

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 2022.- 2024. GODINU**

Dubrovnik, rujan 2021.

SADRŽAJ

1	Uvod.....	2
2.	Temeljni makroekonomski pokazatelji za razdoblje 2022.-2024.....	3
3.	Metodologija za izradu proračuna za razdoblje 2022. – 2024.	3
3.1.	Uključivanje vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka proračunskih korisnika u proračun Grada.....	4
3.2.	Primjena ekonomske klasifikacije propisane Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.....	5
3.3.	Obveza izrade provedbenih programa.....	6
3.4.	Pokazatelji uspješnosti (učinaka).....	7
4.	Uloge u postupku donošenja proračuna	8
5.	Odrednice prihoda i rashoda proračuna Grada Dubrovnika.....	9
6.	Metodologija izrade prijedloga financijskog plana proračunskog korisnika proračuna Grada za razdoblje 2022.-2024.....	9
6.1.	Procjena prihoda i primitaka.....	10
6.2.	Obrazloženje financijskog plana.....	12
7.	Prilozi.....	14

1. Uvod

Prema proračunskom kalendaru, Vlada Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vlada) donosi i usvaja akte na temelju kojih Ministarstvo financija sastavlja upute za izradu državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

U travnju 2021. Vlada je donijela Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. do 2024. i Program konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2022.-2024., a u srpnju 2021. Smjernice ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje (2022.-2024.).

Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2022.-2024.(dalje u tekstu: Smjernice) predstavljaju srednjoročni dokument Vlade koji definira smjer i ciljeve ekonomske politike, kao i visinu financijskih planova ministarstava i drugih proračunskih korisnika državnog proračuna za slijedeće trogodišnje razdoblje.

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 2022.-2024.(u daljnjem tekstu: Upute).

Upute sadrže:

- temeljne ekonomske pokazatelje iz Smjernica
- metodologiju izrade proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- metodologiju izrade prijedloga financijskog plana proračunskih korisnika
- dostavu dokumenata i unos podataka,
- planiranje rashoda proračunskih korisnika i postupanje s viškovima u sklopu decentraliziranih funkcija
- novosti koje donosi Nacrt prijedloga o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave
- obveza izrade provedbenih programa
- dostupnost materijala i
- obrasce za izradu prijedloga financijskog plana

Na temelju dostavljenih Uputa Ministarstva financija Republike Hrvatske (objavljenih i na web stranici Ministarstva <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/lokalna-samouprava/105>), 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 приходima iz nadležnosti ostalih upravnih odjela.

Tako dobiveni podaci bili su podloga izrade **dvojnih limita** za proračunsko razdoblje 2022. do 2024., 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 naputcima.**

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 2022.-2024.

Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2022. – 2024. 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 <https://vlada.gov.hr/sjednice/71-sjednica-vlade-vlade-republike-hrvatske-32666/32666>.

Smjernice uz makroekonomski i fiskalni okvir RH sadrže i visinu financijskog plana državnog proračuna po razdjelima organizacijske klasifikacije za tekuću i prethodnu proračunsku godinu kao i visinu financijskog plana u narednom trogodišnjem razdoblju.

Financijski plan obuhvaća visinu sredstava potrebnu za provedbu postojećih programa odnosno aktivnosti koje proizlaze iz trenutno važećih propisa te visinu sredstava potrebnih za uvođenje i provedbu novih i promjenu postojećih programa odnosno aktivnosti.

Smjernice također sadrže i ciljane vrijednosti salda kojih se izvanproračunski korisnici, odnosno trgovačka društva i druge pravne osobe koje ulaze u obuhvat sektora opće države, trebaju pridržavati u nadolazećem srednjoročnom razdoblju.

3. Metodologija za izradu proračuna Grada Dubrovnika 2022.-2024.

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, 102/17 i 01/20)

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 2022.–2024. 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 2022.–2024. 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 Ministarstva financija za razdoblje 2020.-2022 definiran je način i 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 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.

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

Proračunski korisnici Grada utvrđeni Registrom proračunskih i izvanproračunskih korisnika za 2021. 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 2022. g. do 31.12.2021. g. na razini podskupine i projekcije za 2023. i 2024. 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.

Proračun jedinice lokalne i područne samouprave sastoji se, sukladno članku 16. Zakona o proračunu, od općeg i posebnog dijela, te plana razvojnih programa (nije obvezan u izradi za proračunsko razdoblje 2022.-2024.). 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. Također Upravljačko tijelo proračunskog korisnika obvezuje se donijeti akt kojim je uređeno ostvarivanje i korištenje vlastitih prihoda (a koji je u skladu s aktom nadležne jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave kojim su uređena mjerila i način korištenja vlastitih prihoda proračunskih korisnika. Ovi podaci moraju biti uključeni u polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna Grada.

