

GRAD HVAR
ODSJEK ZA PRORAČUN, FINACIJE I GOSPODARSTVO

UPUTE ZA IZRADU PRORAČUNA
GRADA HVARA
ZA RAZDOBLJE 2019. – 2021.

Hvar, rujan 2018.godine

SADRŽAJ:

1. UVOD
2. TEMELJNI MAKROEKONOMSKI POKAZATELJI ZA RAZDOBLJE 2019. – 2021. GODINE
3. METODOLOGIJA ZA IZRADU PRORAČUNA I PLANIRANJE POLITIKE U 2019. GODINI I RAZDOBLJU 2019. – 2021. GODINE
4. METODOLOGIJA IZRADE PRIJEDLOGA FINANCIJSKOG PLANA PRORAČUNSKIH KORISNIKA
5. PROCJENA PRIHODA I RASHODA TE PRIMITAKA I IZDATAKA PRORAČUNA GRADA HVARA U RAZDOBLJU 2019. – 2021. GODINE
6. OKVIRNI PRIJEDLOG VISINE FINANCIJSKOG PLANA PRORAČUNSKIH KORISNIKA
7. TERMINSKI PLAN ZA IZRADU PRORAČUNA I PRIJEDLOGA FINANCIJSKIH PLANOVA PRORAČUNSKIH KORISNIKA

1. UVOD

Sukladno odredbama Zakona o proračunu (Narodne novine, br. 87/08, 136/12 i 15/15) i proračunskom kalendaru, a temeljem Smjernica ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2019. - 2021. godine (dalje u tekstu: Smjernice), Ministarstvo financija je sastavilo Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2019. - 2021. koje je Vlada Republike Hrvatske usvojila na svojoj sjednici u kolovozu 2018. izrađene su na temelju strateških planova, Nacionalnog programa reformi i Programa konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2018.-2021. te posebnih preporuka Vijeća EU za Republiku Hrvatsku.

Dostavljene upute sadrže:

- temeljne ekonomske pokazatelje iz Smjernica,
- metodologiju izrade financijskog plana proračunskih korisnika jedinice
- metodologiju izrade proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- promjene i novosti koje donosi Nacrt prijedloga zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave
- planiranje rashoda proračunskih korisnika u sklopu decentraliziranih funkcija
- pripadajuće obrasce.

Sama metodologija za izradu prijedloga financijskog plana, odnosno proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave propisana je Zakonom o proračunu i podzakonskim aktima kojima se regulira provedba Zakona, ponajprije Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama (Narodne novine, br. 26/10 i 120/13) i Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine, br. 124/14, 115/15 i 87/16).

Sukladno svemu navedenom i dakako sadržaju Uputa dobivenih od Ministarstva financija, donosimo Upute za izradu prijedloga Proračuna Grada Hvara za 2019. godinu i razdoblje 2020.-2021. godine, sadrže način pripreme prijedloga financijskih planova sa metodologijama za izradu istih i opisom planiranih politika, odrednice prihoda i primitaka te rashoda i izdataka sa procjenama za naredno razdoblje, te potrebne obrasce i terminski plan za izradu proračuna i prijedloga financijskih planova korisnika proračuna.

2. TEMELJNI MAKROEKONOMSKI POKAZATELJI ZA RAZDOBLJE 2019.- 2021. GODINE

Smjericama ekonomske politike utvrđeni su ciljevi ekonomske politike, makroekonomski okvir u srednjoročnom razdoblju sa procjenama prihoda i rashoda državnog proračuna.

Okvir makroekonomske politike Republike Hrvatske određen je nakon šestogodišnje ekonomske krize, te politika usmjerena na iskorištavanje pozitivnih kretanja iz okruženja i stvaranje temelja za stabilan gospodarski rast i ubrzanje stope rasta BDP-a. Očekuju se blaže stope rasta BDP-a od 2,8% u 2018. godini, te 2,7% u 2019. i 2,5% u 2020. godini i 2021.g. Važnu ulogu ima predložena cjelovita reforma poreznog sustava u RH kojima je glavni cilj učiniti porezni sustav jednostavnijim, stabilnijim i pravednijim, a ukupno porezno opterećenje – manjim što pridonosi gospodarskom rastu i zapošljavanju, jačanju konkurentnosti gospodarstva, socijalnoj pravednosti, poticanju demografske obnove, zadržavanju visokoobrazovnih kadrova u RH te razvoju poduzetništva, obrta i poljoprivrede. Značajna je i reforma sustava financiranja jedinica lokalne samouprave kojom će se na jednostavniji i pravedniji način definirati sustav raspodjele prihoda od poreza na dohodak. Rashodna strana proračuna određena je daljnjim jačanjem fiskalne održivosti i provođenjem mjera u svrhu poticanja razvoja i adekvatne skrbi za sve slojeve stanovništva.

