

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

**UPUTE ZA IZRADU PRORAČUNA GRADA DUBROVNIKA
I FINACIJSKIH PLANOVA PRORAČUNSKIH KORISNIKA GRADA
DUBROVNIKA ZA 2023.- 2025. GODINU**

Dubrovnik, rujan 2022.

SADRŽAJ

1	Uvod.....	1
2.	Temeljni makroekonomski pokazatelji za razdoblje 2023.-2025.....	2
3.	Novosti kod izrade, predlaganja i donošenja proračuna i financijskih planova prema novom zakon proračunu.....	2
4.	Proračuni i financijski planovi za 2023. i projekcija za 2024. i 2025 godinu u eurima.....	5
5.	Metodologija za izradu proračuna Grada Dubrovnika i prijedloga financijskog plana proračunskih korisnika proračuna Grada za razdoblje 2023.-2025.....	7
5.1.	Sadržaj proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.....	7
5.2.	Sadržaj financijskog plana proračunskih korisnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.....	9
5.3.	Procjena prihoda i primitaka.....	12
5.4.	Obrazloženje financijskog plana.....	13
5.5.	Pokazatelji uspješnosti (učinaka).....	16
6.	Uključivanje vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka proračunskih korisnika u proračun Grada.....	17
7.	Uloge u postupku donošenja proračuna.....	18
7.1.	Izmjene i dopune proračuna.....	19
7.2.	Izmjene i dopune financijskog plana.....	19
8.	Odrednice prihoda i rashoda proračuna Grada Dubrovnika.....	20
9.	Prilozi.....	20

1. Uvod

Sukladno odredbama novoga Zakona o proračunu (Narodne novine, br. 144/21), koji je na snazi od 1. siječnja 2022., Vlada Republike Hrvatske (dalje u 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.

Ministarstvo financija je, sukladno odredbama članka 26. Zakona o proračunu izradilo Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2023. - 2025. (dalje u tekstu: Upute).

Upute sadrže:

- temeljne makroekonomske pokazatelje iz Programa konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2023. – 2025.,
- novosti u izradi proračuna i financijskih planova temeljem novog Zakona o proračunu,
- obveze u izradi proračuna i financijskih planova temeljem Zakona o uvođenju eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj,
- sadržaj uputa koje pripremaju upravna tijela za financije,
- metodologiju izrade proračuna i financijskog plana proračunskih i izvanproračunskih korisnika,
- dostavu dokumenata i unos podataka,
- planiranje rashoda proračunskih korisnika u sklopu decentraliziranih funkcija,
- postupanje s viškovima u sklopu decentraliziranih funkcija,
- utjecaj novog Zakona o socijalnoj skrbi na Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i planiranje sredstava za troškove stanovanja,
- bitne odrednice iz Odluke o kriterijima za dodjelu pomoći na ime poticaja za dobrovoljno funkcionalno odnosno stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave,
- planiranje proračunskih sredstava za vijeća, koordinacije vijeća i predstavnike nacionalnih manjina i
- novosti kod zaduživanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema novom Zakonu o proračunu.

Ove Upute dostavljaju se svim županijama, gradovima i općinama kako bi, na temelju ovih Uputa i u skladu s odredbama Zakona o proračunu, upravno tijelo za financije županije, grada i općine u suradnji s drugim upravnim tijelima izradilo upute za izradu prijedloga financijskih planova upravnih tijela te proračunskih i izvanproračunskih korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i dostavile ih svojim proračunskim i izvanproračunskim korisnicima.

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 prihodima iz nadležnosti ostalih upravnih odjela. Tako dobiveni podaci bili su podloga izrade **dvojnih limita** za proračunsko razdoblje 2023. do 2025., 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 2023.-2025.

Ministarstvo financija je izradilo prijedlog, a Vlada usvojila Program konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2023. – 2025. (dalje u tekstu: Program konvergencije) u travnju 2022. Na temelju Programa konvergencije Vlada je u lipnju 2022. donijela Odluku o proračunskom okviru za razdoblje 2023. – 2025.

