihodi ostvareni od inozemnih vlada i prihodi od međunarodnih organizacija (pomoći iz Europske unije), drugih proračuna, te ostalih subjekata unutar opće države (ostale pomoći).
5. **Izvor financiranja donacije** čine prihodi ostvareni od fizičkih osoba, neprofitnih organizacija, trgovačkih društava i ostalih subjekata izvan opće države.

- 6. Izvor financiranja prihodi od prodaje nefinancijske imovine i nadoknade štete s osnova osiguranja** čine sredstva od prodaje i zamjene nefinancijske dugotrajne imovine i od nadoknade štete s osnova osiguranja, a mogu se koristiti samo za kapitalne rashode. Kapitalni rashodi jesu: rashodi za nabavu nefinancijske imovine, rashodi za održavanje nefinancijske imovine, kapitalne pomoći koje se daju trgovačkim društvima u kojima država ima odlučujući utjecaj na upravljanje za nabavu nefinancijske imovine i dodatna ulaganja u nefinancijsku imovinu, te ulaganja u dionice i udjele u trgovačkim društavama.
- 7. Izvor financiranja namjenski primici od zaduživanja** čine priljevi ostvareni zaduživanjem čija je namjena utvrđena posebnim ugovorima i/ili propisima. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovi proračunski korisnici koriste definirane izvore financiranja čiji sadržaj mogu mijenjati ovisno o njihovim specifičnim potrebama.

7.2. Obrazloženje finansijskog plana

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

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

Obrazloženje prijedloga finansijskog plana proračunskog korisnika Grada treba sadržavati:

- sažetak djelokruga rada proračunskog korisnika,
- obrazložene programe,
- zakonske i druge podloge na kojima se zasnivaju programi,
- usklađene ciljeve 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, te ostala obrazloženja i dokumentaciju,

Obrazloženje finansijskog plana proračunskog korisnika upravnog razdjela je podloga za analiziranje rezultata (učinaka) i oblikovanje budućih ciljeva, usmjeravanje djelovanja proračunskog korisnika, te osnova za utvrđivanje odgovornosti.

Upravni odjeli zajednički prijedlog finansijskog plana svih korisnika dostavljaju Upravnom odjelu za financije koji će izraditi nacrt prijedloga proračuna Grada Dubrovnika.

Proračun i finansijske planove proračunskih korisnika treba izraditi po programima. Proračun po programima trebao bi široj javnosti, građanima kao i predstavničkim i izvršnim tijelima predočiti što Grad Dubrovnik i korisnici njegovog proračuna planiraju raditi, kako će koristiti sredstva, te koliko dobro će provoditi programe.

Programiranje treba biti kontinuiran proces koji prethodi izradi finansijskog plana. On obuhvaća procjene, finansijske kalkulacije, izrade raznih troškovnika, izračune svih vrsta rashoda za funkcioniranje institucije. Programiranjem se operativni ciljevi prevode u programe, odnosno projekte i aktivnosti u skladu s prioritetima definiranim u fazi planiranja, a u cilju izrade finansijskog plana. Definiraju se i analiziraju alternativni načini postizanja ciljeva

u odnosu na moguće troškove i koristi. Programiranjem se treba izračunavati, kalkulirati vrijednost za uloženi novac, izračunavati koristi i procijeniti da li započeti aktivnost, projekt ili odgoditi za određeno vrijeme.

Program integrira različite resurse, ljudske potencijale, opremu, objekte, prostorne planove i drugo potrebno za postizanje definiranih ciljeva. On je skup neovisnih, usko povezanih aktivnosti i projekata usmjerenih ispunjenju zajedničkog cilja.

