

**UPUTE ZA IZRADU PRORAČUNA OPĆINE BISKUPIJA
ZA PERIOD 2020. – 2022. GODINE**

Orlić, listopad 2019. godine

1. UVOD

Vlada Republike Hrvatske usvaja smjernice ekonomske i fiskalne politike za trogodišnji period koje između ostalog sadrže ciljeve ekonomske politike za trogodišnji period te makroekonomski i fiskalni okvir opće države.

Sukladno Zakonu o proračunu (NN br. 87/08, 136/12 i 15/15), a na temelju Smjernica ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje, Ministarstvo financija sastavilo je Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2020. - 2022.

Upute Ministarstva financija sadrže:

- temeljne makroekonomske ekonomske pokazatelje iz Smjernica
- metodologiju izrade prijedlog financijskog plana proračunskih i izvanproračunskih korisnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave
- metodologiju izrade prijedloga proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave
- dostavu dokumenata i unos podataka
- planiranje rashoda proračunskih korisnika u sklopu decentraliziranih funkcija
- najavu o novoj Uredbi o sastavljanu i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila
- dostupnost materijala.

Metodologija za izradu prijedloga financijskog plana odnosno proračuna jedinice lokalne samouprave propisana je Zakonom o proračunu i podzakonskim aktima kojima se regulira provođenje Zakona: 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, 87/16 i 3/18).

Odredbe ovih propisa odnose se na proračunske i izvanproračunske korisnike.

Čelnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno proračunskog i izvanproračunskog korisnika odgovoran je za zakonito i pravilno planiranje i izvršavanje proračuna, odnosno financijskog plana i za svrsishodnost, učinkovitost i za ekonomično raspolaganje proračunskim sredstvima proračuna odnosno financijskog plana

Na web stranici Ministarstva financija www.mfin.hr (pod Proračun/Lokalni proračuni) objavljene su Upute za izradu proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2020 - 2022. godine, sa detaljnim obrazloženjima temeljnih ekonomskih pokazatelja, metodologijom izrade proračuna i financijskih planova te odgovarajućim obrascima.

Prema dobivenim uputama, Jedinствени upravni odjel sastavlja Upute proračunskim korisnicima iz svoje nadležnosti.

2. TEMELJNI MAKROEKONOMSKI POKAZATELJI ZA PERIOD 2020-2022.

Smjernice ekonomske i fiskalne politike za period 2020.-2022.godine sadrže ciljeve ekonomske politike te makroekonomski i fiskalni okvir opće države za trogodišnji period.

Smjernicama su najavljene promjene u poreznom sustavu, a koje će uticati na državni proračun i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u narednom trogodišnjem periodu.

U domaćem gospodarstvu u srednjoročnom periodu očekuje se nastavak rasta ekonomske aktivnosti. Tako se u 2020.godini predviđa realni rast BDP-a od 2,5% te 2,4% u 2021 i 2022. godini.

3. OPIS PLANIRANIH POLITIKA OPĆINE BISKUPIJA

Proračun Općine Biskupija za razdoblje 2020.-2022. godine biti će u funkciji razvoja kao i porasta životnog standarda građana kroz ostvarenje slijedećih ciljeva:

- izgradnja komunalne infrastrukture,
- razvoj ljudskih resursa putem obrazovanja usklađenog sa potrebama tržišta,
- porast životnog standarda kroz razvoj socijalne infrastrukture,
- poticanje razvoja poljoprivrede ,
- jačanje gospodarstva,
- zaštita okoliša,
- razvoja civilnog društva.

4. PROCJENA PRIHODA I RASHODA TE PRIMITAKA I IZDATAKA PRORAČUNA OPĆINE BISKUPIJA U SLJEDEĆE TRI GODINE

Porezni prihodi za period 2020-2022.godine projicirani su na osnovu plana za 2019.godinu i ostvarenja prihoda u 2019.godini, uzimajući u obzir izmjene u poreznim zakonima koje će stupiti na snagu početkom 2020.godine.

Novim modelom financiranja JLP(R)S koji se provodi od 01.01.2018.godine značajno se povećao prihod iz sredstava Fonda fiskalnog izravnjanja sukladno Zakonu o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN, br.127/17), te se novim modelom financiranja prepušta cjelokupni prihod od poreza na dohodak JLP(R)S.

Prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima, koji uključujući komunalne naknade i komunalni doprinos, kao i ostale kategorije prihoda kretati će se u skladu s dosadašnjim trendom.