Sukladno Programu konvergencije, u ovom makroekonomskom okviru očekuje se da će nakon rasta BDP-a od 3,0% u 2022., rast BDP-a opet ubrzati na 4,4% u 2023. godini. Tijekom srednjoročnog razdoblja očekuje se nastavak rasta gospodarske aktivnosti po usporedivoj dinamici od 2,7% u 2024. te 2,5% u 2025. godini. U 2022. godini očekuje se ubrzanje inflacije potrošačkih cijena na razinu od 7,8%, koja će potom u 2023. godini usporiti na 3,7%.

Većano za fiskalna kretanja kako na prihodnoj tako i na rashodnoj strani proračuna u narednom srednjoročnom razdoblju očekuje se da će rezultirati postupnim smanjenjem proračunskog manjka s 2,9% BDP-a u 2021. na 2,8% BDP-a u 2022. godini. U 2023. i 2024. godini manjak proračuna opće države predviđa se na razini od 1,6% BDP-a, a u 2025. na razini od 1,2% BDP-a. U isto vrijeme udio javnog duga u nominalnoj vrijednosti bruto domaćeg proizvoda smanjivat će se godišnje po prosječnoj stopi od 3,1 postotna boda, odnosno sa 76,2% BDP-a u 2022. na 71,7% BDP-a u 2023., 68,9% BDP-a u 2024. te na 66,9% BDP-a u 2025. godini.

Republika Hrvatska će u sljedećem razdoblju provesti i brojne strukturne reforme uslijed čega raste potreba za modelom koji može simulirati učinke takvih reformi, a tijekom faze provedbe Nacionalnog plana oporavka i otpornosti bit će izuzetno važno osigurati adekvatno praćenje investicija i procjene njihovih makroekonomskih i fiskalnih učinaka.

3 . Novosti kod izrade, predlaganja i donošenja proračuna i financijskih planova prema novom zakonu o proračunu

- a) Predlaganje i donošenje proračuna i financijskih planova za 2023. i projekcija za 2024. i 2025. na razini skupine ekonomske klasifikacije

Značajna novost u odnosu na stari Zakon o proračunu i dosadašnju praksu je razina ekonomske klasifikacije na kojoj se predlaže i usvaja plan za proračunsku godinu i projekcije za sljedeće dvije godine. Sukladno člancima 38., 39. i 42. novog Zakona o proračunu, proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, financijski plan proračunskog korisnika te financijski plan izvanproračunskog korisnika usvaja se na razini skupine ekonomske klasifikacije. Slijedom navedenog, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, proračunski i izvanproračunski korisnici prihode i primitke, rashode i izdatke za 2023. godinu iskazuju na razini skupine (druga

razina računskog plana) isto kao za 2024. i 2025. godinu. Navedeno je novost u ovom proračunskom ciklusu i razlika od prethodnih godina, kada se plan za proračunsku godinu iskazivao na razini podskupine ekonomske klasifikacije, a projekcije na razini skupine ekonomske klasifikacije.

b) Iskazivanje rashoda u Računu prihoda i rashoda po funkcijskoj klasifikaciji

Novi Zakon o proračunu u članku 29. propisuje obvezu da jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u Općem dijelu proračuna u Računu prihoda i rashoda, rashode iskažu i prema funkcijskoj klasifikaciji. Ista je obveza propisana i proračunskim korisnicima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji sukladno članku 34. novog Zakona o proračunu u Općem dijelu financijskog plana u Računu prihoda i rashoda, rashode proračunskog korisnika trebaju iskazati i prema funkcijskoj klasifikaciji. Dio jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te njihovih proračunskih korisnika i u dosadašnjoj praksi iskazivali su rashode po funkcijskoj klasifikaciji, međutim dio nije postupao na taj način. Novost u ovom proračunskom ciklusu i razlika od prethodnih godina je da jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovi proračunski korisnici sada imaju zakonsku obvezu iskazati rashode u Općem dijelu proračuna, odnosno financijskog plana u Računu prihoda i rashoda prema funkcijskoj klasifikaciji.

c) Sažetak Računa prihoda i rashoda te sažetak Računa financiranja u Općem dijelu proračuna i financijskog plana

Novi Zakon o proračunu u članku 29. i u članku 34. propisuje da Opći dio proračuna, odnosno Opći dio financijskog plana proračunskih i izvanproračunskih korisnika obvezno sadrži i sažetak Računa prihoda i rashoda te sažetak Računa financiranja. U skladu s navedenim, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te njihovi proračunski i izvanproračunski korisnici u obvezi su u ovom proračunskom ciklusu pripremiti navedene sažetke.

d) Zakonska obveza izrade višegodišnjeg plana uravnoteženja

Člankom 37. novog Zakona o proračunu propisano je ako jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovi proračunski i izvanproračunski korisnici ne mogu preneseni manjak podmiriti do kraja proračunske godine, obvezni su izraditi višegodišnji plan uravnoteženja za razdoblje za koje se proračun, odnosno financijski plan donosi.