Promatrano s rashodne strane proračuna, ključni naponi bit će usmjereni na nastavak očuvanja fiskalne održivosti uz istovremeno poticanje ekonomskog rasta. Posebna pozornost obratit će se područjima s izraženim potencijalom za generiranje rasta. Ovdje svakako valja spomenuti poljoprivredu s naglaskom na prehrambenu neovisnost i sigurnost te modernizaciju ruralnih resursa. Valja istaknuti i sektor turizma gdje će se jačati nova ulaganja u smještajne kapacitete, ali i domaća turistička potrošnja kroz mehanizam turističkih vouchera-Cro kartice. Također se planira znatno smanjiti administrativno i regulatorno opterećenje, čime će se dodatno osnažiti učinke porezne reforme u svrhu jačanja poduzetničke aktivnosti. Jačanje iskorištenosti EU fondova dodatni je impuls i izvor financiranja za potrebne razvojne i infrastrukturne projekte, ali i aktivnosti istraživanja i inovacija. EU fondovi istovremeno predstavljaju i jedan od ključnih instrumenata jačanja razvojnih kapaciteta različitih dijelova RH. Kompenzacijskim mjerama nadoknadit će se jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave gubitci temeljem izmjena Zakona o porezu na dohodak. Ove mjere također predstavljaju jedan od instrumenata za postizanje dovoljnog fiskalnog kapaciteta za jačanje vlastitih razvojnih potencijala. Mjere s ciljem jačanja samostalnosti i funkcionalnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave bit će dopunjene i nastavkom administrativnih pojednostavljenja te jačanja transparentnosti financiranja pojedinih decentraliziranih funkcija pa će se tako sredstva izravnavanja za decentralizirane funkcije planirati u okviru nadležnih ministarstava.

Sveukupna opisana fiskalna kretanja, kako na prihodnoj, tako i na rashodnoj strani proračuna rezultirat će manjkom proračuna opće države od 1,6 posto BDP-a u 2017. godini, što će doprinijeti daljnjem smanjenju udjela javnog duga u bruto domaćem proizvodu. U narednim godinama očekuje se daljnje smanjenje manjka proračuna opće države na 1,2 posto u 2018. odnosno 0,9 posto u 2019. godini. Ovakva kretanja omogućit će i ispunjavanje preporuka Vijeća EU vezano uz rješavanje prekomjernog proračunskog manjka. Sve navedeno pokazuje odlučnost Vlade u namjeri rješavanja proračunskih neravnoteža, čime će se stvoriti temelji za podizanje kreditnog rejtinga i smanjivanje troška kamata ne samo za proračun, nego i za građane i gospodarstvo u cjelini. Svim navedenim fiskalnim te strukturnim mjerama istovremeno se želi utjecati i na jačanje ekonomskih te razvojnih kapaciteta zemlje.

Opisani makroekonomski scenarij izložen je prevladavajuće negativnim rizicima, kako vanjskim tako i domaćim. Kao posljedica znatne i rastuće integriranosti u EU, rizici koji ugrožavaju očekivana kretanja u Europi snažno djeluju i na domaće gospodarstvo. Svi oni se svode na ostvarenje očekivane dinamike svjetskog gospodarskog rasta, ali isto tako i globalne trgovine. Izdvojimo ovdje neizvjesnost oko intenziteta nepovoljnog učinka na rast uslijed promjene u trendu kretanja cijena na svjetskom tržištu sirovina, a prvenstveno nafte. Što se tiče domaćih rizika za projiciranu putanju gospodarskog rasta, oni se poglavito odnose na srednjoročna ograničenja na strani ponude. Naime, stope rasta iz ovog makroekonomskog okvira neminovno će dovesti do brzog zatvaranja negativnog te otvaranja pozitivnog jaza outputa, u uvjetima nepovoljnih dugoročnih utjecaja iz aspekta svakog pojedinog faktora proizvodnje. Međutim, ovdje treba spomenuti kako projicirana putanja gospodarskog rasta obuhvaća i snažan investicijski ciklus kroz čitavo razdoblje, imajući na umu pritom kako karakter investicijskih dobara proizvodi određeni samo-generirajući učinak na rast BDP-a.

3. METODOLOGIJA ZA IZRADU PRORAČUNA I PLANIRANE POLITIKE U 2019. GODINI I RAZDOBLJU 2019.-2021. GODINE

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 i Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

U izradi proračuna i financijskih planova nema značajnih metodoloških promjena u odnosu na prethodnu godinu, no pojedina područja planiranja potrebno je dodatno ojačati, jer uočeno da dio JLPRS nije u zakonom predviđenom roku dostavio proračun na usvajanje predstavničkom tijelu, te da neke jedinice nisu usvojile plan razvojnih programa.

Na državnoj i lokalnoj razini analizom Izjava o fiskalnoj odgovornosti i Upitnika o fiskalnoj odgovornosti za 2016. godinu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u području planiranja utvrđeno je 121 slabosti i nepravilnosti što predstavlja poboljšanje u odnosu na 2015. godinu kada ih je utvrđeno 178.

