

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

**UPUTE ZA IZRADU PRORAČUNA GRADA DUBROVNIKA
I FINACIJSKIH PLANOVA PRORAČUNSKIH KORISNIKA GRADA
DUBROVNIKA ZA 2020.- 2022. GODINU**

Dubrovnik, rujan 2019.

SADRŽAJ

1	Uvod.....	2
2.	Temeljni makroekonomski pokazatelji za razdoblje 2020.-2022.....	3
3.	Pretpostavke za donošenje proračuna Grada - financijskih planova proračunskih korisnika	3
4.	Metodologija za izradu proračuna za razdoblje 2020. – 2022.	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	10
6.	Odrednice prihoda i rashoda proračuna Grada Dubrovnika.....	10
7.	Metodologija izrade prijedloga financijskog plana proračunskog korisnika proračuna Grada za razdoblje 2020.-2022.....	11
7.1.	Procjena prihoda i primitaka.....	12
7.2.	Obrazloženje financijskog plana.....	13
8.	Prilozi.....	15

1. Uvod

Prema proračunskom kalendaru, Vlada Republike Hrvatske (u daljnjem 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 Republike Hrvatske usvojila na svojoj 173.sjednici održanoj 1. kolovoza 2019. izrađene su temeljem Nacionalnog programa reformi RH za 2019. i Programa konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2019.-2022..

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 2020.-2022.(u daljnjem tekstu: Upute).

Upute sadrže:

- temeljne ekonomske pokazatelje iz Smjernica
- metodologiju izrade proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- metodologiju izrade financijskog plana proračunskih korisnika
- 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
- dostupnost materijala.

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.**

Tijekom pripreme Uputa izvršena je procjena prihoda iz nadležnosti Upravnog odjela za proračun, financije i naplatu i objedinjena sa procijenjenim prihodima iz nadležnosti ostalih upravnih odjela.

Tako dobiveni podaci bili su podloga izrade **dvojnih limita** za proračunsko razdoblje 2020. do 2022., a koji su po odobrenju gradonačelnika postali sastavni dio ovih uputa.

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 naptucima.**

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

2. Temeljni makroekonomski pokazatelji za razdoblje 2020.-2022.

Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2020. – 2022. godine sadrže ciljeve ekonomske politike te makroekonomski i fiskalni okvir opće države za trogodišnje razdoblje i objavljene su na mrežnoj stranici Ministarstva financija Republike Hrvatske <http://www.mfin.hr/hr/smjernice-ekonomske-i-fiskalne-politike>.

Smjernicama su najavljene i promjene u poreznom sustavu, a koje će utjecati na državni proračun i proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u narednom trogodišnjem razdoblju

3. Pretpostavke za donošenje proračuna Grada - financijskih planova proračunskih korisnika

Da bi Grad mogao pristupiti izradi prijedloga proračuna ranije moraju biti osigurane osnovne pretpostavke, 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 **misiju**¹, **viziju**², **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 pisanom obliku.

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)

- koncentrira se na budućnost

Načela:

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

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.
- **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**, orijentirani na rezultat,
- **vremenski određeni**, definirano vrijeme za postizanje cilja.

4. Metodologija za izradu proračuna Grada Dubrovnika 2020.-2022.

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)

Zakonom o proračunu (i podzakonskim aktima), Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama i Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, propisana je metodologija izrade proračuna. Dobro postavljena organizacijska klasifikacija preduvjet je za pravilno korištenje ostalih klasifikacija.

Jedan program može biti u nadležnosti više glava, ali samo jednog razdjela. Aktivnosti i projekt pripadaju samo jednom programu i jednoj glavi. Na kojoj će se razini planirati program ovisi o tome hoće li ga provoditi jedna ili više glava. Razdjel je taj koji utvrđuje programe, zajedničke aktivnosti i projekte za proračunske korisnike iz svoje nadležnosti.

Projekte i aktivnosti nije dozvoljeno nazivati nazivima iz ekonomske klasifikacije.

