

**UPUTE ZA IZRADU PRORAČUNA
OPĆINE MARIJA GORICA I
PRORAČUNSKOG KORISNIKA OPĆINE MARIJA GORICA
OPĆINSKA KNJIŽNICA ANTE KOVAČIĆA
ZA RAZDOBLJE 2021. - 2023.**

Marija Gorica, rujan 2020.

UVOD

ZAKONSKI OKVIR

Sukladno Zakonu o proračunu (Narodne novine, br. 87/08,136/12 i 15/15, Ministarstvo financija je sastavilo Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, te ih dostavilo svim županijama, gradovima i općinama kako bi se na temelju istih izradile upute za izradu proračuna jedinice i dostavile ih svojim proračunskim i izvanproračunskim korisnicima.

Upravni odjel općine ovim Uputama, a na temelju poznatih veličina, pokazatelja i metodologije izrade proračuna i financijskih planova, predlaže polazne veličine i rokove za izradu financijskog plana korisnika te prijedloga proračuna za 2021. godinu s projekcijama za 2022. i 2023. godinu.

Rokovi i metodologija za izradu prijedloga proračuna utvrđeni su Zakonom o proračunu. Pri izradi prijedloga proračuna/financijskih planova potrebno je koristiti i odredbe podzakonskih akata: Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planu, (izmjene računskog plana su na snazi od 1.siječnja 2017.), Pravilnika o proračunskim klasifikacijama te osobito Zakona o fiskalnoj odgovornosti kojim se određuju pravila kojima se ograničava potrošnja i jača odgovornost za zakonito, namjensko i svrhovito korištenje proračunskih sredstava te jača sustav kontrola i nadzora.

Odredbe ovih propisa odnose se i na proračunske korisnike.

Čelnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno proračunskog korisnika odgovoran je za zakonito i pravilno planiranje i izvršavanje proračuna, odnosno financijskog plana.

Ove upute za izradu proračuna i financijskog plana korisnika objavit će se na web stranicama Općine Marija Gorica.

METODOLOGIJA IZRADE PRIJEDLOGA PRORAČUNA

Metodologija izrade proračuna propisana je Zakonom o proračunu, Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama i Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

Kod izrade ovih Uputa za izradu Proračuna Općine Marija Gorica za 2021. godinu s projekcijama za 2022. i 2023. godinu te financijskog plana proračunskog korisnika za isto razdoblje, uzete su u obzir gospodarske i društvene specifičnosti te planirani projekti Općine Marija Gorica i proračunskog korisnika u zadanom razdoblju, uz pridržavanje odredbi Zakona o proračunu i Zakona o fiskalnoj odgovornosti.

Čelnik jedinice lokalne samouprave - općinski načelnik, odnosno proračunskog korisnika - ravnatelj odgovoran je za zakonito i pravilno planiranje i izvršavanje proračuna odnosno financijskog plana.

U članku 16. Zakona o proračunu, propisano je da se proračun JLPRS sastoji od općeg i posebnog dijela te plana razvojnih programa. Posebni dio proračuna sastoji se od plana rashoda i izdataka proračunskih korisnika iskazanih po vrstama, raspoređenih u programe koji se sastoje od aktivnosti i projekata. Prema članku 17. Zakona o proračunu, financijski plan proračunskih korisnika čine prihodi i primici te rashodi i izdaci raspoređeni u programe koji se sastoje od aktivnosti i projekata. Financijski plan proračunskog korisnika mora obuhvatiti sve izvore financiranja, što prozilazi iz članka 29. Zakona o proračunu. Iz navedenog prozilazi obveza uključivanja svih prihoda i primitaka, rashoda i izdataka proračunskih korisnika u proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, sukladno ekonomskoj, programskoj, funkcijskoj, organizacijskoj, lokacijskoj klasifikaciji te izvorima financiranja.

Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu u izvještaju razine 22 prijenosi proračunskim korisnicima iskazuju se na podskupini računa 367 Prijenosi proračunskim korisnicima iz nadležnog proračuna za financiranje redovne djelatnosti sa pripadajućim podskupinama. Međutim, podskupina 367 ne koristi se u procesu planiranja proračuna Općine već se rashodi proračunskih korisnika iskazuju prema prirodnoj vrsti.