Negativni odgovori dani su na sljedeća pitanja:

- upravno tijelo nadležno za financije županije/grada/općine nije nakon primitka uputa za izradu proračuna od Ministarstva financija izradilo i dostavilo proračunskim i izvanproračunskim korisnicima iz nadležnosti upute za izradu proračuna s limitima raspoređenim na visinu sredstava za provedbu postojećih te za uvođenje novih programa odnosno aktivnosti (1 županija, 3 grada i 11 općina)
- prijedlog proračuna i projekcija nije dostavljen predstavničkom tijelu na donošenje u zakonom predviđenom roku (1 županija, 12 gradova i 29 općina)
- proračun te izmjene i dopune proračuna i odluka o izvršavanju proračuna nisu dostavljeni Ministarstvu financija u roku od 15 dana od dana njihova stupanja na snagu (6 gradova i 19 općina)

Na slabosti i nedostatke u procesu planiranja ukazuje i Državni ured za reviziju, posebice na problem nerealnog planiranja prihoda i rashoda. Prilikom planiranja proračuna, odnosno financijskog plana ne uzimaju se u obzir cjeloviti podaci o preuzetim ugovornim obvezama, kao ni podaci o potencijalnim obvezama. Iako jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovi korisnici najčešće imaju ustrojene evidencije potpisanih ugovora i ugovorenih obveza, Državni ured za reviziju ukazuje da evidencije kod pojedinih subjekata nisu centralizirane ili informacijski povezane pa postoji značajan rizik da se u proračun, odnosno financijski plan ne uključuju cjelokupne obveze koje dospijevaju u godini za koju se proračun, odnosno financijski plan sastavlja. Pored navedenog, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i korisnik proračuna još uvijek ne evidentira potencijalne obveze u izvanbilančnoj evidenciji.

Dodatni problem na koji upozorava Državni ured za reviziju je da proračuni pojedinih jedinica nisu uravnoteženi. Pojedine jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave nisu donijele plan razvojnih programa, a neke nisu donijele izmjene plana, iako se izmjenama proračuna mijenjala visina sredstava planirana za ulaganja iz razvojnih programa. Neke jedinice nisu planovima utvrdile ciljeve i prioritete razvoja niti pokazatelje rezultata.

Uz navedeno, dio jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nije u proračun uključio, sukladno odredbama Zakona o proračunu i prethodnim Uputama za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, sve vlastite i namjenske prihode i primitke proračunskih korisnika iz svoje nadležnosti.

U proračunima pojedinih jedinica nije ispravno definirana organizacijska klasifikacija, odnosno pogrešno su iskazani razdjeli i glave. Često u okviru razdjela nije utvrđena niti jedna glava, što nije moguće. Naime, Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama propisano je sljedeće: „Razdjel je organizacijska razina utvrđena za potrebe planiranja i izvršavanja proračuna, a sastoji se od jedne ili više glava“ i dalje: „kod jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave čije glave nemaju proračunske korisnike, glava je istovjetna razdjelu, dok kod onih čije glave imaju proračunske korisnike jedna od glava može biti istovjetna razdjelu“. Nadalje, u proračunima velikog broja jedinica najčešće se brojčana oznaka glave sastoji od dvoznamenkastog broja i stoga nije vidljivo kojem razdjelu pripada, iako je Pravilnikom propisano: „brojčana oznaka sastoji se od troznamenkastog broja za razdjel te peteroznamenkastog broja za glavu; prve tri znamenke označavaju pripadnost razdjelu, a četvrta i peta znamenka označavaju glavu unutar razdjela“.

Nadalje, sukladno Pravilniku o proračunskim klasifikacijama, programska klasifikacija se uspostavlja definiranjem programa, aktivnosti i projekata. Program se sastoji od jedne ili više aktivnosti (ili projekata), a aktivnost i projekt pripadaju samo jednom programu. Kod određenog broja jedinica uočeno je da je pojedina aktivnost (ili projekt) s istom brojčanom oznakom te istim nazivom utvrđena unutar različitih programa. Također, ističemo kako dva različita programa ne smiju imati istu brojčanu oznaku. Isto tako, dvije aktivnosti (ili projekti) ne smiju imati istu brojčanu oznaku.

Izvori financiranja iskazani u proračunu nekih jedinica nisu u skladu s Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama. Često izvori financiranja nisu jasno vidljivi, ili se pogrešno iskazuju, primjerice „izvor 2.1. Tekuće pomoći“, „izvor 4.2. Komunalna naknada“ i slično.

Ekonomska klasifikacija prikaz je prihoda i primitaka po prirodnim vrstama te rashoda i izdataka prema ekonomskoj namjeni kojoj služe. Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu utvrđene su brojčane oznake i nazivi skupina/ podskupina/računa, međutim, u proračunima pojedinih jedinica nazivi nisu u skladu s Računskim planom. Najčešće su proizvoljno definirani nazivi računa, odnosno prilagođeni evidencijama jedinice.

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, kao što je slučaj u proračunima pojedinih jedinica za razdoblje 2017.- 2019.

4. METODOLOGIJA IZRADE PRIJEDLOGA FINANCIJSKOG PLANA PRORAČUNSKIH KORISNIKA

Proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezni su izrađivati financijske planove u skladu s odredbama Zakona o proračunu, Pravilnika o proračunskim klasifikacijama (Narodne novine, br. 26/10 i 120/13) i Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine, br. 124/14, 115/15, 87/16 i 3/18) te se pridržavati ovih Uputa i dostaviti ih Gradu Hvaru, odnosno nadležnom upravnom tijelu.

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

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

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

Temeljem zahtjeva nadležnog upravnog tijela, proračunski korisnik može izrađivati i 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 2019. godinu na razini podskupine (treća razina računskog plana), a projekcije za 2020. i 2021. godinu na razini skupine (druga razina računskog plana).

