

**REPUBLIKA HRVATSKA
ZAGREBAČKA ŽUPANIJA
GRAD SAMOBOR
Upravni odjel za financije**

**UPUTE ZA IZRADU PRORAČUNA
GRADA SAMOBORA
ZA RAZDOBLJE 2019.-2021. GODINE**

Samobor, rujan 2018.

SADRŽAJ

I. UPUTE MINISTARSTVA FINANCIJA ZA IZRADU PRORAČUNA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE ZA RAZDOBLJE 2019. - 2021.	3
1. Uvod	3
2. Temeljni ekonomski pokazatelji iz Smjernica ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2019.-2021. godine.....	3
3. Metodologija izrade proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.....	5
4. Metodologija izrade financijskog plana.....	7
II. UPUTE ZA IZRADU PRORAČUNA GRADA SAMOBORA ZA RAZDOBLJE 2019. - 2021.	10
1. Metodologija izrade proračuna	10
1.1. Namjenski i vlastiti prihodi proračunskih korisnika	11
1.2. Primjena propisane ekonomske klasifikacije.....	12
1.3. Plan razvojnih programa	12
1.4. Pokazatelji uspješnosti – obvezni elementi obrazloženja plana korisnika	13
1.5. Ključne stavke Uputa.....	15
2. Opis planirane politike Grada Samobora.....	18
3. Procjena prihoda i rashoda te primitaka i izdataka Proračuna Grada Samobora u razdoblju od 2019.-2021. godine	19
4. Prijedlog visine financijskog plana po proračunskim korisnicima za 2019. godinu i za naredne dvije godine	20
5. Terminski plan za izradu proračuna Grada Samobora.....	23
6. Prilozi	24

I. UPUTE MINISTARSTVA FINANCIJA ZA IZRADU PRORAČUNA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE ZA RAZDOBLJE 2019. - 2021.

1. Uvod

Na svojoj 110. sjednici održanoj 2. kolovoza 2018. godine Vlada Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vlada) usvojila je, sukladno Zakonu o proračunu (Narodne novine, br. 87/08, 136/12 i 15/15), Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2019. - 2021. godine (u daljnjem tekstu: Smjernice), koje između ostaloga sadrže ciljeve ekonomske politike za trogodišnje razdoblje te makroekonomski i fiskalni okvir opće države.

Nakon što je usvojilo Smjernice, Ministarstvo financija izradilo je upute za izradu prijedloga državnog proračuna (u daljnjem tekstu: Upute), a na temelju oba navedena dokumenta sastavilo je i upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (u daljnjem tekstu: JLPRS).

Na temelju navedenih uputa, a u skladu sa Zakonom o proračunu, JLPRS izrađuju upute za izradu proračuna svoje jedinice i dostavljaju ih proračunskim i izvanproračunskim korisnicima kako bi i oni, na temelju primljenih uputa, mogli izraditi svoje financijske planove koje su dužni dostaviti nadležnoj JLPRS odnosno nadležnom upravnom odjelu.

Upute za izradu proračuna JLPRS koje je sukladno Zakonu o proračunu, na temelju Smjernica, sastavilo Ministarstvo financija sadrže:

- temeljne ekonomske pokazatelje iz Smjernica,
- metodologiju izrade prijedloga financijskog plana proračunskih i izvanproračunskih korisnika jedinice,
- metodologiju izrade proračuna JLPRS,
- planiranje rashoda proračunskih korisnika u sklopu decentraliziranih funkcija,
- pripadajuće obrasce.

2. Temeljni ekonomski pokazatelji iz Smjernica ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2019. -2021. godine

Vlada je krajem travnja 2018. godine usvojila Nacionalni program reformi Republike Hrvatske za 2018. godinu, kao i Program konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2018. – 2021. godine (program koji opisuje makroekonomsku i fiskalnu situaciju te izgleda u srednjoročnom razdoblju, definira planove za osiguravanje održivosti javnih financija, a ujedno predstavlja i makrofiskalni okvir reformskih mjera opisanih u Nacionalnom programu reformi). U tom smislu, Program konvergencije čini ključnu stratešku polaznicu za izradu Smjernica čija je svrha definirati smjer i ciljeve ekonomske politike, kao i visinu financijskih planova proračunskih korisnika s naglaskom na daljnje provođenje fiskalne konsolidacije koja neće narušiti temelje ekonomskog rasta.

Vlada je sa svrhom daljnjeg jačanja fiskalne održivosti te poticanja ekonomskog rasta i razvoja uz osiguravanje primjerene skrbi za građane Republike Hrvatske važnu ulogu dodijelila cjelovitoj reformi poreznog sustava koja je stupila na snagu 1. siječnja 2017. godine, te nastavljena u 2018. godini s ciljem smanjenja ukupnog poreznog i administrativnog opterećenja, stvaranja stabilnijeg i jednostavnijeg poreznog sustava koji će pružiti veću

sigurnost za sve porezne obveznike. U tom kontekstu, pristupila je i reformi sustava financiranja JLPRS kojom se na jednostavniji način definira sustav raspodjele prihoda od poreza na dohodak, sustava fiskalnog izravnavanja, kao i financiranja decentraliziranih funkcija te definira sustav koji svim jedinicama osigurava potencijal za pružanje usporedive razine javnih usluga uz usporedivu razinu poreznog opterećenja. Takvim modelom prihod od poreza na dohodak od 1. siječnja 2018. godine u cijelosti se prepustio JLPRS.

2.1. Makroekonomski okvir Smjernica

Okvir makroekonomske politike Republike Hrvatske obilježen je nastavkom pozitivnih kretanja ekonomske aktivnosti u srednjoročnom razdoblju. U međunarodnom i domaćem gospodarstvu u narednom razdoblju očekuje se da će bruto domaći proizvod (BDP) zabilježiti realni rast od 2,8% u 2018. godini, 2,7% u 2019. te 2,5% u 2020. i 2021. godini. Kroz cijelo projekcijsko razdoblje gospodarski rast će se temeljiti na pozitivnom doprinosu domaće potražnje.

Makroekonomski okvir u razdoblju 2017.-2021.

	2017.	Projekcija 2018.	Projekcija 2019.	Projekcija 2020.	Projekcija 2021.
BDP – tekuće cijene, mil. HRK	365.643	382.315	399.681	416.629	434.018
BDP – realni rast (%)	2.9	2.8	2.7	2.5	2.5
Potrošnja kućanstava	3.6	3.5	2.9	2.6	2.5
Državna potrošnja	2.7	2.5	2.0	1.8	1.7
Bruto investicije u fiksni kapital	3.8	5.9	6.7	5.9	5.6
Izvoz roba i usluga	6.4	4.6	4.9	4.6	4.4
Uvoz roba i usluga	8.1	6.7	6.6	5.9	5.6
Doprinosi rastu BDP-a					
Potrošnja kućanstava	2.1	2.0	1.7	1.5	1.4
Državna potrošnja	0.5	0.5	0.4	0.4	0.3
Bruto investicije u fiksni kapital	0.8	1.2	1.4	1.3	1.2
Promjena zaliha	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0
Izvoz roba i usluga	3.1	2.3	2.6	2.5	2.4
Uvoz roba i usluga	-3.7	-3.3	-3.4	-3.1	-3.1
	1.1	1.8	1.8	1.7	1.7
Rast indeksa potrošačkih cijena (%)	1.1	1.7	1.6	1.6	1.7
Rast zaposlenosti (%)	2.2	2.4	1.8	1.5	1.4
Stopa nezaposlenosti, anketna(%)	11.2	9.5	8.5	7.8	7.3

Izvor: DZS, Ministarstvo financija

Potrošnja kućanstava bit će glavni pokretač rasta domaće potražnje u srednjoročnom razdoblju. Ona će biti potpomognuta pozitivnim kretanjima na tržištu rada odnosno rastom zaposlenosti i realnih neto plaća, daljnjim povoljnim kretanjem potrošačkog pouzdanja, kao i nastavkom oporavka kreditiranja stanovništva. Očekuje se da će izvoz roba i usluga biti glavni generator rasta gospodarske aktivnosti u srednjoročnom razdoblju, ponajprije uslijed pristupanja jedinstvenom tržištu EU temeljem kojeg se posljednjih godina bilježi pozitivna strukturna promjena te porast domaćeg tržišnog udjela na izvoznim tržištima.

2.2. Fiskalni okvir Smjernica

Promjene u poreznom sustavu, a koje će utjecati na državni proračun i proračune JLPRS u narednom trogodišnjem razdoblju najavljene su u Smjernicama ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2019. - 2021.