Svaki program u sebi treba sadržavati odgovor na pitanje što se njim želi postići, na koji način će biti realiziran i tko je korisnik ili primatelj usluge.

Povećava se odgovornost čelnika svake pojedine organizacijske jedinice za zakonito, namjensko i svrhovito trošenje sredstava jer se u financijskom planu i proračunu svaka aktivnost, odnosno projekt povezuje sa organizacijskom jedinicom u čijoj je nadležnosti ta aktivnost, odnosno projekt.

Sve aktivnosti i projekte razdjel grupira u programe, a zatim programe, aktivnosti i projekte prijavljuje upravnom odjelu za financije jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

U naš sustav uveden je trogodišnji proračunski okvir. Gradsko vijeće kao predstavničko tijelo, donosi proračun na razini podskupine ekonomske 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 ekonomske 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 2020.-2022. godine sa modelima i obrascima za izradu strukturnih dijelova proračuna, obvezne su za sve korisnike proračuna.

Upravni odjeli Grada izrađuju zajednički prijedlog financijskog plana za razdoblje 2020.-2022. koji u sebi sadrži prijedlog financijskog plana tog upravnog odjela i zajednički prijedlog financijskih planova svih korisnika za koje je taj odjel nadležan kao i druge prijedloge zajedničkih planova.

Uputama za izradu proračuna Ministarstava financija za razdoblje 2020.-2022., a slijedom preporuka i nalaza Državnog ureda za reviziju nalaže se promjena u planiranju proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koje moraju uključiti u cijelosti financijske planove škola iz svoje nadležnosti. Stoga se u proračun jedinica od sada moraju uključivati plaće i te ostali rashodi zaposlenika škola, a na prihodovnoj strani sredstva pomoći proračunskim korisnicima iz proračuna koji im nije nadležan.

Utvrđivanje visine financijskog plana za svakog proračunskog korisnika, odnosno visine sredstava iz proračuna namijenjenih financiranju programa proračunskog korisnika, olakšat će proračunskom korisniku izradu prijedloga financijskog plana, a upravnom odjelu za financije pojednostavniti izradu zajedničkog prijedloga financijskog 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 i izvanproračunskih korisnika za 2019. izrađuju prijedlog svog financijskog plana na razini odjeljka, međutim upravno vijeće ili drugo upravljačko tijelo sukladno zakonu, obvezno je usvojiti konačni financijski plan korisnika za 2020. g. do 31.12.2019. g. na razini podskupine i projekcije za 2021. i 2020. 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 programskog 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, financijski plan proračunskih korisnika čine prihodi i primici, te rashodi i izdaci raspoređeni u programe koji se sastoje od aktivnosti i projekata. Financijski plan proračunskog korisnika mora obuhvatiti sve izvore financiranja, što proizlazi iz članka 29. Zakona o proračunu..

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 financijskom 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 financijskom 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 donese odluku o raspodjeli rezultata i uz suglasnost Upravnog odjela za proračun, financije i naplatu Grada Dubrovnika.

4.2. Primjena ekonomske 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 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 samouprave. Ovaj račun koristi se isključivo u sustavu računovodstva i financijskog 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 prijena 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 prijena sredstava EU, odnosno 63821 Kapitalne pomoći iz državnog proračuna temeljem prijena sredstava EU.

Za EU projekte koji se sukladno Ugovorom o sufinanciranju prvo predfinanciraju iz općih prihoda i primitaka JL(R)S-a, a za koje se prihod od EU sredstava dobiva po naknadnim odobrenjima zahtjeva za nadoknadu sredstava po nastalim i evidentiranim troškovima, Ministarstvo financija predlaže uvođenje podizvora financiranja.

Kod ovakvih slučajeve neophodno je precizno odrediti dinamiku realizacije rashoda kao i mogućnost povlačenja prihoda po pojedinom projektu u proračunskoj godini za

koju se donosi plan, kako bi se planirala dovoljna sredstva za predfinanciranje projekata iz općih prihoda i primitaka.