Obrazloženje financijskog plana proračunskog korisnika posebno 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 tih ciljeva. Glavna karakteristika pokazatelja uspješnosti je mjerljivost, stoga ih je potrebno brojčano iskazati ili jasno i nedvosmisleno izraziti, kako bi isti omogućili praćenje i izvještavanje o napretku i ostvarenju zadanih programa.

U obrazloženju financijskog plana koriste se dvije vrste pokazatelja: pokazatelj učinka i pokazatelj rezultata. Pokazatelj učinka treba dati informaciju o učinkovitosti, dugoročnim rezultatima te društvenim promjenama koje postižu ostvarenjem cilja. Ovakve pokazatelje teže je utvrditi, pa se stoga preporuča utvrđivanje rezultata koji se odnose na proizvedena dobra i usluge unutar aktivnosti/projekta i orijentirani prema konkretnom rezultatu.

Preporuka je MFIN da nadležne JLPRS za pojedine grupe svojih proračunskih korisnika utvrde nekoliko jedinstvenih pokazatelja, a ukoliko to ne učine, proračunski korisnici dužni su ih samostalno definirati.

Budući da se financijski plan usvaja za trogodišnje razdoblje, važno je postići da se proračunski dokumenti pažljivo objašnjavaju.

Namjenski i vlastiti prihodi proračunskih korisnika

Člankom 48. Zakona o proračunu propisana je obveza uplate namjenskih prihoda i primitaka koje ostvare proračunski korisnici JLPRS u proračun jedinice. Namjenski prihodi i primici jesu pomoći, donacije, prihodi za posebne namjene, prihodi od prodaje ili zamjene imovine u vlasništvu jedinica lokalne područne (regionalne) samouprave, naknade s naslova osiguranja i namjenski primici od zaduživanja i prodaje dionica i udjela. Člankom 52. Zakona o proračunu utvrđena je obveza uplate vlastitih prihoda proračunskih korisnika u proračun JLPRS.

Sukladno Pravilniku o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu postoje razine

Financijskog izvještavanja i to:

21- proračunski korisnik proračuna jedinice lokalne područne (regionalne) samouprave

31- proračunski korisnik proračuna jedinice lokalne područne (regionalne) samouprave koji obavlja poslove u sklopu funkcija koje se decentaliziraju

22- proračun jedinice lokalne područne (regionalne) samouprave

23 – konsolidirani proračun jedinice lokalne područne (regionalne) samouprave

Razina 21 i 31 označavaju pojedinačni financijski izvještaj proračunskih korisnika u kojima su sadržani svi prihodi te rashodi navedenog korisnika. Financijski izvještaji razine 21 i 31 moraju dati informaciju o cjelokupnom poslovanju proračunskog korisnika, bez obzira uplaćuju li korisnici svoje prihode u cijelosti ili djelomično u nadležni proračun ili se njihove obveze u cijelosti ili djelomično podmiruju s jedinstvenog računa jedinice lokalne područne regionalne samouprave.

Razina 22 označava financijski izvještaj jedinice lokalne područne regionalne samouprave koji treba obuhvatiti isključivo prihode i rashode same jedinice uz one rashode koje jedinica iz svojih prihoda financira proračunskom korisniku. Ovaj financijski izvještaj ne smije sadržavati vlastite i namjenske prihode proračunskih korisnika bez obzira što se oni uplaćuju u nadležni proračun, kao ni rashode korisnika koji financiraju iz tih prihoda. Oni će biti dio izvještaja o izvršenju proračuna, kao konsolidiranog izvještaja jedinice (razina 23).

Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i računskom planu od 01.01.2015. godine uveden je konto 367 na kojem se u okviru financijskog izvještaja razine 22 evidentirani rashodi proračunskih korisnika za financiranje redovne djelatnosti proračunskih korisnika i to po novčanom načelu.

Razina 23 predstavlja konsolidirani financijski izvještaj jedinice lokalne područne regionalne samouprave koji sadrži sve prihode i rashode jedinice, ali prihode i rashode proračunskih korisnika u njenoj nadležnosti. Razina 23 dobije se konsolidacijom financijskih izvještaja razine 22 s financijskim izvještajima 21 i 31.

Višak/manjak iz prethodnih godina u financijskom planu proračunskog korisnika

Financijski plan proračunskog korisnika treba biti uravnotežen. Izuzev prihoda i rashoda (korisnici najčešće nemaju primitaka i izdataka), u financijski plan je potrebno uključiti i predviđeni manjak, odnosno višak prihoda te s navedenim bilančnim kategorijama postići uravnoteženje.

Financijski plan koji uključuje isključivo plan prihoda i rashoda bez rezultata poslovanja ne pruža cjelovit financijski okvir za donošenje odluka o budućoj potrošnji i izvorima financiranja. Evidentno je da izvori financiranja poslovanja korisnika nisu isključivo prihodi tekuće godine, već i viškovi iz prethodnih godina.