PRERASPODJELE U 2021.GODINI

Preraspodjele su mehanizam koji daje fleksibilnost u izvršavanju proračuna tijekom godine. Člankom 46. Zakona o proračunu je propisana mogućnost preraspodjele sredstava kod proračuna Općine najviše 5% rashoda i izdataka na proračunskoj stavci (donesenoj od strane predstavničkog tijela) koja se umanjuje, ako to odobri načelnik Općine. Iznimno, preraspodjela se može izvršiti najviše do 15% ako se time osigurava povećanje sredstava nacionalnog učešća planiranih u proračunu za financiranje projekata koji se sufinanciraju iz sredstava EU, ako to odobri načelnik Općine.

Uz zahtjev za preraspodjelu sredstava potrebno je dostaviti dokumentaciju iz koje je razvidan razlog zbog kojeg se traži povećanje pojedine proračunske stavke odnosno prijedlog smanjenja druge proračunske stavke.

Proračunska sredstva ne mogu se preraspodijeliti između Računa prihoda i rashoda i Računa financiranja.

PLAN RAZVOJNIH PROGRAMA

Zakonom o proračunu utvrđena je obveza izrade plana razvojnih programa koji je sastavni dio Proračuna Općine Marija Gorica. U planu razvojnih programa iskazuju se planirani rashodi za trogodišnje razdoblje te ciljevi i prioriteti razvoja općine koji su povezani s programskom i organizacijskom klasifikacijom proračuna. Plan razvojnih programa predstavlja strateško-planski dokument Općine odnosno poveznicu između strateških ciljeva utvrđenih strateškim dokumentima proračuna za trogodišnje razdoblje.

Proračun Općine Marija Gorica za razdoblje 2021.-2023. godine biti će u funkciji razvoja i prosperiteta cjelokupnog područja, kao i porasta životnog standarda kroz ostvarenje navedenih ciljeva. U nadolazećem razdoblju poduzimati će se mjere iz nadležnosti kako bi se osiguralo povećanje razine standarda u pružanju usluga građanima. Prilikom planiranja definirati će se pokazatelji uspješnosti provođenja predloženih aktivnosti koji će postati sastavnim dijelom razvojnih programa.

PRIMJENA PROGRAMSKE I ORGANIZACIJSKE KLASIFIKACIJE U IZRADI PRORAČUNA

Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama uređeno je da se programskom klasifikacijom definiraju programi, projekti (tekući i kapitalni) i aktivnosti u proračunu. Organizacijska klasifikacija utvrđuje se definiranjem razdjela, glava i proračunskih korisnika. Razdjel se sastoji od jedne ili više glava. Glava je organizacijska razina utvrđena za potrebe planiranja i izvršavanja proračuna, a sastoji se od jednoga ili više proračunskih korisnika.

IZRADA I DONOŠENJE PRORAČUNA I PROJEKCIJA

Člankom 39. Zakona o proračunu utvrđeno je da predstavničko tijelo donosi proračun na razini podskupine (trećoj razini proračunskog plana), dok se projekcije za naredne dvije godine usvajaju na drugoj razini ekonomske klasifikacije. Stoga, Općinsko vijeće Općine Marija Gorica donosi proračun za 2021. godinu na razini podskupine (treća razina računskog plana), a

projekcije za 2022. i 2023. godinu na razini skupine (druga razina računskog plana) najkasnije do 31. prosinca 2020. godine

PRIMJENA NAČELA TRANSPARENTNOSTI

Člankom 12. Zakona o proračunu propisano je proračunsko načelo transparentnosti koje navodi da se proračun i projekcije objavljuju u službenom glasilu Općine. Osim u službenom glasilu, proračun s projekcijama za trogodišnje razdoblje objavljuje se i na službenim web stranicama Općine.