Ukupni rashodi proračuna kretati će se u skladu s dosadašnjim trendom.

Uzimajući gore navedeno u obzir kao i vlastite gospodarske i društvene specifičnosti, a pridržavajući se odredbi Zakona o proračunu i Zakona o fiskalnoj odgovornosti svaka jedinica samouprave izrađuje plan prihoda i rashoda za naredni trogodišnji period.

5.METODOLOGIJA IZRADE PRIJEDLOGA FINACIJSKOG PLANA PRORAČUNSKIH KORISNIKA OPĆINE BISKUPIJA

Proračunski korisnici Općine Biskupija obavezni su izrađivati financijske planove u skladu s odredbama Zakona o proračunu, Pravilniku o proračunskim klasifikacijama i Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, te pridržavati se ovih uputa.

Proračunski korisnici Općine Biskupija dužni su izraditi prijedlog financijskog plana za 2020.godinu i procjenu financijskog plana za razdoblje 2021-2022. godine, te svoje financijske planove dostaviti nadležnom upravnom tijelu.

Proračunski korisnik u financijskom planu treba iskazati sve svoje prihode i rashode bez obzira na moguće uplate dijela prihoda korisnika u proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili podmirivanje dijela rashoda korisnika direktno s računa proračuna.

Prijedlog financijskog plana proračunskog korisnika za razdoblje 2020.-2022. u skladu sa člankom 29. Zakona o proračunu sadrži:

- 1. Procjene prihoda i primitaka iskazane po vrstama za razdoblje 2020. - 2022.,**
- 2. Plan rashoda i izdataka za razdoblje 2020 -2022., razvrstane prema proračunskim klasifikacijama,**
- 3. Obrazloženje prijedloga financijskog plana.**

Proračunski korisnici prihode i primitke, rashode i izdatke za 2020.godinu planiraju na razini podskupine (treća razina računskog plana), a za 2021.i 2022.godinu planiraju na razini skupine (druga razina računskog plana).

Uz ekonomsku i programsku klasifikaciju, proračunski korisnici u izradi financijskog plana primjenjuju i klasifikaciju po izvorima financiranja. Sukladno članku 19.stavaku 3. Pravilnika o proračunskim klasifikacijama upravno tijelo određuje brojčane oznake i nazive druge razine izvora financiranja.

Osnovni izvori financiranja su:

-opći prihodi i primici, proračunski korisnik uključuje prihode koje ostvari iz nadležnog proračuna, a koje planira u okviru podskupine 671 prihodi iz nadležnog proračuna za financiranje redovne djelatnosti korisnika proračuna,

-vlastiti prihodi, iskazuju se u okviru podskupine 661 Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pružene usluge,

-posebne namjene, čine prihodi čije su korištenje i namjena utvrđeni posebnim zakonskim propisima,

-pomoći, čine prihodi ostvareni od inozemnih vlada, od međunarodnih organizacija te institucija i tijela EU, prihodi od drugih/nenadležnih proračuna, od izvanproračunskih korisnika, iz državnog proračuna temeljem prenosa EU sredstava,

-donacije, čine prihodi ostvareni od fizičkih osoba, neprofitnih organizacija, trgovačkih društava i od ostalih subjekata izvan općeg proračuna, Proračunski korisnik ne može planirati donacije (skupina 663) od drugih proračuna i proračunskih korisnika,

-naknade s osnova osiguranja, čine prihodi ostvareni prodajom ili zamjenom Izvori financiranja prihodi od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine i nefinancijske imovine i od naknade štete s osnova osiguranja, a mogu se koristiti za kapitalne rashode,

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

Proračunski korisnici obavezni su usvojiti financijski plan do kraja godine, kako bi se od 01.siječnja 2020.godine mogle preuzeti i izvršavati nove obaveze.

Temeljem zahtjeva nadležne jedinice, proračunski korisnici mogu izraditi i prijedlog financijskog plana na razini odjeljaka (četvrta razina računskog plana). Međutim upravno vijeće ili drugo upravljačko tijelo obavezno je usvojiti financijski plan korisnika, a predstavničko tijelo proračun za 2020.godinu na razini podskupine (treća razina računskog plana), a projekcije za 2021.i 2022.godinu na razini skupine (druga razina računskog plana).