Kretanja prihoda državnog proračuna u razdoblju 2019. - 2021. određena su očekivanim rastom gospodarske aktivnosti, uzimajući u obzir i fiskalne učinke daljnjeg poreznog rasterećenja pri čemu se najznačajnije izmjene odnose na promjene u sustavu oporezivanja poreza na dodanu vrijednost te oporezivanja rada. U sustavu doprinosa predlaže se ukidanje doprinosa za obvezno osiguranje u slučaju nezaposlenosti od 1,7% i doprinosa za zaštitu zdravlja na radu od 0,5% uz istovremeno povećanje doprinosa za zdravstveno osiguranje na 16,5%. Najznačajnija izmjena koja utječe na prihode JLPRS je širenje razreda sustava poreza na dohodak za primjenu stope od 24%. Također se predlaže i daljnje smanjenje stope poreza na promet nekretnina s 4% na 3%. Obje izmjene direktno utječu na smanjenje prihoda JLPRS.

Nastavno na navedeno, u 2019. godini **ukupni prihodi državnog proračuna** projicirani su u iznosu od 134,2 milijarde kuna. U 2020. godini ukupni prihodi državnog proračuna porast će za 3,6 % te će iznositi 139 milijardi kuna dok se za 2021. godinu ukupni prihodi predviđaju u iznosu od 141,1 milijarde kuna, odnosno uz međugodišnji rast od 1,5%.

Manjak/višk općeg proračuna u razdoblju 2017—2021., nacionalna metodologija

(u 000 kuna)	2017.	Plan 2018.	Projekcija 2019.	Projekcija 2020.	Projekcija 2021.
Državni proračun					
Ukupni prihodi	122.707	129.030	134.203	139.008	141.109
% BDP-a	33,6	33,7	33,6	33,4	32,5
Ukupni rashodi	124.999	133.349	139.099	140.624	140.991
% BDP-a	34,2	34,9	34,8	33,8	32,5
Ukupni manjak/višk	-2.292	-4.319	-4.896	-1.616	119
% BDP-a	-0,6	-1,1	-1,2	-0,4	0,0

Izvor: Ministarstvo financija

U skladu s kretanjem manjka/viška općeg proračuna očekuje se daljnje smanjenje udjela javnog duga u BDP-u na 71,5% BDP-a u 2019., 68,5% BDP-a u 2020. te 65,4% BDP-a u 2021. godini. Ovime se ispunjavaju zahtjevi iz preventivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu, što bi trebalo doprinijeti povratku kreditnog rejtinga na razinu investicijskog te u konačnici i smanjivanju tereta duga.

3. Metodologija izrade proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Metodologija za izradu proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave propisana je Zakonom o proračunu i podzakonskim aktima kojima se regulira provedba navedenog Zakona, ponajprije Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama (Narodne novine, br. 26/10, 120/13) i Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i računskom planu (Narodne novine, br. 124/14, 115/15, 87/16 i 3/18). Izmjenama i dopunama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu koje su stupile na snagu u siječnju 2018. godine (Narodne novine, br. 3/18) Računski plan neznatno se promijenio zadnjim izmjenama i dopunama: dodani su novi odjeljci i osnovni računi u okviru skupine 99 Izvanbilančni zapisi.

Prilikom izrade proračuna JLPRS trebaju voditi računa o njegovom izvršavanju i odredbama Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna (Narodne novine, br. 24/13 i 102/17), s posebnim naglaskom na izmjene i dopune Pravilnika o

polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna (Narodne novine, br. 102/17) koje su stupile na snagu u listopadu 2017. godine.

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

Obvezno je uključivanje svih prihoda i primitaka, rashoda i izdataka proračunskih korisnika u proračun JLPRS, sukladno ekonomskoj, programskoj, funkcijskoj, organizacijskoj, lokacijskoj klasifikaciji te izvorima financiranja.

S obzirom da predstavničko tijelo jedinice donosi proračun za iduću godinu s projekcijama za naredne dvije godine, potrebno je plan za 2019. i projekcije za 2020. i 2021. prikazati u jednom dokumentu, a ne odvojeno.

Upute Ministarstva nadalje spominju planiranje viškova/manjkova iz prethodnih godina u proračunu JLPRS te na mogućnost sukcesivnog i višegodišnjeg planiranja pokrića manjka iz prethodne(ih) godine, kao i korištenja kumuliranog viška za proračunske korisnike, što utječe i na izgled samog proračuna. Upućuju na Upute za izradu proračuna JLPRS za razdoblje 2018. – 2020. godine u kojem je navedeno detaljno objašnjeno. S obzirom da se i jedinica može naći u istoj situaciji potrebe višegodišnjeg planiranja manjka, moguće je iznimno sukcesivno planirati pokriće manjka kroz godine. Važno je pri tome da se i uz proračun jedinice donese akt koji će sadržavati: 1) Analizu i ocjenu postojećeg financijskog stanja jedinice; 2) Prijedlog mjera za otklanjanje utvrđenih uzroka nastanka negativnog poslovanja te mjera za stabilno održivo poslovanje (skup mjera za povećanja visine i/ili strukture prihoda, poboljšanje naplate potraživanja, racionalizaciju poslovanja radi boljeg iskorištenja kapaciteta i snižavanja troškova, nova organizacijska struktura, promjene u razini zapošljavanja i sl.); 3) Akcijski plan provedbe navedenih mjera (s opisom mjere, načinom provedbe, rokom provedbe, odgovornim osobama) s očekivanim financijskim i ekonomskim učinkom.

Sukladno članku 40. Zakona o proračunu, načelnik, gradonačelnik i župan obvezni su dostaviti Ministarstvu financija proračun i projekcije, odluke o izvršavanju proračuna te izmjene i dopune proračuna JLPRS u roku od 15 dana od njihova stupanja na snagu na adresu e-pošte Ministarstva financija: lokalni.proracuni@mfin.hr s linkom na navedene dokumente objavljene u službenom glasilu.

Sukladno članku 112. Zakona o proračunu, godišnji izvještaj o izvršenju proračuna JLPRS dostavlja se Ministarstvu financija na e-mail adresu lokalni.proracuni@mfin.hr isključivo s linkom na internetsku stranicu JLPRS na kojoj je izvještaj objavljen i Državnom uredu za reviziju u roku od 15 dana nakon što ga donese predstavničko tijelo JLPRS na e-mail Državnog ureda za reviziju i to: Grad Zagreb na e-mail Središnjeg ureda Državnog ureda za reviziju, dok su druge JLPRS obvezne dostaviti link izvještaja na e-mail područnog ureda Državnog ureda za reviziju na čijem području je sjedište jedinice. Sve e-mail adrese su objavljene na mrežnoj stranici Državnog ureda za reviziju, <http://www.revizija.hr/hr/kontakt/>. Iznimno, ako predstavničko tijelo ne donese izvještaj, isti se dostavlja Ministarstvu financija i Državnom uredu za reviziju u roku od 60 dana od dana podnošenja predstavničkom tijelu.

Da bi se osiguralo ostvarenje načela transparentnosti i slobodan pristup informacijama kao i njihovo povezivanje, preuzimanje i ponovno korištenje, preporuka je Ministarstva

financija da se svi navedeni materijali vezani uz proračun i njegove izmjene objavljuju u formatu pogodnom za daljnju obradu (word i excel).

Zakonom o proračunu i Pravilnikom o postupku zaduživanja te davanja jamstava i suglasnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine, br. 55/09 i 139/10) propisan je postupak davanja suglasnosti za zaduživanje JLPRS, davanja jamstva županije i davanja suglasnosti općine, grada i županije, obvezni sastojci zahtjeva, obvezni prilozi i dokumentacija, te način izvještavanja o zaduživanju, danim jamstvima i suglasnostima. Sukladno navedenom Pravilniku, odluka o izvršavanju proračuna JLPRS za proračunsku godinu treba sadržavati utvrđen iznos novoga duga i/ili jamstva u tijeku proračunske godine, te očekivani iznos ukupnoga duga na kraju proračunske godine, a jedinice koje se namjeravaju zaduživati u narednom razdoblju, obvezne su isto planirati u svojim proračunima.

Također, u postupku zaduživanja/davanja jamstva potrebno je u odluci predstavničkog tijela o zaduživanju jedinice navesti točnu brojčanu oznaku i naziv projekta istovjetno onom iskazanom u proračunu za koji se jedinica zadužuje. Ukoliko je unutar jednog projekta planirano više sličnih projekata, u odluci o zaduživanju potrebno je navesti ispravnu brojčanu oznaku i naziv projekta na način iskazan u usvojenom proračunu te namjenu samog zaduživanja.

Zakonom o proračunu propisana je obveza i rok dostave ugovora o zaduženju te izvješća o zaduženju, danim jamstvima i suglasnostima putem Obrasca IZJS Ministarstvu financija. Skenirani ugovori i Obrasci IZJS (potpis župana/gradonačelnika/načelnika i pečat) dostavljaju se na e-mail adresu Ministarstva financija (lokalni.proracuni@mfin.hr) u propisanom roku.