Ovakvo postupanje je 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.

3.2. 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 doznakačavati 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. Ukoliko su proračunski korisnici partneri u realizaciji pojedinog EU projekta novčana sredstva za prijenos planiraju se i evidentiraju na podskupini računa 369.

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.

3.3. Obveza izrade provedbenih programa

Obveza izrade provedbenih programa jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave propisana je odredbama Zakona o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 123/17), a Uredbom o smjernicama za izradu akata strateškog planiranja od nacionalnog značaja i od značaja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine, br. 89/18) propisan je obvezni sadržaj te postupci izrade, izvještavanja, praćenja i vrednovanja akata strateškog planiranja od nacionalnog i lokalnog značaja.

Provedbeni program je kratkoročni akt strateškog planiranja od značaja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koji izrađuje i donosi izvršno tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Provedbeni program, kao provedbeni akt strateškog planiranja lokalne i regionalne razine, ima za cilj osigurati upravnim tijelima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, ali i ostalim dionicima samoupravne jedinice, učinkovit i djelotvoran alat za provedbu posebnih ciljeva i prioriteta djelovanja te ostvarenje postavljene vizije razvoja. Provedbeni program jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave izrađuje i donosi izvršno tijelo najkasnije u roku od 120 dana od dana stupanja na dužnost izvršnog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, u pravilu na četiri godine jer je vezan je za mandat čelnika.

Provedbeni program jedinice lokalne samouprave

Provedbenim programom jedinice lokalne samouprave opisuje se i osigurava provedba posebnih ciljeva utvrđenih u planu razvoja jedinice lokalne samouprave (ako je izrađen), odnosno provedba posebnih ciljeva utvrđenih u planu razvoja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i poveznica mjera s odgovarajućim stavkama u proračunu jedinice lokalne samouprave (aktivnostima i projektima) na kojima je potrebno planirati sredstva za provedbu.

Izrada plana razvojnih programa

U Uputama za izradu provedbenih programa jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, koji je u nadležnosti Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, navodi se kako „*provedbeni program jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezno sadrži mjere definirane u akcijskom planu izrađenom u svrhu izrade*

provedbe posebnih ciljeva utvrđenih u planu razvoja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (ukoliko je primjenjivo)“

Plan razvojnih programa propisan je odredbama Zakona o proračunu kao sastavni dio proračuna kojega jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave izrađuju i usvajaju zajedno s proračunom. Plan razvojnih programa je dokument koji se sastavlja i donosi za trogodišnje razdoblje i sadrži ciljeve i prioritete razvoja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave povezane s programskom i organizacijskom klasifikacijom proračuna.

Budući da je odredbama Zakona o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave propisana obveza donošenja strateških akata, odnosno planova razvoja i provedbenih programa, a novi Zakon o proračunu (koji je u pripremi i čije se usvajanje očekuje do kraja 2021. godine) ne predviđa jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezu izrade i donošenja *planova razvojnih programa*, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave **nisu u obvezi** uz proračun za razdoblje 2022. – 2024. donijeti plan razvojnih programa.

Međutim, provedbeni program jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave vezan je za mandat čelnika jedinice i izrađuje se jednom za cijelo mandatno razdoblje, a s obzirom da su lokalni izbori provedeni u svibnju ove godine, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave su dužne uz proračun za razdoblje 2022. – 2024. donijeti provedbeni program.

Više o izradi provedbenih programa jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave mogu naći u **Uputama za izradu provedbenih programa jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave** na mrežnim stranicama Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije <https://razvoj.gov.hr/istaknute-teme/sustav-strateskog-planiranja-i-upravljanja-razvojem-republike-hrvatske-4570/upute-o-postupanju-za-jedinice-lokalne-i-podrucne-regionalne-samouprave/4661>.

3.4. 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.

Svaki 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.

4. 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 zamjenicom, 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 2021., 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 2022. 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.

5. 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 2022.-2024. temeljene su na očekivanoj gospodarskoj aktivnosti za pojedine godine.

Ukupan iznos sredstva potrebnih za osiguranje minimalnih financijskih standarda (bilančnih prava) u sklopu decentraliziranih funkcija u 2022. godini planiraju se na razini prethodne, odnosno 2021. godine.