Isto tako, ako jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovi proračunski i izvanproračunski korisnici ne mogu preneseni višak, zbog njegove veličine, u cijelosti iskoristiti u jednoj proračunskoj godini, korištenje viška planira se višegodišnjim planom uravnoteženja za razdoblje za koje se proračun, odnosno financijski plan donosi.

U prethodnim godinama izrada višegodišnjeg plana uravnoteženja nije bila propisana Zakonom o proračunu, već je Ministarstvo financija u uputama za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave davalo instrukcije jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovim proračunskim i izvanproračunskim korisnicima za izradu višegodišnjeg plana uravnoteženja te akata koje je potrebno donijeti uz proračun odnosno financijski plan.

e) Usvajanje prijedloga financijskog plana od strane upravljačkih tijela u proračunskim i izvanproračunskim korisnicima

Člankom 38. stavkom 2. i člankom 39. stavkom 2. novog Zakona o proračunu propisano je da čelnik proračunskog i izvanproračunskog korisnika prije dostave prijedloga financijskog plana nadležnom upravnom tijelu, prijedlog financijskog plana obavezan je uputiti upravljačkom tijelu na

usvajanje, ako je primjenjivo, u skladu s aktima kojima je uređen rad proračunskog, odnosno izvanproračunskog korisnika.

Zakonom o proračunu je dalje uređeno da ako postoje razlike u financijskom planu proračunskog korisnika sadržanom u proračunu koji je usvojilo predstavničko tijelo u odnosu na već usvojeni prijedlog financijskog plana od strane upravljačkog tijela, upravljačko tijelo usvaja financijski plan koji je sadržan u proračunu koji je usvojilo predstavničko tijelo.

Ako postoje razlike u financijskom planu izvanproračunskog korisnika na koji je predstavničko tijelo dalo suglasnost u odnosu na već usvojeni prijedlog financijskog plana od strane upravljačkog tijela, upravljačko tijelo usvaja financijski plan na koji je predstavničko tijelo dalo suglasnost.

f) **Obrazloženje – sastavni dio proračuna i financijskog plana**

Sadržaj proračuna, sukladno članku 31. novog Zakona o proračunu, dopunjen je na način da obrazloženje postaje sastavni dio proračuna kako na državnoj tako i na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Obrazloženje općeg dijela proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave sukladno odredbama novog Zakona o proračunu sadrži:

- obrazloženje prihoda i rashoda, primitaka i izdataka proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave
- obrazloženje prenesenog manjka, odnosno viška proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Obrazloženje posebnog dijela proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave temelji se na obrazloženjima financijskih planova proračunskih korisnika, a sastoji se od obrazloženja programa koje se daje kroz obrazloženje aktivnosti i projekata zajedno s ciljevima i pokazateljima uspješnosti iz akata strateškog planiranja.

Novi Zakon o proračunu u članku 36. propisuje obvezu i proračunskim i izvanproračunskim korisnicima za izradu obrazloženja i to obrazloženje uz opći dio financijskog plana i obrazloženje uz posebni dio financijskog plana.

Obrazloženje općeg dijela financijskog plana proračunskog i izvanproračunskog korisnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave sadrži:

- obrazloženje prihoda i rashoda, primitaka i izdataka i
- obrazloženje prenesenog manjka odnosno viška financijskog plana, u slučaju da isti postoji.