4. Metodologija izrade financijskog plana

Proračunski korisnici JLPRS obvezni su izrađivati financijske planove u skladu s odredbama Zakona o proračunu, Pravilnika o proračunskim klasifikacijama (Narodne novine, br. 26/10, 120/13) i Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine, br. 124/14, 115/15, 87/16 i 3/18) te se pridržavati uputa JLPRS za izradu financijskih planova. Svaka JLPRS dužna je izraditi i dostaviti korisnicima iz svoje nadležnosti upute o načinu i rokovima izrade i dostave financijskih planova. Financijske planove korisnici su dužni dostaviti nadležnoj JLPRS odnosno nadležnom upravnom odjelu. Pitanje nadležnosti regulirano je Registrom proračunskih i izvanproračunskih korisnika koji je objavljen na stranicama Ministarstva financija.

Proračunski korisnik u financijskom planu treba iskazati sve svoje prihode i rashode bez obzira na moguće uplate dijela prihoda korisnika u nadležni proračun ili podmirivanje dijela rashoda korisnika izravno s računa proračuna.

Prijedlog financijskog plana sadrži: **procjenu prihoda i primitaka** iskazane po vrstama za razdoblje 2019.-2021., **plan rashoda i izdataka** za razdoblje 2019.-2021. razvrstane po proračunskim klasifikacijama i **obrazloženje** prijedloga financijskog plana.

Proračunski korisnik prihode i primitke, rashode i izdatke za 2019. godinu donosi na trećoj razini računskog plana, a za 2020. i 2021. na drugoj razini računskog plana, koristeći pri tom izvore financiranja definirane Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama (opći prihodi i

primici, vlastiti prihodi, prihodi za posebne namjene, pomoći, donacije, prihodi od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine i namjenski primici).

Proračunski korisnici JLPRS obvezni su izraditi prijedlog plana rashoda i izdataka za razdoblje 2019.-2021. razvrstane po proračunskim klasifikacija u skladu s Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama.

Temeljem zahtjeva nadležne jedinice, proračunski korisnik može izrađivati i prijedlog financijskog plana na četvrtoj razini računskog plana. Međutim, upravno vijeće ili drugo upravljačko tijelo obvezno je usvojiti financijski plan korisnika, a predstavničko tijelo proračun za 2019. godinu na trećoj razini računskog plana, a projekcije za 2020. i 2021. na drugoj razini računskog plana.

Upravna vijeća, školski odbori i ostala upravljačka tijela proračunskih korisnika jedinica (škole, vrtići, knjižnice...) obvezni su usvojiti financijski plan do kraja godine, kako bi se od 1. siječnja 2019. mogle preuzimati i izvršavati nove obveze.

Financijski plan korisnika treba biti uravnotežen, u njega valja uključiti i predviđeni manjak odnosno višak prihoda, budući da izvori financiranja poslovanja korisnika nisu isključivo prihodi tekuće godine, već i viškovi iz prethodnih godina. Proračunski korisnici koji posluju s manjkom trebaju kroz financijski plan pokazati korekcije pogrešnih odluka iz prošlosti iz kojih su manjkovi proizašli i pronaći načine za njihovo pokriće. Manjkovi se mogu pokriti ili na teret novih izvora financiranja, odnosno rasta prihoda ili smanjenjem ukupne rashodovne strane u visini nastalih manjkova. Rezultat poslovanja u računovodstvenim evidencijama iskazan je na podskupini računa 922 Višak/manjak prihoda. Višak i manjak ne iskazuje se u financijskom planu na računima razreda 6/7 i 3/4, već se u sam financijski plan uključuje bilančna pozicija 922 Višak/manjak prihoda. Činjenica je da je konačni rezultat poslovanja poznat tek u siječnju godine za koju se donosi financijski plan pa se zbog toga kod izrade financijskog plana u obzir uzima planirani rezultat poslovanja, odnosno njegova procjena rezultata poslovanja.

Kada proračunski korisnici dođu u situaciju da im preneseni manjak čini značajan dio ukupnog financijskog plana, odnosno da ga s obzirom na projekciju prihoda i stvorene obveze ne mogu realno pokriti u jednoj godini (a da istodobno nastave pružati javnu uslugu zadovoljavajuće kvalitete), moguće je sukcesivno planirati pokriće manjka kroz trogodišnje razdoblje za koje se financijski plan donosi, s tim da nije moguće sav manjak prebaciti na posljednju godinu zadanog trogodišnjeg okvira te pod uvjetom da upravno vijeće, školski odbor ili drugo upravljačko tijelo uz financijski plan donese i akt koji će sadržavati: 1. Analizu i ocjenu postojećeg financijskog stanja institucije, 2. Prijedlog mjera za otklanjanja utvrđenih uzroka nastanka negativnog poslovanja te mjera za stabilno održivo poslovanje (mjere za povećanja visine i/ili strukture prihoda, poboljšanje naplate potraživanja, racionalizaciju poslovanja sa ciljem boljeg iskorištenja kapaciteta i snižavanja troškova, nova organizacijska struktura, promjene u razini zapošljavanja i sl.) i 3. Akcijski plan provedbe navedenih mjera (s opisom mjere, načinom provedbe, rokom provedbe, imenom i prezimenom odgovorne osobe) s očekivanim financijskim i ekonomskim učinkom. Primjenjujući sličnu logiku, proračunski korisnici mogu iznimno sukcesivno planirati trošenje kumuliranog viška iz prethodne(ih) godine što mora potvrditi upravljačko tijelo. Akt koji uz financijski plan donosi upravljačko tijelo svakako treba odgovoriti na pitanja nastanka značajnog viška, stvaranja mogućnosti za smanjenje ili ukidanje određenih naknada koje se naplaćuju za usluge koje pružaju proračunski

korisnici te načina i svrhe za koju će se upotrijebiti navedeni višak u zadanom trogodišnjem okviru.

Obrazloženje financijskog plana proračunskog korisnika iznimno je značajno kao **sastavni i zakonski dio obveznog dijela financijskog plana.**

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

Glavna karakteristika pokazatelja uspješnosti je mjerljivost, stoga ih je potrebno brojčano iskazati ili jasno i nedvosmisleno izraziti. Isti će omogućiti praćenje i izvještavanje o napretku i ostvarenju zadanih programa.

Nadležne JLPRS za pojedine grupe svojih proračunskih korisnika trebale bi utvrditi nekoliko jedinstvenih pokazatelja, a ukoliko to ne učine, proračunski korisnici dužni su ih samostalno definirati.

Tijekom godine moguće su nepredviđene okolnosti koje dovode do neplaniranih ostvarenja prihoda i primitaka te rashoda i izdataka proračunskih korisnika JLPRS što iziskuje i promjene financijskog plana.

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, navedenoj promjeni nije moguće pristupiti bez suglasnosti JLPRS odnosno preraspodjela ili izmjena i dopuna proračuna. Međutim, promjene u financijskom planu vezane uz „fleksibilne“ izvore (vlastite i namjenske prihode i primitke) moguće je urediti na različite načine. Stoga su jedinice dužne razraditi proceduru za donošenje izmjena i dopuna financijskih planova proračunskih korisnika iz svoje nadležnosti. Preporuča se istu propisati odlukom o izvršavanju proračuna lokalne i područne (regionalne) samouprave.

5. Planiranje rashoda proračunskih korisnika u sklopu decentraliziranih funkcija

Ukupan iznos sredstava potrebnih za osiguranje minimalnih financijskih standarda (bilančnih prava) u 2019. godini se planiraju uvećana za najviše 2% u odnosu na prethodnu 2018. godinu. Tijela državne uprave koja su nadležna za decentralizirane funkcije, u suradnji s nositeljima decentraliziranih funkcija te u skladu s potrebama krajnjih korisnika (ustanova), određuju raspodjelu sredstava županijama, Gradu Zagrebu, gradovima i općinama unutar zadanih limita za svaku pojedinu decentraliziranu funkciju. Sredstva pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije, kao i 2018. godine, bit će osigurana u državnom proračunu Republike Hrvatske na razdjelu tijela (ministarstva i druga tijela državne uprave) nadležnog za određenu decentraliziranu funkciju. Radi se o sredstvima namijenjenima JLPRS koje iz namjenskog udjela poreza na dohodak ostvare manje sredstava nego im je potrebno za dostizanje minimalnih financijskih standarda te imaju pravo na pomoć izravnjanja.

II. UPUTE ZA IZRADU PRORAČUNA GRADA SAMOBORA ZA RAZDOBLJE 2019. - 2021.

1. Metodologija izrade proračuna

Kao što je u uvodu navedeno, Zakonom o proračunu i njegovim podzakonskim aktima propisana je metodologija izrade proračuna odnosno financijskog plana.

Upravni odjel za financije Upute dostavlja upravnim tijelima, koja su ih u obvezi dalje dostaviti proračunskim korisnicima iz svoje nadležnosti.