Prema Zakonu o proračunu svaki predloženi program mora sadržavati:

- **IME PROGRAMA** (sažeto odgovara na pitanje što je program)
- **SVRHU PROGRAMA (MISIJU)** – ona je ustvari generalni cilj kojem program stremi, a koji se dostiže u duljem razdoblju ili se stalno ponavlja.
- **CILJEVE PROGRAMA** – moraju biti razumljivi, mjerljivi u prikladnim mjernim jedinicama, definirani u točno određenom roku, realni, dostižni i u izravnoj vezi s svrhom i ciljevima odjela. Trebaju odgovoriti na pitanja: Kako?, Na koji način?, S koliko sredstava?
- **OPIS PROGRAMA (NARATIVNO)** – Program opišite riječima na način da predočite opisne informacije o sadržaju programa – lista aktivnosti i usluga, koje su u domeni izvršenja programa. Dodajte opisnom dijelu najbitnije brojke koje pobliže definiraju program.
- **ZAKONSKU OSNOVU ZA UVODENJE PROGRAMA** (citirati zakon i odluke predstavničkih tijela)
- **FINANCIJSKO EKONOMSKI DIO** – ispis proračunskih stavki po ekonomskoj klasifikaciji na petoj «razini» Računskog plana.
- **EVENTUALNE RIZIKE ZA REALIZACIJU PROGRAMA** – rizici moraju biti evidentirani uz opis aktivnosti za otklanjanje istih.
- **MJERE ZA MJERENJE UČINKOVITOSTI ULAGANJA SREDSTAVA U PROJEKT**
- **IZVORE FINANCIRANJA**
- **POTREBAN BROJ DJELATNIKA**
- **IME OSOBE ZADUŽENE ZA PROGRAM**

U svrhu ujednačenog postupanja svih Upravnih odjela Grada Dubrovnika kao prilog Upute dostavljamo tablicu iz **priloga br.3**.

U okviru pojedinog programa može postojati više projekata ili aktivnosti, a aktivnosti i projekti mogu pripadati samo jednom programu.

Nadležni upravni odjeli, ako to već nisu do sada učinili, trebaju odmah raspisati pozive za predlaganje programa javnih potreba u kulturi, športu itd.

Predlagatelji pojedinih projekata obvezni su ispuniti obrazac prijave i dostaviti finansijski plan za 2019. godinu. Projekt koji se predlaže uz prijavu mora biti detaljno obrazložen. Svaki upravni odjel prije raspisivanja poziva za predlaganje javnih potreba treba donijeti kriterije i napraviti obrasce Prijave za predlaganje projekata i finansijskog plana projekta. Prijava mora sadržavati osnovne podatke (naziv ili ime predlagatelja, osnovne podatke o predlagatelju, način isplate, broj računa i ime poslovne banke). Finansijski plan projekta mora sadržavati: troškove kapaciteta, troškove programa i izvore financiranja.

Prilikom izrade obrazloženja naglasak je potrebno staviti na ciljeve koji se programima namjeravaju postići i pokazatelje uspješnosti realizacije tih ciljeva.

Obrazloženje cilja nekog programa mora odgovoriti na slijedeća pitanja:

- što se ovim programom želi postići,
- kako se nastoji realizirati program,
- tko je korisnik i 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/projekta.

Dakle da bi se pratilo ostvarenje ciljeva programa za trogodišnje razdoblje potrebno je definirati pokazatelje uspješnosti. Pokazatelji uspješnosti predstavljaju podlogu za mjerjenje učinkovitosti provedbe programa. Dobri pokazatelji trebaju biti:

- specifični – da zaista mijere ono što treba mijeriti,
- mjerljivi – u pogledu kvalitete i/ili količine,
- relevantni – u odnosu na definirani cilj i
- vremenski određeni – da se definirani ciljevi izvrše u zadanom vremenskom roku.

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

8. Prilozi

Na internet stranici Grada Dubrovnika <http://www.dubrovnik.hr/web/> uz ovu Uputu, nalaze se i sljedeći prilozi, i to:

- Prilog 1. - Dvojni limiti za 2019.- 2021.
- Prilog 2. - Plan razvojnih programa (obrasci)
- Prilog 3. – Tablica obrazloženja prijedloga proračuna Upravnih odjela



KLASA: 400-06/18-02/01
URBROJ: 2117/01-07-18-01
Dubrovnik, 20. rujna 2018.