Obrazloženje posebnog dijela financijskog plana proračunskog i izvanproračunskog korisnika sastoji se od obrazloženja programa koje se daje kroz obrazloženje aktivnosti i projekata zajedno s ciljevima i pokazateljima uspješnosti iz akata strateškog planiranja i godišnjeg plana rada.

g) **Predlaganje amandmana na proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i financijski plan izvanproračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave**

Novost je da je člankom 41. novog Zakona o proračunu detaljno uređeno predlaganje amandmana na način da se mogu podnositi amandmani kojima se predlaže:

- povećanje proračunskih rashoda iznad iznosa utvrđenih prijedlogom proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i financijskim planom izvanproračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave pod uvjetom da se istodobno predloži smanjenje drugih rashoda u istom iznosu i unutar istih izvora financiranja u posebnom dijelu proračuna ili financijskog plana i
- povećanje proračunskih izdataka iznad iznosa utvrđenih prijedlogom proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i financijskim planom izvanproračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave pod uvjetom da se istodobno predloži smanjenje drugih izdataka u istom iznosu i unutar istih izvora financiranja u posebnom dijelu proračuna ili financijskog plana.

Navedenim se osigurava da prijedlozi amandmana ne smiju mijenjati predviđeni manjak, odnosno višak utvrđen u prijedlogu proračuna, odnosno financijskog plana.

Kao i prema starom Zakonu o proračunu i novim Zakonom o proračunu propisano je da prijedlozi amandmana na proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i financijski plan izvanproračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ne smiju biti na teret proračunske zalihe, na teret dodatnog zaduživanja ili već prije preuzetih obveza.

h) Transparentnost proračuna – zakonska obveza

Novim Zakonom o proračunu propisana je obveza objave proračuna i financijskih planova i ostale dokumentacije na mrežnim stranicama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i proračunskih i izvanproračunskih korisnika o čemu se detaljnije objašnjava u nastavku ove Upute.

4. Proračuni i financijski planovi za 2023. i projekcija za 2024. i 2025. godinu u eurima



Zakon o uvođenju eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj (Narodne novine, br. 57/22) u članku 69. propisuje da se proračuni, financijski planovi i drugi prateći dokumenti koji se u godini koja prethodi godini uvođenja eura pripremaju za razdoblja nakon dana uvođenja eura, a čija obveza sastavljanja, donošenja i objavljivanja proizlazi iz odredaba propisa kojim se uređuje sustav proračuna, sastavljaju, donose i objavljuju na način da se vrijednosti u njima iskazuju u euru.

Proračun koji jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave donose za razdoblje 2023. – 2025. i financijski planovi njihovih proračunskih i izvanproračunskih korisnika za razdoblje 2023. – 2025. iako se pripremaju tijekom 2022., a predstavničko tijelo raspravlja i donosi proračun do kraja 2022. godine (dok je službena valuta kuna), svi iznosi iskazani u proračunu i financijskim planovima moraju biti iskazani u novoj službenoj valuti euru.

Ako navedeni akti sadržavaju i usporedne podatke za godine koje prethode danu uvođenja eura, podaci za te godine preračunavaju se iz kune u euro radi bolje usporedivosti podataka, uz primjenu fiksnog tečaja konverzije i sukladno pravilima za preračunavanje i zaokruživanje iz navedenoga Zakona.

Slijedom navedenog kod izrade proračuna, financijskih planova i drugih pratećih planskih dokumenta, a radi bolje usporedivosti podataka, podaci za plan tekuće i izvršenje prethodne godine trebaju biti preračunati iz kuna u eure primjenom fiksnog tečaja konverzije i sukladno pravilima za preračunavanje i zaokruživanje iz navedenoga Zakona.

Proračun za 2023. godinu i projekcije za 2024. i 2025. u EUR

IZVRŠENJE 2021.	PLAN 2022.	PRORAČUN ZA 2023.	PROJEKCIJA PRORAČUNA ZA 2024.	PROJEKCIJA PRORAČUN A ZA 2025.
 <p>radi bolje usporedivosti podataka iznose iskazane u kunama potrebno je preračunati u eure primjenom fiksnog tečaja konverzije i pravila za preračunavanje i zaokruživanje te iskazati u eurima</p>		 <p>plan prihoda i primitaka i rashoda i izdataka potrebno je iskazati u eurima</p>		

Svi akti proračunskog planiranja, uključujući i višegodišnji plan uravnoteženja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih proračunskih i izvanproračunskih korisnika za razdoblje za koje se proračun donosi, odluke o privremenom financiranju, odnosno odluka o financiranju nužnih rashoda i izdataka i slično trebaju biti iskazani u novoj valuti euru.