Prema Uputi za izradu proračuna JLPRS za razdoblje 2021.-2023.godine od Ministarstva financija, JLPRS su dužne, u roku od 15 dana od dana stupanja na snagu, proračun i projekcije, izmjene i dopune proračuna, odluku o izvršavanju proračuna te odluku o privremenom financiranju dostaviti na e-mail adresu Ministarstva financija: lokalni.proracuni@mfin.hr odnosno link na navedene dokumente objavljene u službenom glasilu. S ciljem ostvarenja načela transparentnosti i slobodnog pristupa informacijama navedeni dokumenti se objavljuju u formatu pogodnom za daljnju obradu (word, excel).

Za potrebe statističkog praćenja proračun za 2021. s projekcijama za 2022. i 2023. godinu, odluku o privremenom financiranju te sve izmjene i dopune proračuna za 2021. godinu najkasnije 15 dana od dana stupanja na snagu svakog pojedinog dokumenta planiranja, potrebno je unijeti u web aplikaciju „Financijski planovi JLPRS“ na <https://www3.apis-it.hr/wab/servlet/proweb/webjprs/LogIN>.

Polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna, potrebno je objaviti, u cijelosti, sa svim prilogima, na mrežnim stranicama Općine.

Godišnji izvještaj o izvršenju proračuna dostavlja se Ministarstvu financija na e-mail adresu: lokalni.proracuni@mfin.hr te Državom uredu za reviziju, nadležnom područnom uredu.

Također, sukladno članku 10. Zakona o pravu na pristup informacijama (NN br.. 25/13, 85/15) proračunski dokumenti se objavljuju na web stranici Općine Marija Gorica.

METODOLOGIJA IZRADE PRIJEDLOGA FINANCIJSKOG PLANA PRORAČUNSKOG KORISNIKA OPĆINE MARIJA GORICA

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.

Proračunski korisnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave svoje financijske planove dostavlja Jedinistvenom upravnom odjelu Općine Marija Gorica.

Proračunski korisnik u financijskom planu treba iskazati sve svoje prihode i rashode.

Prijedlog financijskog plana proračunskog korisnika za razdoblje 2021. - 2023. u skladu s odredbama Zakona o proračunu sadrži:

- procjene prihoda i primitaka iskazane po vrstama za razdoblje 2021. - 2023.,
- plan rashoda i izdataka za razdoblje 2021. - 2023., razvrstane prema proračunskim klasifikacijama i
- obrazloženje prijedloga financijskog plana.

Proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prihode i primitke, rashode i izdatke za 2021. godinu planiraju na razini podskupine (treća razina računskog plana), a za 2022. i 2023. godinu na razini skupine (druga razina računskog plana).

Uz ekonomsku i programsku klasifikaciju, proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u izradi financijskog plana primjenjuju i klasifikaciju po izvorima

financiranja. Sukladno članku 19. stavku 3. Pravilnika o proračunskim klasifikacijama Jedinstveni upravni odjel općine određuje brojčane oznake i nazive druge razine izvora financiranja.

Temeljem zahtjeva nadležne jedinice, 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 2021. godinu na razini podskupine (treća razina računskog plana), a projekcije za 2022. i 2023. godinu na razini skupine (druga razina računskog plana).

Zakonom o proračunu uvedena je obveza utvrđivanja programa i aktivnosti te projekata proračunskim korisnicima iz svoje nadležnosti uz utvrđivanje visine financijskog plana, odnosno visine sredstava iz proračuna Općine namijenjenih financiranju programa proračunskih korisnika s ciljem olakšavanja izrade prijedloga financijskog plana proračunskim korisnicima. Financijski plan (za godinu za koju se donosi) kao i projekcije za naredne dvije godine, sadrži prihode i primitke raspoređene u programe uvažavajući odredbe Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. U slučaju potrebe za otvaranjem novih/dodatnih programa, aktivnosti ili projekata, iste je potrebno navesti i obrazložiti.

PROCJENA PRIHODA I PRIMITAKA

Proračunski korisnik Općine je obvezan izraditi procjenu prihoda i primitaka za razdoblje 2021.-2023. po izvorima financiranja. Izvori financiranja predstavljaju skupine prihoda i primitaka iz kojih se podmiruju rashodi i izdaci određene vrste i namjene.