Refundacije po projektima koji su sufinancirani iz općih prihoda i primitaka koje se uplate u proračun Grada u slijedećoj proračunskoj godini tretiraju se kao opći prihodi i primici i mogu se koristiti na rashode koji nisu vezani za projekt temeljem kojih je refundacija ostvarena.

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

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 financijskog plana, mora uključivati i sve investicijske projekte, utvrđene Smjernicama o provedbi stručnog vrednovanja i ocjeni opravdanosti te učinkovitosti investicijskih projekata za razdoblje 2020. do 2022. 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. Unapređenje 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 doprinjeti 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 2019. 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 2020. godinu sa projekcijom do 2022. (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 2019., 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 podnositi 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 2020. 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 financijskog plana za trogodišnje razdoblje.

Prilikom izrade istih treba se služiti obrascima i prikazima, te planirati po strukturnim 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 2020.-2022. temeljene su na očekivanoj gospodarskoj aktivnosti za pojedine godine.

Ukupan iznos sredstva potrebnih za osiguranje minimalnih financijskih standarda (bilančnih prava) u 2020. godini planiraju se uvećana za najviše 3% u odnosu na prethodnu 2019. 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 financijskog plana proračunskog korisnika proračuna Grada za razdoblje 2020. – 2022.

Proračunski korisnici Grada Dubrovnika obvezni su izrađivati financijske 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 financijske planove dostavljaju nadležnom upravnom odjelu. Prijedlog financijskog plana proračunskog korisnika Grada za razdoblje 2020. – 2022. sastoji se od:

- procjene prihoda i primitaka iskazane po vrstama za razdoblje 2020. – 2022. godinu,
- plana rashoda i izdataka za 2020. – 2022. godinu razvrstane prema proračunskim klasifikacijama,
- obrazloženja prijedloga financijskog plana.

Proračunski korisnik Grada prihode i primitke, rashode i izdatke za 2020. godinu planira na razini podskupine (treća razina računskog plana), a za 2021. i 2022. na razini skupine (druga razina računskog plana).

Uz ekonomsku i programsku klasifikaciju, proračunski korisnici Grada u izradi financijskog 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 tijela proračunskih korisnika Grada obvezni su usvojiti financijski plan do kraja tekuće godine, kako bi se od 1 siječnja 2020. 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, financijskih i generalnih podataka o odjelu potrebno je definirati osnovnu svrhu (misiju) odjela u danju 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.

Financijski 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 2020. – 2022. 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 2020. – 2022. 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 financijske imovine, prihodi od administrativnih (upravnih) pristojbi, prihodi od kazna, primici od financijske 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 proračunsku 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 doprinosi 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 trgovačkih društava.
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 financijskog plana

Obrazloženje financijskog 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 programskog 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 financijskog 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,
- izvještaj o postignutim ciljevima i rezultatima programa temeljenim na pokazateljima uspješnosti iz nadležnosti proračunskog korisnika u prethodnoj godini, te ostala obrazloženja i dokumentaciju,

Obrazloženje financijskog 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 financijskog plana svih korisnika dostavljaju Upravnom odjelu za financije koji će izraditi nacrt prijedloga proračuna Grada Dubrovnika.

Proračun i financijske 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 financijskog plana. On obuhvaća procjene, financijske 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 financijskog plana. Definiiraju 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 UVOĐENJE 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 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 financijski plan za 2020. 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 financijskog plana projekta. Prijava mora sadržavati osnovne podatke (naziv ili ime predlagatelja, osnovne podatke o predlagatelju, način isplate, broj računa i ime poslovne banke). Financijski 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 sljedeća 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 mjerenje učinkovitosti provedbe programa. Dobri pokazatelji trebaju biti:

specifični – da zaista mjere ono što treba mjeriti,

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 financijskog 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 orijentirani su prema konkretnom rezultatu.

8. Prilozi

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

- Prilog 1. - Dvojni limiti za 2020.- 2022.
- Prilog 2. - Plan razvojnih programa (obrazac)

Pročelnica
Anita Burić, dipl.oec.



KLASA: 400-06/19-02/01
URBROJ: 2117/01-07-19-01
Dubrovnik, 30. rujna 2019.