Vezano za dvojno iskazivanje proračunskih dokumenata u eurima i kunama, u skladu s Uputom o procesu prilagodbe poslovnih procesa subjekata opće države za poslovanje u euru iz lipnja 2022., preporuka je:

- a) **jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave da u Općem dijelu proračuna sažetak Računa prihoda i rashoda i sažetak Računa financiranja iskažu dvojno, odnosno u kunama i u eurima.**
- b) **proračunskim i izvanproračunskim korisnicima da u Općem dijelu financijskog plana sažetak Računa prihoda i rashoda i sažetak Računa financiranja iskažu dvojno u kunama i eurima.**

Više o uvođenju eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj navedeno je u Uputi o procesu prilagodbe poslovnih procesa subjekata opće države za poslovanje u euru na mrežnim stranicama Ministarstva financija <https://mfin.gov.hr/vijesti/objavljena-azurirana-verzija-upute-o-procesu-prilagodbe-poslovnih-procesa-subjekata-opce-drzave-za-oslovanje-u-euru-lipanj-2022/3315>

5. Metodologija za izradu proračuna Grada Dubrovnika i prijedloga financijskog plana proračunskih korisnika proračuna Grada za razdoblje 2023.-2025.

Metodologija za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave propisana je Zakonom o proračunu i podzakonskim aktima kojima se regulira provedba navedenoga Zakona. Do donošenja novih podzakonskih akata i u ovom proračunskom ciklusu koriste se Pravilnik o proračunskim klasifikacijama (Narodne novine, br. 26/10, 120/12 i 1/20) i Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine, br. 124/14, 115/15, 87/16, 3/18, 126/19 i 108/20).

Proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezni su izrađivati financijske planove u skladu s odredbama novog Zakona o proračunu te se pridržavati ovih Uputa.

Proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sastoji se od plana za proračunsku godinu i projekcija za sljedeće dvije godine, **a sadrži financijske planove proračunskih korisnika prikazane kroz opći i posebni dio i obrazloženje proračuna. Pod financijskim planovima proračunskih korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave podrazumijevaju se i financijski planovi upravnih tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (razdjela tj. Upravnih odjela Grada).**

PODSJETNIK

Napominjemo kako s krajem 2022. godine završava petogodišnje razdoblje isplate pomoći iz državnog proračuna jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave koje su ostvarile pravo na pomoć temeljem članka 15. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

5.1. Sadržaj proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Proračun jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave sastoji se od plana za proračunsku godinu i projekcija za sljedeće dvije godine.

Detaljni prikaz sadržaja proračuna dan je u *Tablici 1.*

Tablica 1.

PRORAČUN JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE ZA RAZDOBLJE 2023. – 2025.