Preraspodjele u 2019. godini

U Zakonu o proračunu propisana je mogućnost preraspodjela sredstava na proračunskim stavkama kod proračunskih korisnika proračuna jedinice lokalne samouprave ili između razdjela proračuna jedinice lokalne samouprave najviše do 5% rashoda i izdataka na proračunskoj stavci (donesenoj od strane predstavničkog tijela) koja se umanjuje ako to odobri gradonačelnik. Ova mogućnost propisana je i odlukom o izvršavanju proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Postupak izmjene i dopune financijskog plana proračunskog korisnika Proračuna Grada Hvara

S obzirom da se posebni dio Proračuna Grada Hvara značajnim dijelom sastoji od financijskih planova proračunskih korisnika, razvidna je obveza uključivanja svih prihoda i primitaka, rashoda i izdataka svih proračunskih korisnika u proračun, sukladno ekonomskoj, programskoj, funkcijskoj, organizacijskoj, lokacijskoj klasifikaciji te svim izvorima financiranja. Navedeno je u skladu s primjenom načela jedinstva i sveobuhvatnosti proračuna.

Prema Zakonu o proračunu te Pravilniku o proračunskom računovodstvu i Računskom planu namjenski prihodi i primici te vlastiti prihodi koje ostvare proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, bez obzira na njihovu uključenost u proračun i sustav riznice, i nadalje ostaju prihodi i primici proračunskih korisnika te se tako i evidentiraju. Prihodi su proračunskih korisnika jer korisnici njima raspoložu, odnosno utvrđuju koji će se rashodi podmiriti iz tih izvora.

Tijekom godine moguće su nepredviđene okolnosti koje dovode do neplaniranih ostvarenja prihoda i primitaka te rashoda i izdataka proračunskih korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. S obzirom da Zakon o proračunu ne propisuje proceduru u ovakvim slučajevima, proračunski korisnici bili su u dvojbi oko donošenja izmjena i dopuna financijskog plana radi usklađivanja s novim ostvarenjem prihoda i primitaka odnosno rashoda i izdataka.

Osnovno pitanje je mogu li upravljačka tijela korisnika donositi izmjene i dopune financijskog plana bez prethodne suglasnosti jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno bez donošenja izmjena i dopuna proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

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, podrazumijeva se da navedenom nije moguće pristupiti bez suglasnosti jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave 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.

Planiranje viškova/manjkova iz prethodnih godina u proračunu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave

U okviru prezentacije metodologije za izradu prijedloga financijskog plana proračunskih korisnika naših Uputa (obrazlažu se način i mogućnosti sukcesivnog i višegodišnjeg planiranja pokrića manjka iz prethodne godine, kao i korištenja kumuliranog viška, ali za proračunske i izvanproračunske korisnike. Kako su financijski planovi korisnika sastavni dio posebnog dijela proračuna jedinice, ovakav način pokrića manjkova i korištenja viškova iz prethodnih godina, kroz trogodišnje razdoblje, utjecat će i na izgled samog proračuna. S druge strane, i predstavničko tijelo jedinice treba usvojiti dokument kojima se obrazlaže ovakvo postupanje.

Naravno da se i sama jedinica može naći u situaciji da joj preneseni manjak (ili pak višak) čini značajan dio ukupnog proračuna, odnosno da ga s obzirom na projekciju prihoda i stvorene obveze ne može realno pokriti u jednoj godini, odnosno da imamo slučaj značajnog viška čije se trošenje želi rasporediti u više godina. U takvim situacijama moguće je iznimno sukcesivno planirati pokriće manjka (ili trošenje viška)

kroz godine. U praksi već imamo primjere takvih postupanja. Važno je pri tome da se u slučaju pokrivanja manjka uz proračun jedinice donese akt koji će sadržavati:

- 1) Analizu i ocjenu postojećeg financijskog stanja jedinice.
- 2) Prijedlog mjera za otklanjanja utvrđenih uzroka nastanka negativnog poslovanja te mjera za stabilno održivo poslovanje (to je 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) I akcijski plan provedbe navedenih mjera (s opisom mjere, načinom provedbe, rokom provedbe, odgovornim osobama) s očekivanim financijskim i ekonomskim učinkom.

Kako u Proračunu Grada Hvara imamo trend pozitivnog poslovanja, tako ćemo se u ovim Uputama fokusirati na mogućnosti raspolaganja iskazanim proračunskim viškom u narednom proračunskom razdoblju.

Plan razvojnih programa

Zakonom o proračunu utvrđena je obveza izrade plana razvojnih programa za proračunske korisnike jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Plan razvojnih programa je, uz opći i posebni, sastavni dio proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. U planu razvojnih programa jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave iskazuju planirane rashode za investicije za trogodišnje razdoblje, te izdvajanja za kapitalne pomoći i donacije. Proračunski korisnici proračuna jedinica lokalne samouprave nisu u obvezi izrađivati plan razvojnih programa, ali su obvezni surađivati s nadležnim upravnim odjelom koji za proračunske korisnike iz svoje nadležnosti priprema plan razvojnih programa.

Plan razvojnih programa mora sadržavati ciljeve i prioritete razvoja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji su povezani s programskom i organizacijskom klasifikacijom proračuna. Plan razvojnih programa predstavlja strateško-planski dokument stvarajući dobru pretpostavku za povezivanje svih strateških dokumenata jedinice sa proračunskim planiranjem. Planovi razvojnih programa važni su i za pripremu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za korištenje sredstava iz Europske unije zato što programi i projekti koji se planiraju financirati iz navedenih fondova moraju imati vezu sa strateškim ciljevima i prioritetima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a koji moraju biti u suglasju s nacionalnim strateškim ciljevima i prioritetima.