Proračunski korisnik Općine obvezan je izraditi prijedlog plana rashoda i izdataka za razdoblje 2021.-2023. godine sukladno odredbama Pravilnika o proračunskim klasifikacijama i Računskom planu.

Svoj prijedlog financijskog plana proračunski korisnik dostavlja Jedinstvenom upravnom odjelu Općine Marija Gorica.

Nalaže se, da se uz prijedlog financijskog plana korisnika proračuna na trećoj odnosno drugoj razini dostave i financijski planovi na razini osnovnog računa (peta razina računskog plana), a Jedinstveni upravni odjel će te podatke obraditi i pripremiti za uvrštenje u Proračun Općine Marija Gorica na razini podskupine, odnosno skupine.

OBRAZLOŽENJE FINACIJSKOG PLANA

Obrazloženje financijskog plana proračunskog korisnika je podloga za analiziranje rezultata (učinka) i oblikovanje budućih ciljeva, usmjeravanje djelovanja proračunskog korisnika te osnova za utvrđivanje odgovornosti. U skladu s člankom 30. Zakona o proračunu, proračunski korisnici su dužni uz prijedlog financijskog plana izraditi i dostaviti obrazloženje financijskog plana:

Obrazloženje prijedloga financijskog plana sadrži:

- a) Sažetak djelokruga rada proračunskog korisnika,
- b) Obrazložene programe,
- 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 iz nadležnosti proračunskog korisnika u prethodnoj godini.
- g) Ostala obrazloženja i dokumentaciju

OBRAZLOŽENJE PROGRAMA

Program je skup neovisnih, usko povezanih aktivnosti i projekata usmjerenih ispunjenju zajedničkog cilja. Potrebno je ukratko navesti najznačajnije poslove i zadatke u narednom razdoblju, obrazložiti opravdanost prijedloga financijskog plana obzirom na ukupno predloženi iznos rashoda, naglasiti specifičnosti. Pored toga, daje se obrazloženje skupina rashoda i izdataka sa značajnim udjelom u ukupnom prijedlogu financijskog plana.

Posljednjim Izmjenama i dopunama Zakona o proračunu iz 2015. godine („Narodne novine“ 15/15.) uvedena je obveza jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za utvrđivanje dvojnih limita za proračunske korisnike iz nadležnosti, odnosno jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne su u svojim Uputama za izradu proračuna odrediti visinu financijskog plana po proračunskim korisnicima koja sadrži visinu financijskog plana za prethodnu proračunsku godinu i tekuću proračunsku godinu, te visinu financijskog plana za sljedeću proračunsku godinu i za sljedeće dvije godine, raspoređen na:

- a) visinu sredstava potrebnih za provedbu postojećih programa, odnosno aktivnosti, koje proizlaze iz trenutno važećih propisa, i
- b) visinu sredstava potrebnih za uvođenje i provedbu novih ili promjenu postojećih programa, odnosno aktivnosti.

Sukladno gore navedenom sredstva za financiranje proračunskog korisnika Općine Marija Gorica za 2021. te projekcije za 2022. i 2023. godinu određena su u sljedećim iznosima:

KORISNIK	Plan 2019.	Plan 2020.	Prijedlog 2021.		Prijedlog 2022.		Prijedlog 2023.	
			Limit A	Limit B	Limit A	Limit B	Limit A	Limit B
Općinska knjižnica Ante Kovačića	242.984,36	252.974,08	232.350,00	242.350,00	238.850,00	248.850,00	244.400,00	254.400,00

Napominjemo da postoji realna mogućnost smanjenja limita ovisno o ostvarenju prihoda te dinamici i realizaciji kapitalnih projekata.

Ukoliko postoji opravdani zahtjev za uvođenje i provedbu novih ili promjenu postojećih programa, odnosno aktivnosti nadležni upravni odjel utvrditi će temeljem obrazloženog pismenog zahtjeva proračunskog korisnika preduvjete i limite za navedeno.