SADRŽAJ	SASTAVNI DIO	OPIS SASTAVNOG DIJELA
Opći dio proračuna	Sažetak Računa prihoda i rashoda Sažetak Računa financiranja	<ul style="list-style-type: none"> - ukupni prihodi poslovanja i prihodi od prodaje nefinancijske imovine, ukupni rashodi poslovanja i rashodi za nabavu nefinancijske imovine - ukupni primici od financijske imovine i zaduživanja i izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova
	Račun prihoda i rashoda	<ul style="list-style-type: none"> - ukupni prihodi i rashodi iskazani prema izvorima financiranja i ekonomskoj klasifikaciji na razini skupine - ukupni rashodi iskazani prema funkcijskoj klasifikaciji
	Račun financiranja	<ul style="list-style-type: none"> - ukupni primici od financijske imovine i zaduživanja i izdaci za financijsku imovinu i otplate instrumenata zaduživanja prema izvorima financiranja i ekonomskoj klasifikaciji na razini skupine
	Preneseni višak ili preneseni manjak prihoda nad rashodima	<ul style="list-style-type: none"> - ako ukupni prihodi i primici nisu jednaki ukupnim rashodima i izdacima, općidio proračuna sadrži i preneseni višak ili preneseni manjak prihoda nad rashodima
	Višegodišnji plan uravnoteženja	<ul style="list-style-type: none"> - ako JLP(R)S ne mogu preneseni manjak podmiriti do kraja proračunske godine, obvezni su izraditi višegodišnji plan uravnoteženja za razdoblje za koje se proračun donosi - ako JLP(R)S ne mogu preneseni višak, zbog njegove veličine, u cijelosti iskoristiti u jednoj proračunskoj godini, korištenje viška planira se višegodišnjim planom uravnoteženja za razdoblje za koje se proračun donosi
Posebni dio proračuna	Plan rashoda i izdataka proračuna JLP(R)S i njihovih proračunskih korisnika	<ul style="list-style-type: none"> - rashodi i izdaci JLP(R)S i njihovih proračunskih korisnika iskazani po organizacijskoj klasifikaciji, izvorima financiranja i ekonomskoj klasifikaciji na razini skupine, raspoređenih u programe koji se sastoje od aktivnosti i projekata
Obrazloženje proračuna	Obrazloženje općeg dijela proračuna i obrazloženje posebnog dijela proračuna	<ul style="list-style-type: none"> - obrazloženje općeg dijela proračuna JLP(R)S sadrži obrazloženje prihoda i rashoda, primitaka i izdataka proračuna JLP(R)S i obrazloženje prenesenog manjka odnosno viška proračuna JLP(R)S - obrazloženje posebnog dijela proračuna JLP(R)S temelji se na obrazloženjima financijskih planova proračunskih korisnika, a sastoji se od obrazloženja programa koje se daje kroz obrazloženje aktivnosti i projekata zajedno s ciljevima i pokazateljima uspješnosti iz akata strateškog planiranja

5.2. Sadržaj financijskog plana proračunskih korisnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Proračunski korisnici Grada prihode i primitke, rashode i izdatke za 2023. godinu planiraju na razini skupine (druga razina računskog plana) isto kao za 2024. i 2025. godinu, za razliku od prethodnih godina kada su tekuću proračunsku godinu planirali na razini podskupine. Temeljem zahtjeva nadležnog Upravnog odjela, proračunski korisnici mogu izrađivati prijedlog financijskog plana na razini odjeljka (četvrta razina računskog plana). Međutim, upravno vijeće ili drugo upravljačko tijelo obvezno je usvojiti financijski plan korisnika, a predstavničko tijelo proračun za 2023. godinu i projekcije za 2024. i 2025. na razini skupine (druga razina računskog plana).

Prijedlog financijskog plana proračunskih korisnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2023. - 2025. sastoji se od plana za proračunsku godinu i projekcija za sljedeće dvije godine, a **sadrži opći i posebni dio te obrazloženje financijskog plana.**

Proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave 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 jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili podmirivanje dijela rashoda korisnika izravno s računa proračuna.

<p>Sukladno odredbama Zakona o proračunu sve što se odnosi na financijski plan proračunskih korisnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosi se i na financijski planupravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.</p>

Detaljni prikaz sadržaja financijskog plana proračunskog korisnika dan je u *Tablici 2.*

Tablica 2.

FINANCIJSKI PLAN PRORAČUNSKOG KORISNIKA ZA RAZDOBLJE 2023. – 2025.