5. PROCJENA PRIHODA I RASHODA TE PRIMITAKA I IZDATAKA PRORAČUNA GRADA HVARA U RAZDOBLJU 2019.-2021. GODINE

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

Osnovni izvori financiranja su:

1. Opći prihodi i primici
2. Vlastiti prihodi
3. Prihodi za posebne namjene
4. Pomoći
5. Donacije
6. Prihodi od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine i naknade s naslova osiguranja
7. Namjenski primici

Izvor opći prihodi i primici uključuje prihode od poreza, prihode od financijske imovine, prihode od nefinancijske imovine, prihode od administrativnih (upravnih) pristojbi i prihode od kazni.

Izvor opći prihodi i primici proračunski korisnici uključuju prihode koje ostvari iz nadležnog Proračuna, a koje planira u okviru podskupine 671 Prihodi iz proračuna za financiranje redovne djelatnosti proračunskih korisnika.

Izvor financiranja vlastiti prihodi čine prihodi koje korisnik ostvari obavljanjem poslova na tržištu i u tržišnim uvjetima, a koje mogu obavljati i drugi pravni subjekti izvan općeg proračuna (iznajmljivanje prostora, obavljanje ugostiteljskih usluga isl.). Vlastiti prihodi iskazuju se u okviru podskupine 661 prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga.

Izvor financiranja prihodi za posebne namjene čine prihodi čije korištenje i namjena utvrđeni posebnim zakonima i propisima. Primjeri takvih prihoda jesu prihodi od sufinanciranja vrtića te ulaznice i članarine, prihodi od sufinanciranja produženog boravka i sl.

Izvor financiranja pomoći čine prihodi ostvareni od inozemnih vlada, od međunarodnih organizacija te institucija i tijela EU, prihodi iz drugih nenadležan.

Prihodi koje jedinice i područne (regionalne) samouprave ostvare iz pomoći izravnjanja za financiranje decentraliziranih funkcija planiraju se na poskupini 635 pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovi proračunski korisnici mogu ostvariti sredstva tekućih i kapitalnih pomoći od proračunskih korisnika državnog proračuna temeljem prijenosa sredstava EU. Kod programa EU proračunski korisnik državnog proračuna pojavljuje se kao tijelo koje prosljeđuje sredstva proračunskom korisniku jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave planira sredstva EU na podskupini računa 638 Pomoći temeljem prijenosa sredstava EU.

Proračunski korisnik lokalne razine navedena sredstva planira u okviru podskupine 638 Pomoći iz proračuna i evidentira ih na osnovnim računima 6381 Tekuće pomoći temeljem prijenosa sredstava EU i 6382 kapitalne pomoći prijenosa sredstava EU.

Obveza je korisnika sredstava EU pomoći (jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave) osigurati u svom računovodstvu informacije o svim poslovnim događajima i transakcijama vezanim uz provedbu projekata.

Izvor financiranja donacije čine prihodi ostvareni od fizičkih osoba, neprofitnih organizacija, trgovačkih društava i od ostalih subjekata izvan općeg proračuna. Proračunski korisnici ne mogu planirati donacije (8 Skupina 663) od drugih proračuna i proračunskih korisnika.

Izvor financiranja prihodi od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine i naknade s naslova osiguranja jesu prihodi ostvareni prodajom ili zamjenom nefinancijske imovine i od naknade štete s osnve osiguranja, a mogu se koristiti samo za kapitalne rashoće. Kapitalni rashodi jesu rashodi za nabavu nefinancijske imovine, rashodi za održavanje nefinancijske imovine i dodatna ulaganja u nefinancijsku imovinu.

Izvor financiranja namjenski primici čine primici od financijske imovine i zaduživanja, čija je namjena utvrđena posebnim ugovorima i/ili propisima.

6. OKVIRNI PRIJEDLOG VISINE FINANCIJSKOG PLANA PRORAČUNSKIH KORISNIKA

Proračunski korisnici JLP(R)S obvezni su izrađivati financijske planove u skladu s odredbama Zakona o proračunu i pridržavati se ovih Uputa.

Proračunski korisnici Grada Hvara su:

Dječji vrtić „Vandela Božtković“
Gradska knjižnica i čitaonica Hvar

Proračun za 2018.godinu sa projekcijama za 2019. i 2020. godinu donesen je u prosincu 2017.godine. U 2018.godini napravljene su izmjene i dopune proračuna 29. svibnja 2018.godine. Ovim Uputama se u skladu s odredbama Zakona o proračunu određuju dvojni limiti u apsolutnim iznosima kojima se limitiraju isključivo sredstva koja ostvaruju iz proračuna Grada Hvara, koje su proračunski korisnici dužni razraditi u svojim financijskim planovima.

Upute sadržavaju dvojne limite. Limit 1. odnosi se na sredstva potrebna za provedbu postojećih programa, odnosno aktivnosti (troškovi održavanja postojeće razine usluga, uzimajući u obzir primjerice očekivane promjene u broju korisnika, promjene u razine i vrste usluga i sl.). Limit 2. odnosi se na sredstva potrebna za provedbu novih ili promjenu postojećih programa, odnosno aktivnosti.