Uputama Ministarstva financija za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave) za razdoblje 2022.-2024. detaljno je opisan način knjiženja te postupanje sa viškovima temeljem godišnjeg financiranja minimalnih financijskih standarda u sklopu decentraliziranih funkcija.

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**.

6. Metodologija izrade prijedloga financijskog plana proračunskog korisnika proračuna Grada za razdoblje 2022. – 2024.

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, 126/19 i 108/20), te se pridržavati ovih uputa.

Proračunski korisnici svoje financijske planove dostavljaju nadležnom upravnom odjelu koji su im prethodno dužni dostaviti upute izrađene od strane Upravnog tijela za financije, te dostaviti šifre i nazive zajedničkih programa, aktivnosti i projekata u skladu s kojima proračunski korisnici izrađuju svoje financijske planove.

Prijedlog financijskog plana proračunskog korisnika Grada za razdoblje 2022. – 2024. sastoji se od:

- procjene prihoda i primitaka iskazane po vrstama za razdoblje 2022. – 2024. godinu,
- plana rashoda i izdataka za 2022. – 2024. godinu razvrstane prema proračunskim klasifikacijama,
- obrazloženja prijedloga financijskog plana.

Proračunski korisnik Grada prihode i primitke, rashode i izdatke za 2022. godinu planira na razini podskupine (treća razina računskog plana), a za 2023. i 2024. na razini skupine (druga razina računskog plana).

Temeljem zahtjeva nadležnog Upravnog odjela, proračunski korisnici mogu izrađivati i prijedlog financijskog planana na razini odjeljka (četvrta razina računskog plana). Međutim upravno vijeće ili drugo upravljačko tijelo proračunskog korisnika obvezno je usvojiti financijski plan proračunskog korisnika za 2022. godinu na razini podskupine (treća razina računskog plana), a projekcije za 2023. i 2024. godinu na razini skupine (druga razina računskog plana).

Proračunski korisnici dužni su, kao i prethodnih godina, u svom financijskom planu iskazati sve svoje prihode i rashode bez obzira na moguće uplate dijela prihoda korisnika u proračun Grada ili podmirivanje dijela rashoda proračunskih korisnika izravno s računa proračuna.

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

Upravna vijeća, školski odbori i ostala upravljačka tjela proračunskih korisnika Grada obvezni su usvojiti financijski plan do kraja tekuće godine, kako bi se od 1 siječnja 2022. 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 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.

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.

6.1. Procjena prihoda i primitaka

Proračunski korisnici proračuna Grada obvezni su izraditi prijedlog plana rashoda i izdataka za razdoblje 2022. – 2024. 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 2022. – 2024. godine i **po izvorima financiranja**. Izvori financiranja predstavljaju skupine prihoda i primitaka iz kojih se podmiruju rashodi i izdaci određene vrste i namjene. (Primjer Prolog br.2)

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.

6.2. 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.

Sukladno odredbama članka 9. Pravilnika o proračunskim klasifikacijama sve aktivnosti i projekte **razdjel (nadležni upravni odjel)** utvrđuje i grupira u programe, a zatim programe, aktivnosti i projekte prijavljuje Upravnom odjelu za proračun, financije i naplatu Grada.

O utvrđenoj programskoj klasifikaciji Upravni odjeli obavještavaju proračunske korisnike iz svoje nadležnosti, a proračunski korisnici mogu aktivnosti i projekte, iz svoje nadležnosti, dodatno razraditi za svoje potrebe.

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

Sukladno članku 13. Pravilnika o proračunskim klasifikacijama upravno tijelo za financije Grada Dubrovnika dodjeljuje oznake programa, aktivnosti i projekata planiranih u prijedlogu financijskih planova proračunskih korisnika, dok također sukladno članku 19. stavku 3. istog pravilnika određuje nazive i broježane oznake druge razine izvora financiranja.

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 definiraju kriterije i raspisuju pozive za predlaganje programa javnih potreba u kulturi, športu itd.

Predlagatelji pojedinih projekata obvezni su ispuniti obrazac prijave i dostaviti financijski plan za 2022. 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.

7. Prilozi

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

- Prilog 1. - Dvojni limiti za 2022.- 2024.
- Prilog 2. - Obrasci - Prijedlog financijskog plana proračunskog korisnika

Službenik ovlašten za privremeno
obavljanje poslova pročelnika.

Anita Burić, dipl.oec.



KLASA: 400-06/21-02/01
URBROJ: 2117/01-07-21-01
Dubrovnik, 20. rujna 2021.