SADRŽAJ	SASTAVNI DIO	OPIS SASTAVNOG DIJELA
Opći dio financijskog plana	Sažetak Računa prihoda i rashoda Sažetak Računa financiranja	<ul style="list-style-type: none"> - ukupni prihodi poslovanja i prihodi od prodaje nefinancijske imovine, ukupni rashodi poslovanja i rashodi za nabavu nefinancijske imovine - ukupni primici od financijske imovine i zaduživanja i izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova
	Račun prihoda i rashoda	<ul style="list-style-type: none"> - ukupni prihodi i rashodi iskazani prema izvorima financiranja i ekonomskoj klasifikaciji na razini skupine - ukupni rashodi iskazani prema funkcijskoj klasifikaciji
	Račun financiranja	<ul style="list-style-type: none"> - ukupni primici od financijske imovine i zaduživanja i izdaci za financijsku imovinu i otplate instrumenata zaduživanja prema izvorima financiranja i ekonomskoj klasifikaciji na razini skupine
	Preneseni višak ili preneseni manjak prihoda nad rashodima	<ul style="list-style-type: none"> - ako ukupni prihodi i primici nisu jednaki ukupnim rashodima i izdacima, financijski plan sadrži i preneseni višak ili preneseni manjak prihoda nad rashodima
	Višegodišnji plan uravnoteženja	<ul style="list-style-type: none"> - ako proračunski korisnici ne mogu preneseni manjak podmiriti do kraja proračunske godine, obvezni su izraditi višegodišnji plan uravnoteženja za razdoblje za koje se financijski plan donosi - ako proračunski korisnici ne mogu preneseni višak, zbog njegove veličine, u cijelosti iskoristiti u jednoj proračunskoj godini, korištenje viška planira se višegodišnjim planom uravnoteženja za razdoblje za koje se financijski plan donosi
Posebni dio financijskog plana	Plan rashoda i izdataka proračunskih korisnika	<ul style="list-style-type: none"> - rashodi i izdaci iskazani po izvorima financiranja i ekonomskoj klasifikaciji na razini skupine, raspoređeni u programe koji se sastoje od aktivnosti i projekata
Obrazloženje financijskog plana	Obrazloženje općeg dijela financijskog plana i obrazloženje posebnog dijela financijskog plana	<ul style="list-style-type: none"> - obrazloženje općeg dijela financijskog plana sadrži obrazloženje prihoda i rashoda, primitaka i izdataka te obrazloženje prenesenog manjka odnosno viška financijskog plana - obrazloženje posebnog dijela financijskog plana sastoji se od obrazloženja programa koje se daje kroz obrazloženje aktivnosti i projekata zajedno s ciljevima i pokazateljima uspješnosti iz akata strateškog planiranja i godišnjeg plana rada

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. 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 2023.–2025. 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 2023.–2025. 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.

Proračunski korisnici svoje financijske planove (prijedloge) dostavljaju nadležnom upravnom odjelu najkasnije do **30. rujna 2022**, a 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 2023. – 2025. sastoji se od:

- procjene prihoda i primitaka iskazane po vrstama za razdoblje 2023. – 2025. godinu,
- plana rashoda i izdataka za 2023. – 2025. godinu razvrstane prema proračunskim klasifikacijama,
- obrazloženja prijedloga financijskog plana.

Proračunski korisnik Grada prihode i primitke, rashode i izdatke za 2023. godinu planira na razini skupine (druga razina računskog plana) kao i za projekcijske 2024. i 2025. godinu.

Kako je već istaknuto, temeljem zahtjeva nadležnog Upravnog odjela, proračunski korisnici mogu izrađivati i prijedlog financijskog plana na razini odjeljka (četvrta razina računskog plana). Međutim upravno vijeće ili drugo upravljačko tijelo proračunskog korisnika obvezno je usvojiti financijski plan proračunskog korisnika za 2023. godinu, na razini skupine (druga razina računskog plana),

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 30. rujna tekuće godine, kako bi se od 1 siječnja 2023. 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.

5.3. Procjena prihoda i primitaka

Proračunski korisnici proračuna Grada obvezni su izraditi prijedlog plana rashoda i izdataka za razdoblje 2023. – 2025. 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 2023. – 2025. godine i **po izvorima financiranja**. Izvori financiranja predstavljaju skupine prihoda i primitaka iz kojih se podmiruju rashodi i izdaci određene vrste i namjene. (Primjer Prilog 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 u visini uplaćenih sredstava (sukladno članku 55. Zakona o proračunu). 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 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 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.

5.4. 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 brojčane 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. Definišu 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, sportu itd.

Predlagatelji pojedinih projekata obvezni su ispuniti obrazac prijave i dostaviti financijski plan za 2023. 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 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 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.

5.5. Pokazatelji uspješnosti (učinaka)

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.

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.

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

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 52. 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 54. 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 28. Zakona o proračunu, od općeg i posebnog dijela, te obrazloženja. Posebni dio proračuna sastoji se od plana rashoda i izdataka iskazanih po vrstama, raspoređenih u programe koji se sastoje od aktivnosti i projekata (uključujući financijske planove proračunskih korisnika). Prema članku 33. Zakona o proračunu, financijski plan proračunskih korisnika također čini opći i posebni dio financijskog plana, kao i obrazloženje. Financijski plan proračunskog korisnika mora obuhvatiti sve izvore financiranja.

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.