Planiranje viškova/manjkova iz prethodnih godina u financijskom planu

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

Ukoliko se posluje s manjkom, treba kroz financijski plan pokazati korekcije pogrešnih odluka iz prošlosti iz kojih su manjkovi proizašli i iznaći načine za njihovo pokriće. Manjkovi se mogu pokriti na teret novih izvora financiranja, odnosno rasta prihod ili smanjenjem ukupne rashodovne strane u visini nastalih manjkova.

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 plana. Sukcesivno planiranje pokrića manjka moguće je jedino pod uvjetom da se uz financijski plan donese akt koji će sadržavati:

1. analizu i ocjenu postojećeg financijskog stanja institucije,
2. prijedlog mjera za otklanjanje utvrđenih uzroka nastanka negativnog poslovanja te mjera za stabilno održivo poslovanje,
3. akcijski plan provedbe navedenih mjera s očekivanim financijskim i ekonomskim učinkom.

Višak i manjak ne iskazuju se u financijskom planu na računima razreda 6/7 i 3/4 već u sam financijski plan uključuje bilančna pozicija 922 višak/manjak prihoda

Obrazloženje financijskog plana

Obrazloženje financijskog plana proračunskog korisnika je podloga za analiziranje rezultata 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 prijedloga financijskog plana.

- Obrazloženje prijedloga financijskog plana sadrži:

- sažetak djelokruga rada proračunskog korisnika,
- obrazložene programe,
- zakonske i druge podloge na kojima se zasnivaju programi,
- usklađene ciljeve, strategiju i programe s dokumentima dugoročnog razvoja,
- ishodište i pokazatelje na kojima se zasnivaju izračuni i ocjene potrebnih sredstava za provođenje programa,
- izvještaj o postignutim ciljevima i rezultatima programa temeljenim na pokazateljima uspješnosti iz nadležnosti proračunskog korisnika u prethodnoj godini,
- ostala obrazloženja i dokumentaciju.

Budući da se financijski plan, odnosno proračun čiji se posebni dio sastoji od financijskih planova proračunskih korisnika, usvaja za trogodišnje razdoblje važno je kroz obrazloženje postići da proračunski dokumenti pažljivo objašnjavaju, od godine do godine, kako su procjene proračunskih stavki i višegodišnje procjene povezane s višegodišnjim procjenama iz prethodne godine.

Dakle, odstupanja od onog što je prethodne godine projicirano za 2020. i 2021., i što je već usvojeno prethodne godine, ali na manje razrađenoj razini potrebno je u ovome dijelu obrazložiti, navodeći zbog čega dolazi do razlika u odnosu na projekcije dane prethodne godine.

Obrazloženje programa

Program je skup neovisnih, usko povezanih aktivnosti i projekata usmjerenih ispunjenju zajedničkog cilja.

Uvođenjem srednjoročnog fiskalnog okvira i programskog planiranja u skladu s najboljom europskom praksom **naglasak se stavlja na rezultate koji se postižu provedbom programa, aktivnosti i projekata koji su planirani u proračunu, umjesto na vrstu i visinu troškova. Time se zahtijeva preuzimanje odgovornosti za rezultate provedbe programa (i aktivnosti i projekata) od jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih proračunskih korisnika.**

Proračun po programima usredotočen je na rezultate svakog programa jer omogućava praćenje rashoda i izdataka vezanih uz provedbu programa. Proračun po programima prezentira javnosti, predstavničkim i izvršnim tijelima, ciljeve i proračunska sredstva osigurana za provedbu zadanih ciljeva te rezultate provedbe planiranih programa.

Mjerenje rezultata programa osigurava jasniju i učinkovitiju dodjelu sredstava.

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

Obrazloženje cilja nekog programa mora odgovoriti na sljedeća pitanja:

- što se ovim programom želi postići
- kako se nastoji realizirati program
- tko je korisnik ili primatelj usluge.

U opisu programa i njihovih ciljeva važno je istaknuti uštede do kojih će dovesti realizacija utvrđenih ciljeva, a moguće je dodati i objašnjenje posljedica koje bi nastale u slučaju neprovedbe ovoga programa ili neprovedbe u predloženom obuhvatu ili predviđenom razdoblju.

U okviru procjene potrebnih sredstava potrebno je navesti ishodište i pokazatelje na kojima se zasnivaju izračuni i ocjene potrebnih sredstava za provođenje programa, odnosno aktivnosti/projekata.

Važno je naglasiti da proračunski korisnici moraju dati projekcije i obrazloženje kretanja ključnih varijabli za izračun potrebnih sredstava.