Pitanje nadležnosti, kao i popis proračunskih korisnika JLPRS, regulirano je Registrom proračunskih i izvanproračunskih korisnika (popis je objavljen u NN br. 51/18, a ažurirani popis na internetskim stranicama Ministarstva financija <http://www.mfin.hr/hr/registar>).

Proračunski korisnici Grada Samobora utvrđeni Registrom proračunskih i izvanproračunskih korisnika dostavljaju svoje prijedloge financijskog plana s obrazloženjem tog plana nadležnom upravnom tijelu. Prijedlog svog financijskog plana korisnici izrađuju na razini odjeljka (četvrta razina), međutim upravno vijeće ili drugo upravljačko tijelo sukladno zakonu obvezno je usvojiti konačni financijski plan korisnika do 31.12.2018. g. i to za 2019. g. na razini podskupine, a projekcije za 2020. i 2021. na razini skupine.

Važnost procesa planiranja prepoznata je kroz davanje odgovora na pitanja iz Upitnika o fiskalnoj odgovornosti u kontekstu davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti, a temeljem Zakona o fiskalnoj odgovornosti i Uredbe o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila.

Sukladno Zakonu o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine br. 78/15) rukovoditelji ustrojstvenih jedinica, dakle pročelnici upravnih tijela, odgovorni su za razvoj sustava unutarnjih kontrola u svom djelokrugu, što uključuje odgovornost za:

- a) utvrđivanje poslovnih ciljeva iz njihove nadležnosti koji moraju biti u skladu s ciljevima i sredstvima institucije
- b) utvrđivanje pokazatelja uspješnosti na temelju kojih se omogućava izvještavanje o postignutim rezultatima i učincima
- c) realizaciju poslovnih ciljeva u skladu sa strateškim i drugim planovima te programima, odobrenim proračunom, odnosno financijskim planom i u skladu sa zakonima i drugim propisima
- d) upravljanje rizicima koji mogu utjecati na ostvarenje poslovnih ciljeva
- e) kontinuirano poboljšanje poslovnih procesa u cilju povećanja učinkovitosti i djelatnosti poslovanja
- f) pravilno, etično, ekonomično, učinkovito i djelotvorno upravljanje sredstvima u skladu s prenesenim ovlastima i odgovornostima
- g) praćenje i vrednovanje postignutih rezultata i učinaka
- h) razvoj i provođenje kontrola u poslovnim procesima, programima, projektima i aktivnostima radi ostvarenja poslovnih ciljeva ustrojstvenih jedinica i osiguranja pravilnog, etičnog, ekonomičnog, učinkovitog i djelotvornog raspolaganja financijskim sredstvima dodijeljenim institucijama iz nadležnosti (institucije su proračunski i izvanproračunski korisnici JLPRS, trgovačka društva i druge pravne osobe koji su obveznici davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti te ovisna društva)

- i) stalno praćenje i samoprocjenu učinkovitosti i djelotvornosti sustava unutarnjih kontrola u svom djelokrugu.

Upravno tijelo koje je nadležno za pojedinog proračunskog korisnika izrađuje zajednički prijedlog financijskog plana te plan razvojnih programa s obrascem prijedloga razvojnog/investicijskog projekta/programa za trogodišnje razdoblje s obrazloženjem i dostavlja ga Upravnom odjelu za financije.

I nadalje skrećemo pažnju upravnim tijelima i proračunskim korisnicima da posebnu pozornost posvete vjerodostojnosti projekcija.

Upravni odjel za financije nakon usuglašenog usklađivanja prijedloga financijskih planova s procijenjenim prihodima i primicima proračuna, izrađuje nacrt prijedloga proračuna za proračunsku godinu i projekciju proračuna za sljedeće dvije godine te ih dostavlja gradonačelniku.

Potom, gradonačelnik utvrđuje prijedlog proračuna za 2019. i projekcije za 2020. i 2021. g. te ih u jedinstvenom dokumentu do 15. studenog tekuće godine podnosi Gradskom vijeću Grada na raspravu i donošenje. Gradsko vijeće donosi proračun i projekciju do kraja 2018. g., dakle u roku koji omogućava primjenu proračuna s 01.01.2019. g.

Gradsko vijeće kao predstavničko tijelo, sukladno članku 39. Zakona o proračunu, donosi proračun na razini podskupine ekonomske klasifikacije (treća razina računskog plana), a projekcije za sljedeće dvije godine na razini skupine (druga razina računskog plana).

Člankom 12. Zakona o proračunu propisano je jedno od ključnih proračunskih načela – načelo transparentnosti. Načelo transparentnosti iznimno je važno zbog uvida javnosti i svih zainteresiranih u način trošenja proračunskih sredstava. JLPRS su obvezne prema Zakonu o proračunu objaviti u službenom glasilu, odnosno na internetskim stranicama, proračun i projekcije, odluku o privremenom financiranju, izmjene i dopune proračuna, godišnji i polugodišnji izvještaj o izvršenju te godišnje financijske izvještaje. Primjena gore navedenih zakonskih odredbi jača povjerenje građana u političke procese, omogućuje građanima pozivanje vlasti na odgovornost te štiti od prevare i zlouporabe. Osim pozitivnih učinaka na kvalitetu upravljanja, proračunska transparentnost donosi i značajne financijske koristi. Sukladno međunarodnoj dobroj praksi, ključ postizanja otvorenih proračuna je u tome da se u različitim trenucima proračunskog procesa objavljuju ključni proračunski dokumenti. Jedan od načina poboljšanja komunikacije građana i lokalne samouprave može postati i vodič za građane uz proračune koji se može tiskati i/ili objaviti na internetskim stranicama. Cilj je vodiča na jednostavan način upoznati građane s osnovnim pojmovima iz područja financija, sadržajem proračuna, raspoloživim izvorima financiranja i prijedlogom ključnih programa, projekata i aktivnosti koji se planiraju financirati iz tih izvora u srednjoročnom razdoblju. Grad Samobor na svojoj web stranici objavljuje sve propisane proračunske dokumente.

Ove upute s obrascima potrebnim za izradu proračuna i financijskih planova proračunskih korisnika također će se objaviti na web stranici Grada Samobora.

1.1. Namjenski i vlastiti prihodi proračunskih korisnika

Zakon o proračunu u članku 48. propisuje obvezu uplate namjenskih prihoda i primitaka koje ostvare proračunski korisnici JLPRS u proračun nadležne jedinice. Namjenski prihodi i

primici obuhvaćaju pomoći, donacije, prihode za posebne namjene, prihode od prodaje ili zamjene imovine u vlasništvu JLPRS, naknade s naslova osiguranja i namjenske primitke od zaduživanja i prodaje dionica i udjela. Obveza uplate vlastitih prihoda proračunskih korisnika u proračun JLPRS propisana je člankom 52. Zakona o proračunu te odlukom o izvršavanju proračuna.

Dakle, jednako kao i u tekućoj godini, i u proračunu se za naredno plansko razdoblje 2019.-2021. godine uključuju svi prihodi/primici te rashodi/izdaci svih proračunskih korisnika Grada Samobora, izuzev plaća i ostalih rashoda za zaposlene škola, koji se u državnom proračunu iskazuju po prirodnoj vrsti troška.

Nastavno na navedeno, u narednom planskom razdoblju nadležno upravno tijelo u svoj prijedlog plana uključuje sve proračunske korisnike Grada koji posluju u sustavu riznice.

1.2. Primjena propisane ekonomske klasifikacije

Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu od 01.01.2015. uveden je nova podskupina 367 na kojoj su se u financijskom izvještaju razine 22 iskazivali rashodi proračunskih korisnika po novčanom načelu, dok se navedena podskupina ne koristi u procesu planiranja.

Upućuju se svi nositelji planiranja na izmjene i dopune Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu objavljene u Narodnim novinama br. 87/16 i primjenu istog u procesu planiranja za naredno razdoblje 2019.-2020. g.

1.3. Plan razvojnih programa

Kao i za prethodna planska razdoblja, na temelju strateških dokumenata namijenjenih razvoju, upravna tijela grada u suradnji s upravnim tijelom za financije izrađuju plan razvojnih programa grada za trogodišnje razdoblje, u obliku kakav je u primjeni za važeće plansko razdoblje. Upravna tijela obvezna su pri izradi plana razvojnih programa uključiti proračunske korisnike iz svoje nadležnosti, jer proračunski korisnici nisu obveznici izrade plana razvojnih programa. Sukladno članku 34. Zakona o proračunu, Ministar financija, uz suglasnost ministra nadležnog za regionalni razvoj, pravilnikom propisuje sadržaj i metodologiju izrade plana razvojnih programa te sustav praćenja provedbe razvojnih programa, no isti još uvijek nije donesen. Plan razvojnih programa je strateški i planski dokument grada sastavljen za trogodišnje razdoblje, koji sadrži ciljeve i prioritete razvoja Grada Samobora iz Strateškog programa razvoja Grada Samobora za 2013.-2020. g. (Službene vijesti Grada Samobora br. 3/13) povezane s programskom i organizacijskom klasifikacijom proračuna. U prilogu ovih Uputa nalazi se i obrazac *Plan investicijskog projekta*, koji obrazac upravna tijela (u pravilu UO za gospodarstvo, razvoj projekte Europske unije i UO za komunalne djelatnosti) u cijelosti popunjavaju za kapitalne projekte i dostavljaju uz prijedlog financijskog plana upravnog tijela i plana razvojnih programa (PRP izrađuju sva upravna tijela, jer PRP sadrži ciljeve i prioritete razvoja JLPRS povezane s programskom i organizacijskom klasifikacijom proračuna).