Sredstva za financiranje proračunskih korisnika Grada Hvara koja se financiraju općih prihoda i primitaka Grada Hvara (šifra izvora 1.) određena su u slijedećim iznosima:

Tablica 1. Sredstva za financiranje rashoda iz općih prihoda i primitaka

RAZDJEL	GLAVA	NAZIV	IZVRŠENJE 2017	PLAN 2018	PLAN								
					2019			2020			2021		
					Limit 1.	Limit 2.	UKUPNO	Limit 1.	Limit 2.	UKUPNO	Limit 1.	Limit 2.	UKUPNO
001	00101	GRADSKO VIJEĆE, GRADONAČELNIK,I GRADSKA UPRAVA	19.683.123	23.577.300	23.800.000		23.800.000	24.200.000		24.200.000	24.700.000	0	24.700.000
001	00102	DJEČJI VRTIĆ VANDELA BOŽITKOVIĆ HVAR	2.666.205	3.076.000	3.070.000	60.000	3.130.000	3.150.000	0	3.150.000	3.170.000	0	3.170.000
001	00103	GRADSKA KNJIŽNICA I ČITAONICA HVAR	482.255	468.700	470.000	60.000	530.000	540.000	0	540.000	550.000	0	550.000
UKUPNO			22.831.583	27.122.000	27.340.000	120.000	27.460.000	27.890.000		27.890.000	28.420.000	0	28.420.000

Kod planiranja sredstava koja se financiraju iz tekućih i kapitalnih pomoći proračunski korisnici dužni su planirati u visini planiranih iznosa prihoda iz kojih se pojedini projekti financiraju.

Člankom 48. Zakona o proračunu propisana je obveza uplate namjenskih prihoda i primitaka koje ostvare proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u proračun nadležne jedinice. Namjenski prihodi i primici jesu pomoći, donacije, prihodi za posebne namjene, prihodi od prodaje ili zamjene imovine u vlasništvu jedinica lokalne i područne

Grad Hvar, je planom Proračuna Grada Hvara za 2018. godinu i projekcijama za 2019. i 2020. godinu konsolidirao financijske planove proračunskih korisnika, kao sustav upravljanja tijekomima proračunskih sredstava, s ciljem stvaranja pretpostavki za učinkovito upravljanje ukupnim proračunskim sredstvima.

Obveza je svih proračunskih korisnika da proračunska sredstva za redovan rad troše ekonomično, djelotvorno, učinkovito i transparentno. Za realizaciju svih ostalih projekata planiranih

Tablica 2. Šifre i nazivi zajedničkih programa

RAZDJEL 001 PREDSTAVNIČKA I IZVRŠNA TIJELA, GRADSKA UPRAVA TE PRORAČUNSKI KORISNICI
GLAVA 00101 GRADSKO VIJEĆE, GRADONAČELNIK I GRADSKA UPRAVA
Program 1001 JAVNA UPRAVA I ADMINISTRACIJA
Program 1002 PRIGODNI I ZABAVNI PROGRAMI
Program 1003 OPĆE USLUGE I PRIČUVA
Program 1004 FINANCIJSKI POSLOVI I FINANCIJSKE OBVEZE
Program 1005 ORGANIZIRANJE I PROVOĐENJE ZAŠTITE I SPAŠAVANJA
Program 1006 ODRŽAVANJE, DOGRADNJA I ADAPTACIJA POSLOVNIH OBJEKATA
Program 1007 POTICAJ RAZVOJU PODUZETNIŠTVA
Program 1008 IZGRADNJA I ODRŽAVANJE PROMETNICA
Program 1009 ZAŠTITA OKOLIŠTA I GOSPODARENJE OTPADOM
Program 1010 PROJEKTI STRATEŠKOG RAZVOJE I EU FONDOVA
Program 1011 PROSTORNO UREĐENJE I UNAPREĐENJE STANOVANJA
Program 1012 RAZVOJ I UPRAVLJANJE SUSTAVOM VODOOPSKRBE
Program 1013 IZGRADNJA I ODRŽAVANJE JAVNE RASVJETE
Program 1014 IZGRADNJA I ODRŽAVANJE JAVNIH POVRŠINA
Program 1015 IZGRADNJA I ODRŽAVANJE GRADSKOG GROBLJA
Program 1016 ODRŽAVANJE I GOSPODARENJE OBALNIM POJASOM
Program 1017 ZAŠTITA, OČUVANJE I UNAPREĐENJE ZDRAVLJA

Program 1018 RAZVOJ SPORTA I REKREACIJE
Program 1019 PROMICANJE KULTURE
Program 1020 POTPORE VJERSKIM ZAJEDNICAMA
Program 1021 RAZVOJ CIVILNOG DRUŠTVA
Program 1022 OSNOVNO I SREDNJOŠKOLSKO OBRAZOVANJE
Program 1023 SOCIJALNA SKRB
GLAVA 00102 DJEČJI VRTIĆ HVAR
Program 2001 PREDŠKOLSKI ODGOJ
GLAVA 00103 GRADSKA KNJIŽNICA I ČITAONICA HVAR
Program 3001 KNJIŽNIČNA DJELATNOST

Dostava proračunskih dokumenata Ministarstvu financija i Državnom uredu za reviziju

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 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u roku od 15 dana od njihova stupanja na snagu. Prošlogodišnjim Uputama je istaknuto kako su jedinice u obvezi na adresu e-pošte Ministarstva financija: lokalni.proracuni@mfin.hr poslati link na navedene dokumente objavljene u službenom glasilu, u roku od 15 dana od dana njihova stupanja na snagu. Iako je istaknuto da se svi navedeni dokumenti dostavljaju **isključivo elektronski**, dio jedinica ih je i nadalje dostavljao poštom u papirnatom obliku. Također, neke jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave propustile su dostaviti plan razvojnih programa, koji je obvezni dio proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a neke i odluku o izvršavanju proračuna.