POSTUPAK IZMJENE I DOPUNE FINACIJSKOG PLANA PRORAČUNSKOG KORISNIKA

Tijekom godine moguće su nepredviđene okolnosti koje dovode do neplaniranih ostvarenja prihoda i primitaka te rashoda i izdataka proračunskih korisnika.

Za izmjene financijskog plana proračunskog korisnika koje su vezane uz financiranje iz općih izvora općih prihoda i primitaka lokalnog proračuna, potrebna je suglasnost jedinice lokalne samouprave odnosno preraspodjela ili izmjena i dopuna proračuna.

Izmjene financijskog plana proračunskog korisnika koje su vezane uz izvore vlastite i namjenske prihode i primitke propisati će se odlukom o izvršenju proračuna za 2020.godinu.

6. DOSTAVA DOKUMENATA I UNOS PODATAKA

Sukladno članku 40. Zakona o proračunu, općinski načelnik obavezan je Ministarstvu financija dostaviti proračun i projekcije, odluku o izvršenju proračuna te izmjene i dopune proračuna u roku od 15 dana od dana njihova stupanja na snagu.

Općina Biskupija je u obavezi 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.

Sukladno članku 112. Zakona o proračunu, godišnji izvještaj o izvršenju proračuna dostavlja se Ministarstvu financija i Državnom uredu za reviziju u roku od 15 dana od dana nakon što ga donese predstavničko tijelo. Ako predstavničko tijelo ne donese godišnji izvještaj o izvršenju proračuna, općinski načelnik ga dostavlja Ministarstvu financija i Državnom uredu za reviziju u roku od 60 dana od dana podnošenja predstavničkom tijelu.

Godišnji izvještaj o izvršenju proračuna Ministarstvu financija je potrebno na e-mail adresu lokalni.proracuni@mfin.hr dostaviti isključivo link na internetsku stranicu općine Biskupija 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.

Unos podataka iz proračuna u web aplikaciju za statističke potrebe

Za potrebe statističkog praćenja, u posebnu web aplikaciju Ministarstva financija „Financijski planovi JLP(R)S“, raspoloživu na stranici: <https://www3.apis-it.hr/wab/servlet/proweb/webjlp/rs/LogIN> jedinice, kao i prethodnih godina, unose se podaci iz proračuna za 2020. i projekcija za 2021. i 2022. i svih izmjena i dopuna proračuna za 2019.godinu.

Svi podaci u aplikaciju unose se kontinuirano, najkasnije 15 od dana stupanja na snagu svakog pojedinog dokumenta.

Upute za pristup i korištenje aplikacije dostupne su na mrežnoj stranici Ministarstva financija, na adresi <http://www.mfin.hr/hr/elektronicka-dostava-planova-proracuna-jlprs-upute>.

7. LIMITI RASHODA PRORAČUNSKIH KORISNIKA

Okvirni opseg financijskih planova za 2020.-2022. predviđa se sagledavajući izvršenje za 2018.godinu i plan za 2019.godinu, odnosno dosadašnje izvršenje.

Općina Biskupija ima jednog proračunskog korisnika Vijeće srpske nacionalne manjine, te će financirati program vijeća nacionalnih manjina: zaštita prava nacionalnih manjina, odnosno materijalne i ostale rashode.

Prijedlog visine financijskog plana:

Vijeće srpske nacionalne manjine	2019.	2020	2021.	2022.
Visina financijskog plana	47.000,00	60.000,00	70.000,00	90.000,00

8. NOVA UREDBA O SASTAVLJANJU O PREDAJI IZJAVE O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI I IZVJEŠTAJA O PRIMJENI FISKALNIH PRAVILA

Početak godine stupio je na snagu novi Zakon o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine, br. 111/18) na temelju kojeg je izrađen novi Prijedlog uredbe o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila. Za prijedlog uredbe zaključena je procedura savjetovanja s javnošću.

Izjava o fiskalnoj odgovornosti daje se i nadalje na temelju Upitnika o fiskalnoj odgovornosti, nalaza Državnog ureda za reviziju odnosno vanjske revizije i raspoloživih informacija. Postroženi su uvjeti za davanje Izjave 1a.bez utvrđenih slabosti i nepravilnosti, a pitanja iz upitnika proširuju se i na području transparentnosti i upravljanja imovinom. Predloženo je uvođenje obavezne izobrazbe iz područja fiskalne odgovornosti za ministre, čelnike drugih državnih tijela, općinske načelnike, gradonačelnike odnosno župane i čelnike svih ostalih proračunskih i izvanproračunskih korisnika.