Plan razvojnih programa važan je i u kontekstu pripreme jedinica za korištenje sredstava iz fondova Europske unije, iz razloga što programi odnosno projekti koji se planiraju financirati iz navedenih fondova moraju biti povezani sa strateškim ciljevima i prioritetima

jedinice, a koji opet moraju biti u suglasju s vertikalnim višim strateškim ciljevima i prioritetima.

Plan razvojnih programa za razdoblje 2019.-2021. g. predlažu upravna tijela, a on sadrži:

- ciljeve razvoja
- mjere
- vezu s programskom klasifikacijom
- vezu s proračunom/projekcijom proračuna
- pokazatelje rezultata
- vezu s organizacijskom klasifikacijom.

JLPRS utvrđuju ciljeve razvoja i mjere koje će doprinijeti ostvarenju tih ciljeva. Ciljevi predstavljaju jasan smjer kretanja i djelovanja jedinice u dužem vremenskom razdoblju. Ciljevi razvojne politike Grada Samobora utvrđeni su Strateškim programom razvoja Grada Samobora za razdoblje 2013.-2020. g. Mjere obuhvaćaju niz specifičnih aktivnosti koje su usmjerene postizanju određenog cilja razvoja, a njihov redoslijed indikator je prioriteta razvoja, kao i prioriteta pri alokaciji resursa u trogodišnjem planskom razdoblju.

Ciljevi i mjere koji se utvrđuju planom razvojnih programa trebaju biti kontinuirani, sveobuhvatni i takvi da doprinose razvoju. Najčešće jednom utvrđeni ciljevi razvoja i mjere ostaju nepromijenjeni duži niz godina, iako je moguće izvršiti određene korekcije s obzirom na razvojnu politiku jedinice. Dakle, ciljevi razvoja reflektiraju se u proračunu omogućujući na taj način praćenje izdvajanja sredstava za provedbu pojedinog cilja.

1.4. Pokazatelji uspješnosti – obvezni elementi obrazloženja plana korisnika

Nadalje, kako bi se moglo pratiti da li određeni projekt/aktivnost doprinose ostvarenju postavljenog cilja i koliko, utvrđuju se specifični, mjerljivi i dostupni pokazatelji rezultata na istoj programskoj razini. Za svaki pokazatelj utvrđuje se polazna i ciljana vrijednost. Polazna vrijednost za plansko razdoblje 2019.- 2021. je 2018. godina, dok se ciljane vrijednosti utvrđuju za naredno trogodišnje razdoblje. U cilju naglašavanja odgovornosti pročelnika pojedinih upravnih tijela za zakonito, namjensko i svrhovito trošenje proračunskih sredstava, u planu razvojnih programa svaka se aktivnost/projekt povezuje s organizacijski nadležnim upravnim tijelom.

Upućuju se upravna tijela i proračunski korisnici da utvrde pokazatelje koji će biti mjerljivi, raspoloživi, vezani uz ostvarenje cilja i dr. te ukoliko je to moguće i jedinstveni za pojedine grupe svojih proračunskih korisnika. Pokazatelji uspješnosti naglašavaju programe koji nisu dobri i potiču korisnika da propita važnost projekta odnosno aktivnosti te željene rezultate i ciljeve koji će se provođenjem postići. Karakteristika dobrih pokazatelja jest da oni moraju biti specifični ali i da budu mjerljivi u pogledu kvalitete i/ili količine. Stoga ih je potrebno brojčano iskazati ili jasno i nedvosmisleno izraziti.

U obrazloženju financijskog plana koriste se dvije vrste pokazatelja:

- a) pokazatelj učinka i
- b) pokazatelj rezultata.

Preporuka je Ministarstva financija da se prilikom određivanja pokazatelja uspješnosti ciljane vrijednosti iskazuju kumulativno.

U nastavku se daju primjeri pokazatelja uspješnosti za različite korisnike:

Primjer 1. – dječji vrtić

Pokazatelj rezultata	Definicija	Jedinica	Polazna vrijednost	Ciljana vrijednost 2019.	Ciljana vrijednost 2020.	Ciljana vrijednost 2021.
Potpuna usklađenost s Državnim pedagoškim standardom u pogledu odnosa broja odgajatelja i broja djece	Broj djece u mješovitoj skupini u odnosu na broj odgojitelja mora biti usklađen s Državnim pedagoškim standardom, kako bi se osigurala adekvatna kvaliteta provođenja predškolskog odgoja	Broj djece u skupini u odnosu na broj odgojitelja	22/2	21/2	20/2	19/2
Potpuna usklađenost s Državnim pedagoškim standardom u pogledu odnosa broja stručnih suradnika i ukupnog broja djece	Broj stručnih suradnika u odnosu na ukupan broj djece mora biti usklađen s Državnim pedagoškim standardom	Broj stručnih suradnika u odnosu na ukupan broj djece	4/600	4/600	4/600	4/600

Primjer 2. škola

Pokazatelj rezultata	Definicija	Jedinica	Polazna vrijednost	Ciljana vrijednost 2019.	Ciljana vrijednost 2020.	Ciljana vrijednost 2021.
Povećanje broja učeničkih, sportskih manifestacija koje se održavaju u školskoj sportskoj dvorani	Povećanjem broja sportskih manifestacija promiče se sportski način života i potiče učenike na bavljenje sportom	Broj sportskih manifestacija	3	4	6	6

Primjer 3. knjižnica

Pokazatelj rezultata	Definicija	Jedinica	Polazna vrijednost	Ciljana vrijednost 2019.	Ciljana vrijednost 2020.	Ciljana vrijednost 2021.
Povećanje broja susreta čitateljskih klubova	Organiziranjem čitateljskih klubova potiče se sudionike na čitanje i razmišljanje o pročitanoj, podizanje razine pismenosti i poticanje kulture čitanja i razgovora o pročitanoj	Broj susreta čitateljskih klubova	1	Jednom mjesečno	2 puta mjesečno	4 puta mjesečno

Primjer 4. muzej

Pokazatelj rezultata	Definicija	Jedinica	Polazna vrijednost	Ciljana vrijednost 2019.	Ciljana vrijednost 2020.	Ciljana vrijednost 2021.
Povećanje broja izložbi ograničenog trajanja prilagođene djeci i mladima	Organiziranjem posebnih tematskih izložbi zanimljivih djeci i mladima popularizira se kultura i umjetnost među najmlađima	Broj organiziranih izložbi godišnje	0	1	1	2

Primjer 5. kazalište

Pokazatelj rezultata	Definicija	Jedinica	Polazna vrijednost	Ciljana vrijednost 2019.	Ciljana vrijednost 2020.	Ciljana vrijednost 2021.
Povećanje broja izvedenih predstava izvan kazališta	Povećanjem broja predstava izvan kazališta omogućio bi se kvalitetniji pristup kazališnim sadržajima svim osobama kojima je iz bilo kojih razloga onemogućen dolazak u kazalište	Broj programa	0	1	1	2

1.5. Ključne stavke Uputa

U izradi proračuna i financijskih planova nema propisanih metodoloških promjena u odnosu na prethodnu godinu.

Proračunski korisnici prijedlog svog financijskog plana s projekcijama izrađuju isključivo u formatu i tablicama koje će zaprimiti od nadležnih upravnih odjela. Nakon zaprimanja prijedloga uslijedit će usuglašavanje zahtjeva s raspoloživim sredstvima i odobrenim limitima, a usuglašeni prijedlog s projekcijama će korisnici upisivati u web planiranje, na razini odjeljka (četvrta razina računskog plana).

Prilikom izrade prijedloga svog financijskog plana naročito je važno, uz propisanu ekonomsku klasifikaciju, poštivanje i programske klasifikacije te usklađenosti prihoda i rashoda iz financijskog plana/proračuna po svakom pojedinom izvoru financiranja.

Katalogom programske klasifikacije upravlja nadležni proračun, stoga, ukoliko neki program, aktivnost ili projekt nije obuhvaćen postojećem programskom klasifikacijom, proračunski korisnik zatražit će dopunu od nadležnog odjela, a nadležni odjel usuglasit će se sa UO za financije.