Sukladno članku 112. Zakona o proračunu, godišnji izvještaj o izvršenju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dostavlja se Ministarstvu financija i Državnom uredu za reviziju u roku od 15 dana nakon što ga donese predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. 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.

I godišnje izvještaje o izvršenju proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, počevši s izvještajem za 2017. godinu, **nije potrebno više dostavljati** u papirnatom obliku putem pošte Ministarstvu financija, kao niti Državnom uredu za reviziju. Ministarstvu financija je potrebno na e-mail adresu lokalni.proracuni@mfin.hr dostaviti isključivo link na internetsku stranicu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave na kojoj je izvještaj objavljen. Državnom uredu za reviziju je podatak o linku potrebno dostaviti 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/>.

Unos podataka iz proračuna jedinica u web aplikaciju za statističke potrebe

Za potrebe statističkog praćenja, a radi učinkovitosti korištenja podataka, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave unosile su podatke po ekonomskoj klasifikaciji počevši od proračuna za 2015. i projekcija za 2016. i 2017. godinu, kao i za naredna trogodišnja razdoblja, u posebnu web aplikaciju Ministarstva financija „Financijski planovi JLP(R)S“ (raspoloživu na stranci: <https://www3.apis-it.hr/wab/servlet/proweb/webjprs/LogIN>). Ažurirane upute za pristup i korištenje aplikacije bit će dostupne na mrežnoj stranici Ministarstva financija, na adresi <http://www.mfin.hr/hr/elektronicka-dostava-planova-proracuna-jlprs-upute>. Nova verzija aplikacije uključivat će određena poboljšanja u odnosu na dosadašnju.

U istu aplikaciju i na isti način unosit će se podaci iz dokumenata: proračuna za 2019. i projekcija za 2020. i 2021. te svih izmjena i dopuna proračuna za 2019. godinu.

Napominjemo da je u međuvremenu u web aplikaciju potrebno unositi sve eventualne izmjene i dopune proračuna za 2018. godinu. Dakle, podatke u aplikaciju treba unositi kontinuirano, najkasnije 15 dana od dana stupanja na snagu svakog pojedinog dokumenta planiranja.

Primjena načela transparentnosti

Da bi se osiguralo ostvarenje načela transparentnosti i slobodan pristup informacijama kao i njihovo povezivanje, preuzimanje i ponovno korištenje, preporučujemo da se svi navedeni materijali vezani uz proračun i njegove izmjene objavljuju u formatu pogodnom za daljnju obradu (word i excel).

Nadalje, preporučuje se pri izradi proračuna za razdoblje 2019.- 2021. uključivanje vremenske serije podataka od pet godina koja će sadržavati podatke o izvršenju proračuna za 2017., plan proračuna za 2018. te proračuna za 2019. i projekcija za 2020. i 2021. Primjerice, kod izrade Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017. godinu i projekcija za 2018. i 2019. godinu (Narodne novine, broj 119/16) prikazani su podaci za izvršenje 2015., plan 2016., proračuna za 2017. te projekcije za 2018. i 2019. godinu.

7. TERMINSKI PLAN ZA IZRADU PRORAČUNA I PRIJEDLOGA FINANCIJSKIH PLANOVA PRORAČUNSKIH I IZVANPRORAČUNSKIH KORISNIKA

Prijedlog terminskog plana donošenja Proračuna Grada Hvara za razdoblje od 2019.-2021.g.

30.09.2018.

- Dostava Uputa za izradu Proračuna Grada Hvara za razdoblje 2019. – 2021. godine (dalje u tekstu: Proračun).

15.10.2018.

Proračunski korisnici Grada Hvara dužni su do 15. listopada 2018. dostaviti prijedlog financijskog plana Odsjeku za proračun, financije i gospodarstvo

16.10. – 29.10.2018.

Usuglašavanje i koordinacija Odsjeka za proračun, financije i gospodarstvo sa ostalim odsjecima i proračunskim korisnicima.

29.10.2018.-10.11.2018.g.

Nacrt prijedloga proračuna bit će objavljen na Internet stranicu Grada Hvara radi suodlučivanja javnosti

10.11.2018.-15.11.2018.g.

Gradonačelnik organizira potrebne koordinacije radi utvrđivanja Prijedloga Proračuna (od 10.11.-15.11.), te ga podnosi Gradskom vijeću na donošenje.

U prilogu ovih Uputa nalazi se obrazac Prijedloga financijskog plana proračunskog korisnika za 2019. godinu i projekcije za 2020. i 2021. godinu. Na mrežnoj stanici Ministarstva financija <http://www.mfin.hr/hr/lokalna-samouoprava> nalaze se Upute za izradu proračuna JLP(R)SM za razdoblje 2019.-2021.

Voditeljica Odsjeka za proračun, financije i gospodarstvo

Margita Petrić Hraste