U Upitniku je predviđeno brisanje pojedinih pitanja, kao i dopune postojećih te nova pitanja iz svih područja koja se testiraju Upitnikom, pa tako i iz područja planiranja proračuna, odnosno izrade financijskog plana.

U kontekstu izrade financijskih planova i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2020.-2022., u pitanjima iz područja planiranja iz prijedloga Upitnika o fiskalnoj odgovornosti naglasak je stavljen na nužnost uravnoteženja financijskog plana proračunskog i izvanproračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za naredno trogodišnje razdoblje na način da uključuje procjenu rezultata poslovanja tekuće godine koji se prenosi u sljedeću (e)proračunsku(e) godinu (e).

U slučaju da Općina Biskupija odnosno proračunski korisnici proračuna Općine Biskupija planiraju sukcesivno trošenje viškova odnosno pokriće manjkova, uz proračun odnosno financijski plan mora biti donesen akt koji sadrži analizu nastanka tako značajnog viška odnosno analizu i ocjenu postojećeg financijskog stanja institucije, prijedlog mogućnosti za smanjenje ili ukidanje određenih naknada koje se naplaćuju za usluge koje pružaju proračunski korisnici odnosno prijedlog mjera za otklanjanje utvrđenih uzroka nastanka negativnog poslovanja te mjera za stabilno održivo poslovanje; način i svrhu za koju će se upotrijebiti navedeni višak u zadanom trogodišnjem okviru odnosno akcijski plan provedbe navedenih mjera (s opisom mjere, načina provedbe, rokom provedbe, imenom i prezimenom odgovorne osobe) s očekivanim financijskim i ekonomskim učinkom. O donošenju akta usvojenog od strane predstavničkog tijela, odnosno upravnog vijeća ili drugog upravljačkog tijela, potrebno je priložiti dokaz uz pitanje u Upitniku.

Dodatno, posebni dio proračuna Općine Biskupija mora biti sastavljen od prikupljenih i objedinjenih prijedloga financijskih planova proračunskih korisnika proračuna Općine Biskupija u koji su uključeni svi vlastiti i namjenski prihodi i primici proračunskih korisnika, što će se takođe testirati pitanjem koji je sastavni dio Upitnika.

9. VREMENSKA DINAMIKA IZRADE PRORAČUNA ZA RAZDOBLJE 2020. - 2022.

1. Nadležnom Upravnom odjelu **najkasnije do 15.10.2019. godine** moraju biti dostavljeni prijedlozi financijskih planova proračunskih korisnika (Mjesni odbori, Vijeće srpske nacionalne manjine), te zahtjevi ostalih korisnika za uvrštenje u Proračun u skladu s Zakonom o proračunu i propisanom metodologijom za izradu financijskih planova.
2. Jedinostveni upravni odjel Općine Biskupija mora izvršiti usuglašavanje zahtjeva sa procijenjenim proračunskim prihodima i izraditi Nacrt proračuna za 2020. te ga uputiti načelniku općine **najkasnije do 31.10.2019. godine** zajedno sa nacrtima Programa te nacrtom Odluke o izvršavanju Proračuna za 2020.godinu.
3. Načelnik općine utvrđuje prijedlog proračuna i projekcija te ih **najkasnije do 15.11.2019. godine** podnosi Općinskom vijeću na razmatranje i donošenje.
4. Općinsko vijeće **do 31.12.2019. godine** donosi Proračun za 2020. godinu i projekcije za 2021. i 2022. godinu.

Napomena:

Proračunski korisnici i ostali zainteresirani subjekti za financiranje iz proračuna financijske planove i programe moraju dostaviti u papirnatom obliku (poštom ili osobno na protokol).

10. DOSTUPNOST MATERIJALA

Prijedloge financijskih planova potrebno je izraditi sukladno danim uputama objavljenim na Internet stranici Ministarstva financija www.mfin.hr/lokalni proračun

Na Internet stranici Općine Biskupija [www.opcina](http://www.opcina.hr) .hr uz ove Upute nalaze se:

Prilog 1: Prijedlog Financijskog plana sa općim dijelom, planom prihoda i primitaka i planom rashoda i izdataka.

KLASA: 400-09/19-01/3

URBROJ: 2182/17-03-19-01

Orlić, 07.listopada.2019.godine

Pročelnik JUO-a

Goran Matijaš, dipl.oec.