Ove upute uključuju realizaciju financijskog plana za prethodnu godinu te prijedlog visine financijskog plana za tekuću proračunsku godinu i prijedlog visine financijskog plana tj. limite za tri naredne fiskalne godine. Limiti su visina sredstava do kojih proračunski korisnici predlažu svoje aktivnosti/projekte financirane iz gradskih izvora. Za razdoblje 2019.-2021. također se utvrđuju dvojni limiti, i to **jedan limit** čine sredstva iz proračuna grada namijenjena za provedbu postojećih programa odnosno aktivnosti (koje proizlaze iz trenutno važećih propisa), a **drugi limit** se utvrđuje ovisno o sredstvima potrebnim za provedbu novih ili promjenu postojećih programa, odnosno aktivnosti. Troškovi provođenja postojećih programa, odnosno aktivnosti obuhvaćaju troškove održavanja postojeće razine usluga, uzimajući u obzir očekivane promjene u broju korisnika i primjerice tekuće troškove kapitalnih projekata, koji će se završiti tokom planiranog razdoblja.

Troškovi novih programa uključuju i troškove promjene razine i vrste usluge, primjerice u školama uvođenje boravka za djecu ili u vrtićima povećanje kapaciteta za prijam djece ili uvođenje novih odgojno-obrazovnih programa. Ovime će se dodatno ojačati sustav

odgovornosti proračunskih korisnika za dodijeljena sredstva potrebna za provedbu postojećih programa, odnosno aktivnosti. Istodobno će se postići transparentnost u utvrđivanju troškova provedbe novih politika te će se izbjeći situacija otvaranja novih aktivnosti i stvaranja novih obveza u uvjetima u kojima su sredstva osigurana isključivo u visini potrebnoj za provođenje postojećih aktivnosti i projekata.

Proračunski korisnik u svom financijskom planu treba iskazati **sve svoje prihode i rashode bez obzira na moguće uplate dijela prihoda korisnika u proračun jedinice** ili podmirivanje dijela rashoda korisnika izravno s računa proračuna.

Prijedlog financijskog plana proračunskog korisnika za razdoblje 2019. - 2021. sadrži:

1. opći dio u kojem je, uz ukupno planirane prihode i primitke te rashode i izdatke, **potrebno uključiti i procjenu viška/manjka koji se očekuje da će biti iskazan s 31.12.2018. g.**
2. procjene prihoda i primitaka iskazane po vrstama i izvorima financiranja za razdoblje 2019. - 2021.,
3. plan rashoda i izdataka za razdoblje 2019. - 2021., razvrstan prema proračunskim klasifikacijama,
4. detaljno **obrazloženje** prijedloga financijskog plana.

Financijski plan korisnika treba biti uravnotežen. Izuzev prihoda i rashoda (korisnici najčešće nemaju primitaka i izdataka) potrebno je u plan uključiti i predviđeni manjak, odnosno višak prihoda (opći dio) te i s navedenim bilančnim kategorijama postići uravnoteženje. Preneseni višak sukladno propisima može se ostvariti iz realiziranih, a neutrošenih vlastitih i/ili namjenskih prihoda, dok se iz proračunskih sredstava ne može ostvariti višak već je isti potrebno vratiti u proračun.

Dakle, za eventualno ostvarena sredstva iz proračuna za koja nisu iskazane obveze do 31.12.2018., ista je potrebno vratiti u proračun do isteka 2018. odnosno najkasnije do 18.01.2019., model HR68 PNB 7781-OIB uplatitelja uz specifikaciju istih. Ukoliko se planira višak, potrebno ga je uključiti i u tablice plana prihoda i rashoda uz detaljnije pojašnjenje viška u obrazloženju plana.

U pripremi prije izrade ovih Uputa upravna tijela koja sudjeluju u ostvarivanju prihoda planirala su i iskazala su iste po izvorima, te je potrebno te prihode povezati s rashodima, naročito ukoliko su namjenski.

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

Obrazloženje prijedloga financijskog plana proračunskog korisnika nije se sadržajno mijenjalo, a sadrži:

- a. *sažetak djelokruga rada proračunskog korisnika* – opisuju se najznačajniji poslovi i zadaci, obrazlaže opravdanost prijedloga financijskog plana s obzirom na ukupno predloženi iznos rashoda, odstupanja u odnosu na prethodne godine i naglašavaju specifičnosti;

- b. *obrazložene programe* – opisuje se svaka aktivnost/projekt,
- c. zakonske i druge podloge na kojima se zasnivaju programi,
- d. usklađene ciljeve, strategiju i programe s dokumentima dugoročnog razvoja,
- e. **ishodište i pokazatelje na kojima se zasnivaju izračuni i ocjene potrebnih sredstava za provođenje programa,**
- f. izvještaj o postignutim ciljevima i rezultatima programa temeljenim na pokazateljima uspješnosti (mjerljivost pokazatelja!) iz nadležnosti proračunskog korisnika u prethodnoj godini,
- g. ostala obrazloženja i dokumentaciju.

Pri izradi obrazloženja prijedloga plana ne odabiru se najznačajnije aktivnosti već su korisnici dužni opisati i prikazati izračun financijskih sredstava za SVE aktivnosti/projekte, a svaki predloženi program uz svoj naziv mora sadržavati zakonsku osnovu, opis programa, opći cilj, jedan ili više posebnih ciljeva programa, potrebna sredstva za provođenje programa, pokazatelje uspješnosti, procjenu rizika i dr. U opisu programa i njihovih ciljeva važno je svakako istaknuti uštede do kojih će dovesti realizacija utvrđenih ciljeva te pojasniti posljedice koje bi nastale u slučaju neprovedbe u cijelosti ili dijela tog programa u predviđenom razdoblju.

Upravno tijelo utvrđuje programe i zajedničke aktivnosti i projekte za proračunske korisnike iz svoje nadležnosti. Sve aktivnosti i projekte odjel grupira u programe, a zatim programe, aktivnosti i projekte prijavljuje Upravnom odjelu za financije. Ukoliko pojedina aktivnost/projekt nije obuhvaćen predloženom programskom klasifikacijom, proračunski korisnici zatražit će dopunu od nadležnog upravnog tijela, a koje će prije davanja odobrenja opravdanost istog usuglasiti s Upravnim odjelom za financije.

U prilogu ovih Uputa nalazi se ispis programske klasifikacije Proračuna Grada Samobora.

Mjesna samouprava i vijeće nacionalne manjine

Također, sukladno odredbama Zakona o proračunu i mjesna samouprava i vijeća nacionalnih manjina proračunski su korisnici. Upravo iz navedenih odredbi proizlazi da su isti i obveznici primjene Zakona o proračunu, dakle izrade financijskih planova, vođenja proračunskog računovodstva i financijskog izvještavanja te potom i sastavljanja izjave o fiskalnoj odgovornosti. Međutim, ako djeluju u okviru JLPRS i nemaju otvoren račun ne moraju sastavljati zasebne financijske izvještaje, kao niti izraditi izjavu o fiskalnoj odgovornosti, a što se i dalje primjenjuje u poslovanju jedinica mjesne samouprave na području Grada Samobora i Vijeća srpske nacionalne manjine Grada.

Sredstva za redovno poslovanje Vijeća srpske nacionalne manjine Grada Samobora osigurati će se unutar posebne aktivnosti u Razdjelu 001 Gradsko vijeće, a proračunski korisnik Vijeće srpske nacionalne manjine dostavlja Gradu prijedlog svog financijskog plana za 2019.-2021. g. sa svim prihodima i rashodima i obrazloženje istog.

Nadalje, za predmetno plansko razdoblje vijeće mjesnog odbora/gradske četvrti na osnovu programa rada predlaže projekte i aktivnosti na temelju potreba građana na svom području te prioritete njihovog rješavanja i iste upućuje nadležnom upravnom tijelu na daljnje

postupanje. Rad mjesne samouprave financira se iz proračuna Grada Samobora temeljem zakona i Statuta. Sredstva za redovno poslovanje rada mjesne samouprave osigurati će se unutar posebne aktivnosti Upravnog odjela za komunalne djelatnosti, Referade za mjesnu samoupravu. U financiranju pojedinih aktivnosti mjesnih odbora/gradskih četvrti osim gradskog proračuna izvori prihoda mogu biti i donacije od pravnih i fizičkih osoba koje će se uplatiti u proračun. Gradsko vijeće će posebnom odlukom utvrditi kriterije za utvrđivanje ukupne visine sredstava u gradskom proračunu za gradske četvrti ili mjesne odbore i kriterije za podjelu tih sredstava, vodeći računa o veličini i broju stanovnika gradske četvrti ili mjesnog odbora.