Vezano uz rashode za zaposlene, proračunski korisnik mora se pridržavati sistematizacije i plana prijema u službu, te je u rashodima potrebno planirati plaće dužnosnika, službenika, namještenika i vježbenika.

Korisnik proračuna ostale rashode za zaposlene planira u svom prijedlogu financijskog plana sukladno odredbama Kolektivnog ugovora, te Pravilnika o materijalnim i drugim pravima.

Doprinosi na plaće planiraju se sukladno važećim zakonskim odredbama (Zakon o doprinosima za obvezna osiguranja, Pravilnik o doprinosima na obvezna osiguranja i Naredba o iznosima osnovica za obračun doprinosa).

Financijska preraspodjela moguća je u korist ostvarivanja programa korisnika pri čemu treba voditi računa da svako odstupanje od zadanih i usvojenih projekcija treba posebno obrazložiti prilikom izrade Plana.

PLANIRANJE VIŠKOVA/MANJKOVA 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.

Proračunski korisnici koji posluju s manjkom trebaju kroz financijski plan pokazati korekcije pogrešnih odluka iz prošlosti iz kojih su manjkovi proizašli i iznaći 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.

Često je pitanje može li se sukcesivno, kroz više godina planirati pokriće manjka iz prethodne(ih) godina. Iznimno, 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. Sukcesivno planiranje pokrića manjka moguće je jedino pod uvjetom da se uz financijski plan donese i akt koji će sadržavati:

1. analizu i ocjenu postojećeg financijskog stanja
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 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.

Takav dokument donosi tijelo koje usvaja i sam financijski plan – upravno vijeće ili drugo upravljačko tijelo.

Primjenjujući sličnu logiku, proračunski korisnici mogu iznimno sukcesivno planirati trošenje kumuliranog viška iz prethodne(ih) godine. Međutim, i u tom slučaju upravljačko tijelo mora potvrditi takvo postupanje. Akt koji uz financijski plan donosi upravljačko tijelo svakako treba odgovoriti na pitanja nastanka tako 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.

S druge strane, proračunski korisnici svjesni su potrebe uključivanja rezultata u financijski plan, ali najčešće ne znaju na koji način tehnički to provesti. Rezultat o kojem govorimo je u računovodstvenim evidencijama iskazan na podskupini računa 922 Višak/manjak prihoda.

Višak i manjak ne iskazuju 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 prilikom planiranja tj. izrade financijskog plana u obzir uzima planirani rezultat poslovanja, odnosno njegova procjena rezultata poslovanja.

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

1. Proračunski korisnik Proračuna Općine Marija Gorica dužan je dostaviti prijedlog svog financijskog plana Jedinstvenom upravnom odjelu do **05. listopada 2020. godine**. Financijski plan mora biti izrađen sukladno propisanoj metodologiji i financijskim okvirima iz ovih Uputa.
2. Jedinstveni upravni odjel razmatra prijedlog i usklađuje financijski plan s procijenjenim prihodima i primicima te izrađuje nacrt prijedloga Proračuna Općine Marija Gorica za 2021. godinu, projekciju za sljedeće dvije godine, kao i plan razvojnih programa i dostavlja ih načelniku Općine do **15. listopada 2020. godine**.
3. Načelnik Općine utvrđuje prijedlog Proračuna Općine Marija Gorica za 2021.godinu i projekciju za sljedeće dvije godine te ih podnosi Općinskom vijeću na donošenje do **15. studenog 2020.godine**.
4. Sukladno članku 39. Zakona o proračunu, predstavničko tijelo donosi Proračun za 2021. godinu i projekciju za sljedeće dvije proračunske godine do **31. prosinca 2020. godine**

DOSTUPNOST MATERIJALA

Na internet stranici Općine Marija Gorica www.marija-gorica.hr nalaze se ove Upute za izradu proračuna Općine Marija Gorica za razdoblje 2021.-2023. godine.

Na internet stranici Ministarstva financija www.mfin.hr nalaze se Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2021. - 2023.

Jedinstveni upravni odjel