7. 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 prijedloge zahtjeva tj. financijskog plana uključujući i financijske planove proračunskih korisnika iz svoje nadležnosti (zahtjeve komunalnih službi i javnih institucija) Odjelu za proračun, financije i naplatu do **15. listopada 2022.** godine, koji po primitku prijedloga, razmatra i procjenjuje gradske prihode i rashode, te izrađuje nacrt proračuna kojeg predlaže gradonačelniku (do 30 listopada 2022.)

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 2022.**, 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 2023. 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.

7.1. Izmjene i dopune proračuna

Izmjenama i dopunama proračuna **mijenja se isključivo plan za tekuću proračunsku godinu**. Na postupak donošenja izmjena i dopuna proračuna na odgovarajući se način primjenjuju odredbe Zakona o proračunu za postupak donošenja proračuna. Izmjene i dopune proračuna sastoje se od plana za tekuću proračunsku godinu i sadrže opći i posebni dio te obrazloženje izmjena i dopuna proračuna. Izmjenama i dopunama proračuna **ne mogu se** umanjiti rashodi i izdaci ispod razine izvršenja i preuzetih obveza po investicijskim projektima te preuzetih obveza iz ugovora koji zahtijevaju plaćanje u sljedećim godinama. Ostvareni namjenski prihodi i primici i ostvareni vlastiti prihodi te rashodi i izdaci izvršeni iznad iznosa utvrđenih u proračunu, izmjenama i dopunama proračuna **moraju se planirati minimalno na razini ostvarenih prihoda i primitaka, odnosno izvršenih rashoda i izdataka**. Uz svake izmjene i dopune proračuna obvezno je izraditi obrazloženja izmjena i dopuna proračuna (općeg i posebnog dijela).

7.2. Izmjene i dopune financijskog plana

Sukladno odredbama Zakona o proračunu izmjenama i dopunama financijskog plana **mijenja se isključivo usvojeni plan za tekuću proračunsku godinu**. Na postupak donošenja izmjena i dopuna financijskog plana na odgovarajući se način primjenjuju odredbe Zakona o proračunu za postupak donošenja financijskog plana. Izmjenama i dopunama financijskog plana **ne mogu se** umanjiti rashodi i izdaci ispod razine izvršenja i preuzetih obveza po investicijskim projektima te preuzetih obveza iz ugovora koji zahtijevaju plaćanje u sljedećim godinama. Ostvareni namjenski prihodi i primici i ostvareni vlastiti prihodi te rashodi i izdaci izvršeni iznad iznosa utvrđenih u financijskom planu, izmjenama i dopunama financijskog plana **moraju se planirati minimalno na razini ostvarenih prihoda i primitaka, odnosno izvršenih rashoda i izdataka**. Uz svake izmjene i dopune financijskog plana obvezno je izraditi obrazloženja izmjena i dopuna financijskog plana (općeg i posebnog dijela).

Uputama za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2018. - 2020. detaljno su obrazloženi postupci izmjene i dopune financijskog plana proračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Zbog učestalih upita podsjećamo da je izmjene i dopune financijskog plana proračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave moguće izraditi na sljedeće načine:

- Kada je riječ o promjenama u financijskom planu proračunskih korisnika koje su vezane uz financiranje iz izvora općih prihoda i primitaka, odnosno iz nadležnog lokalnog proračuna, **izmjene i dopune financijskog plana proračunskog korisnika nisu moguće bez suglasnosti** jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno preraspodjela ili izmjena i dopuna proračuna u čijoj je proračunski korisnik nadležnosti.
- **Izmjene i dopune financijskog plana proračunskog korisnika** vezane uz „fleksibilne“ izvore (vlastite i namjenske prihode i primitke) također 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.

8. 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 2023.-2025. 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 2023. godini planiraju se na razini prethodne, odnosno 2022. godine.

Uputama Ministarstva financija za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave) za razdoblje 2023.-2025. 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**.

9. Prilozi

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

- Prilog 1. - Dvojni limiti za 2023.- 2025.
- Prilog 2. - Obrasci - Prijedlog financijskog plana proračunskog korisnika

KLASA: 400-06/22-02/01
URBROJ: 2117-1-07-22-01
Dubrovnik, 20. rujna 2022.

Pročelnik:
Ante Vojvodić