2. Opis planirane politike Grada Samobora

Proračun Grada Samobora za 2019.-2021. godinu planira se sa zadržavanjem postignutog standarda, uz tendenciju umjerenog razvoja i kontinuiteta kapitalnih ulaganja. Isto tako, i u naredne dvije godine, projicira se nastavak porasta životnog standarda građana, kroz daljnji razvoj gospodarske, prometne, komunalne, socijalne i kulturne infrastrukture.

Osnovne smjernice razvojne politike Grada određene su Strateškim programom razvoja Grada Samobora za razdoblje 2013.-2020. g., a u narednom trogodišnjem razdoblju planiraju se sljedeći projekti:

- a) u proračunu 2019. g.
 - Mali Tehnopolis Samoborski- nastavak radova i opremanje
 - početak izgradnje društvenog doma u Dubravi Samoborskoj
 - kapitalna ulaganja u objekte osnovnog školstva
 - projektna dokumentacija za bazen u bivšoj vojarni Taborec
 - izrada projektne dokumentacije za izgradnju dječjeg vrtića u Pavučnjaku
 - uređenje prostora arhive u zgradi Đ. Basaričeka
 - uređenje prostora bazena na Vugrinščaku
 - gradnja vodoopskrbnih objekata - sekundama mreža
 - gradnja objekata odvodnje
 - komunalni programi mjesnih odbora i gradskih četvrti
 - unapređenje sustava gospodarenja otpadom
 - izgradnja i uređenje groblja na području Grada Samobora
 - sanacija klizišta
 - obnova mostova na području grada Samobora
 - rekonstrukcija ulica D.Cesarića, Kralja Petra Krešimira te glavne ulice u Konščici
 - izgradnja pješačkih staza
 - izgradnja javne rasvjete
 - nastavak projekta poboljšanja energetske učinkovitosti javne rasvjete
 - nabava vatrogasne opreme i ulaganje u ostalu vatrogasnu infrastrukturu

- c) u projekciji 2020. i 2021. g.
 - Mali Tehnopolis Samoborski – nastavak i stavljanje objekta u funkciju

- uređenje objekta igrališta u Langovoj ulici
- izgradnja bazena u bivšoj vojarni Taborec
- izrada projektne dokumentacije za potrebe škole i knjižnice u bivšoj vojarni Taborec
- izgradnja objekta dječjeg vrtića u Pavučnjaku
- izgradnja pješačko- biciklističke staze Samobor - Sv. Nedelja - Kladje
- izgradnja nove prometnice između Gundulićeve ulice i Veronikove ulice
- izgradnja dijela Ulice Ivana Barača u Domaslovcu
- izgradnja novih prometnica - područje UPU i Falaščak
- nastavak rekonstrukcije: Koretići - Budinjak, Samoborska (Rakov Potok)
- izgradnja pješačkih staza
- izgradnja javne rasvjete
- nastavak projekta poboljšanja energetske učinkovitosti javne rasvjete

3. Procjena prihoda i rashoda te primitaka i izdataka Proračuna Grada Samobora u razdoblju od 2019.-2021. godine

Porezni prihodi, naročito prihodi od poreza na dohodak, i u narednom razdoblju bit će najznačajniji izvor financiranja proračuna. Slijedom ranije spomenutog Nacrta prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak (širenje razreda sustava poreza na dohodak za primjenu stope od 24%), prihodi poreza na dohodak se u narednoj godini očekuju na nešto manjoj razini nego u proračunu 2018.

Prihodi od komunalne naknade očekuju se u iznosu važećim proračunom planiranih prihoda, a prihodi od komunalnog doprinosa očekuju se u većem iznosu zbog iskazanih interesa za kupnju građevinskih zemljišta na prostoru Gmajne, poslovne zone i širem području Grada.

Aktivnošću Upravnog odjela za gospodarstvo na pripremi i provedbi EU projekata, i u narednom srednjoročnom razdoblju očekuju se prihodi po osnovi (su)financiranja prihvatljivih projekata.

U 2019. g. očekuje se nastavak oporavka tržišta nekretninama te daljnjeg povećanja prihoda od poreza na promet nekretnina.

Namjenske prihode (prihodi za posebne namjene, pomoći, donacije prihodi od prodaje ili zamjene imovine, naknade s naslova osiguranja i namjenski primici od zaduživanja i prodaje dionica i udjela) nadležna upravna tijela/proračunski korisnici predlažu na realno očekivanoj razini uz obvezu vođenja računa da prijedlog plana bude uravnotežen na način da prihodi i primici po pojedinim izvorima financiranja budu u ravnoteži (jednaki) s tim istim izvorom financiranja namjenskih rashoda i izdataka.

Svaka JLPRS izrađuje plan rashoda uzimajući u obzir vlastite gospodarske i društvene specifičnosti, te pridržavajući se Zakona o proračunu i Zakona o fiskalnoj odgovornosti.

Stoga ponovno ističemo da je čelnik JLPRS odnosno proračunskog i izvanproračunskog korisnika odgovoran, osim za zakonito planiranje i izvršavanje proračuna odnosno financijskog plana, i za svrhovitost, učinkovitost i za ekonomično raspolaganje proračunskim sredstvima proračuna odnosno financijskog plana.

Osnovica za izradu proračuna grada Samobora za 2019. je ostvarenje proračuna za razdoblje 1. siječnja – 15. rujna 2018. s procjenom ostvarenja prihoda do kraja godine i očekivanim kretanjima u narednom planskom razdoblju.

4. Prijedlog visine financijskog plana po proračunskim korisnicima za 2019. godinu i za naredne dvije godine

Kao što je ranije u ovom tekstu pojašnjeno u proračunu se planiraju za naredno trogodišnje razdoblje svi prihodi/primici te rashodi/izdaci svih proračunskih korisnika Grada Samobora, izuzev rashoda za zaposlene škola, koji se u državnom proračunu iskazuju po prirodnoj vrsti troška.

Prihodi proračunskih korisnika uplaćuju se na žiro račun Proračuna. Također, isti se i dalje zajedno s pripadajućim rashodima u cijelosti planiraju u financijskom planu korisnika.

Bitno načelo koje je nužno uvažiti kod izrade proračuna/financijskog plana je uravnoteženost, što znači da ukupni prihodi i primici obavezno pokrivaju ukupne rashode i izdatke. Za pravilno uravnoteženje proračuna potrebno je uključiti i (očekivane) viškove/manjkove prenesene iz prethodnih godina, a model izrade sažetka financijskog plana s uključenim manjkom odnosno viškom prihoda, predložen je detaljno u Uputama Ministarstva financija za izradu proračuna JLPRS za razdoblje 2018.-2020. g.

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

Osnovni izvori financiranja jesu:

1. opći prihodi i primici – proračunski korisnici u ovaj izvor uključuju prihode iz proračuna grada.
2. vlastiti prihodi – prihodi koje korisnik ostvaruje obavljanjem poslova na tržištu i u tržišnim uvjetima, a koje mogu obavljati i drugi subjekti (u ovaj izvor ulaze i ostvareni prihodi od kamata koje proračunski korisnici ostvaruju na svojim računima).
3. prihodi za posebne namjene – prihodi čije su korištenje i namjena utvrđeni posebnim propisima.
4. pomoći - 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. donacije - prihodi ostvareni od fizičkih osoba, neprofitnih organizacija, trgovačkih društava i ostalih subjekata izvan opće države. Proračunski korisnici ne mogu planirati donacije (skupina 663) od drugih proračuna i proračunskih korisnika.
6. prihodi od nefinancijske imovine - sredstva od prodaje i zamjene nefinancijske dugotrajne imovine i od nadoknade štete s osnova osiguranja, a mogu se koristiti za kapitalne rashode, za ulaganja u dionice i udjele trgovačkih društava te za otplate glavnice na temelju dugoročnog zaduživanja. Kapitalni rashodi jesu: rashodi za nabavu nefinancijske imovine, rashodi za održavanje nefinancijske imovine, kapitalne pomoći koje se daju trgovačkim

društvima u kojima država, odnosno JLPRS ima odlučujući utjecaj na upravljanje za nabavu nefinancijske imovine i dodatna ulaganja u nefinancijsku imovinu.

7. namjenski primici od zaduživanja - priljevi ostvareni zaduživanjem čija je namjena utvrđena posebnim ugovorima i/ili popisima.

Proračun/financijski plan mora biti uravnotežen u svom ukupnom iznosu, ali i po izvorima financiranja za svaki izvor pojedinačno (npr. ukupan iznos rashoda iz izvora financiranja vlastiti prihodi mora biti jednak ukupnom iznosu prihoda iz istog izvora financiranja vlastiti prihodi, i tako dalje za svaki pojedini izvor financiranja).

Napominjemo da proračunski korisnik ne može davati pomoć drugom proračunskom korisniku (izuzev prijenosi sredstava EU), kao niti donacije iz sredstava financiranih iz proračuna Grada.

Vlastiti i namjenski prihodi i primici (pomoći, donacije, prihodi za posebne namjene, prihodi od prodaje ili zamjene imovine, naknade s naslova osiguranja i namjenski primici od zaduživanja i prodaje dionica i udjela) koji nisu iskorišteni u prethodnoj godini prenose se u proračun za tekuću proračunsku godinu.

U nastavku daje se pregled **gornje visine** plana po **korisnicima** (izvor Grad), i to:

Nacrti limita proračunskim korisnicima iz sredstava Grada – proračun 2019.

Limiti iz sredstava Proračuna Grada Samobora				2019.		
Proračunski korisnik	Ostvareno 2017.	II. rebalans 2018.	Promjena 2018/2017	Prijedlog I. limit	Prijedlog II. limit	Prijedlog 2019.
Gradska knjižnica Samobor	2.593.114	2.955.144	114,0	3.018.396	0	3.018.396
Pučko otvoreno učilište Samobor	3.301.293	4.644.308	140,7	6.031.748	0	6.031.748
Samoborski muzej	1.303.879	1.513.549	116,1	1.594.904	0	1.594.904
Dječji vrtić Grigor Vitez	10.125.705	11.646.020	115,0	12.832.000	0	12.832.000
Dječji vrtić Izvor	8.578.909	9.225.135	107,5	10.285.000	0	10.285.000
Osnovna škola Rude	592.332	705.512	119,1	675.000	0	675.000
Osnovna škola Bogumila Tonija	2.542.120	3.123.825	122,9	2.985.000	0	2.985.000
Osnovna škola Mihaela Šiloboda	689.886	752.544	109,1	700.000	0	700.000
Osnovna škola Samobor	2.028.903	2.514.728	123,9	2.445.000	0	2.445.000
Osnovna škola Milana Langa	1.339.643	1.582.380	118,1	1.485.000	20.000	1.505.000
Javna vatrogasna postrojba Samobor	4.903.137	5.606.202	114,3	5.830.450	0	5.830.450
UKUPNO	38.131.221	44.406.947	116,5	47.882.498	20.000	47.902.498

Nacrti limita proračunskim korisnicima iz sredstava Grada – projekcije 2020. - 2021.

Limiti - projekcije	2020.			2021.		
	Prijedlog I. limit	Prijedlog II. limit	Projekcija 2019.	Prijedlog I. limit	Prijedlog II. limit	Projekcija 2020.
Gradska knjižnica Samobor	3.018.396	0	3.018.396	3.018.396	0	3.018.396
Pučko otvoreno učilište Samobor	5.831.748	0	5.831.748	5.831.748	0	5.831.748
Samoborski muzej	1.594.904	0	1.594.904	1.594.904	0	1.594.904
Dječji vrtić Grigor Vitez	12.832.000	0	12.832.000	12.832.000	0	12.832.000
Dječji vrtić Izvor	10.285.000	0	10.285.000	10.285.000	0	10.285.000
Osnovna škola Rude	675.000	0	675.000	675.000	0	675.000
Osnovna škola Bogumila Tonija	2.985.000	0	2.985.000	2.985.000	0	2.985.000
Osnovna škola Mihaela Šiloboda	700.000	0	700.000	700.000	0	700.000
Osnovna škola Samobor	2.445.000	0	2.445.000	2.445.000	0	2.445.000
Osnovna škola Milana Langa	1.485.000	0	1.485.000	1.485.000	0	1.485.000
Javna vatrogasna postrojba Samobor	5.830.450	0	5.830.450	5.667.790	0	5.667.790
UKUPNO	47.682.498		47.682.498	47.682.498		47.682.498

Napominjemo kako je u tijeku postupak brisanja Glazbene škole Ferdo Livadić kao proračunskog korisnika Grada Samobora u Registru proračunskih korisnika i upis iste kao proračunskog korisnika Zagrebačke županije, koja je ujedno i osnivač iste. Slijedom navedenog, prijedlog financijskog plana za novo proračunsko razdoblje Glazbene škole Ferdo Livadić više neće biti uključen u konsolidirani Proračun Grada Samobora od 01.01.2019. godine.

Sredstva za rad Vijeća srpske nacionalne manjine Grada Samobora u svim godinama planiraju se do razine plana 2018. godine.

U izradi planskih dokumenata za razdoblje 2019.-2021. g., sredstva za rashode za zaposlene planiraju se sukladno osnovici navedenoj u važećoj Odluci o izvršavanju proračuna za 2018. g. uz povećanje za minuli rad, dok ostala materijalna prava radnika u 2019. ostaju ista kao i u 2018. godini.

Materijalni rashodi koji sadrže rashode za materijal i energiju, rashode za usluge te ostale nespomenute rashode poslovanja, planiraju se u 2019. godini najviše do visine utvrđene važećim proračunom. Sredstva za financiranje rashoda energenata planiraju se u skladu s očekivanim kretanjima na tržištu.

Proračunski korisnici su dužni prilikom planiranja plaća priložiti i izračun potrebnih sredstava za plaće s brojem izvršitelja i s utvrđenim koeficijentima sukladno programima javnih potreba odnosno internim aktima o ustrojstvu.

Proračunski korisnici JLPRS dužni su u svojim financijskim planovima, kod planiranja sredstava (bilančnih prava) za osiguranje minimalnih financijskih standarda za decentralizirane

funkcije, primjenjivati limite dane u Uputi za izradu proračuna JLPRS za razdoblje 2019.-2021., **na razini najviše 102% sredstava odobrenih u 2018. godini.**

Ukupan iznos sredstava potrebnih za osiguranje minimalnih financijskih standarda (bilančnih prava), za svaku pojedinu decentraliziranu funkciju, potrebno je izraditi u skladu s limitima danim u ovim Uputama, s time da upravna tijela koja su nadležna za decentralizirane funkcije samostalno odrede strukturu rashoda unutar zadanih limita i u skladu s potrebama krajnjih korisnika (ustanova), a sukladno kriterijima, mjerilima i načinu financiranja decentraliziranih funkcija.

Proračunski korisnici planiraju svoja bilančna prava sukladno odobrenom planu iz 2018., a razliku potrebnih sredstava planiraju s financiranjem iz izvornih prihoda Grada Samobora, dakako uz pretpostavku ostvarivanja planiranih prihoda grada.

Nadalje, rashodi iz izvora pomoći će se planirati i izvršavati u visini ostvarenja prihoda.

Vlastite prihode potrebno je planirati i utrošiti na način da se što više umanje stavke rashoda koje su se dosad financirale iz općih izvora Grada. Naime, prihodi Grada iz općih izvora planirati će se u manjem iznosu od ostvarenih u 2018. godini, jer su isti podložni smanjenju uslijed ranije spomenute predložene porezne reforme, a Grad je u obvezi planirati u proračunu ranije preuzete obveze.

5. Terminski plan za izradu proračuna Grada Samobora

Aktivnosti	Nositelj aktivnosti	Rok
Upute Upravnog odjela za financije za izradu prijedloga proračuna, odobrene po Gradonačelniku	Upravni odjel za financije	28.09.2018.
Izrada objedinjenog plana i planova razvojnih programa po razdjelima	upravna tijela	12.10.2018.
Unos planova na web za proračunske korisnike i pozicije UO za društvene djelatnosti koji se ne odnose na PK	Proračunski korisnici	15.10.2018.
Dostava prijedloga UO za društvene djelatnosti za PK (odobreni web planovi korisnika)	Upravni odjeli za društvene djelatnosti	19.10.2018.
UO za financije izvršit će unos podataka u sustav	Upravni odjel za financije	19.10.2018.
Uravnoteženje zahtjeva sa procijenjenim prihodima	upravna tijela	31.10.2018.
Izrada Nacrta prijedloga: proračuna za 2019. g. i projekcije za 2020.-2021. g. i Odluke o izvršavanju proračuna za 2019. g.	Upravni odjel za financije	13.11.2018.
Utvrđivanje Prijedloga proračuna za 2019. g. i projekcije za 2020.-2021. g. i Odluke o izvršavanju proračuna za 2019. g.	Gradonačelnik	14.11.2018.
Usvojeni svi financijsko planski dokumenti	Gradsko vijeće	do 31.12.2018.

6. Prilozi

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

- Prilog 1. – Obrazloženje prijedloga financijskog plana za razdoblje 2019.-2021.; za proračunske korisnike;
- Prilog 2. a – Prijedlog financijskog plana s obrazloženjem prijedloga za razdoblje 2019.-2021.; za proračunske korisnike;
- Prilog 2. b – Prijedlog financijskog plana s obrazloženjem prijedloga za razdoblje 2019.-2021.; za upravna tijela;
- Prilog 3. – Obrazac prijedloga razvojnog/investicijskog projekta/programa; za upravna tijela;
- Prilog 4. – Programska klasifikacija Proračuna Grada Samobora.

KLASA:400-06/18-01/4

URBROJ:238-11-06/1-18-2

PROČELNIK

Željko Radovanić, dipl.iur.

