

Pravilnik o načinu i uvjetima izvršavanja državnog proračuna i financijskog plana proračunskog korisnika državnog proračuna s jedinstvenog računa državnog proračuna

Tamara Kelković Benko
Danka Mihaljević*

Ministar financija je, sukladno članku 61., stavku 8. Zakona o proračunu (Narodne novine, br. 144/21.), 22. prosinca 2023. godine donio Pravilnik o načinu i uvjetima izvršavanja državnog proračuna i financijskog plana proračunskog korisnika državnog proračuna s jedinstvenog računa državnog proračuna (dalje u tekstu: Pravilnik). Pravilnik je objavljen u Narodnim novinama broj 157/23. od 28. prosinca 2023. godine i stupio na snagu osmog dana od dana objave odnosno 5. siječnja 2024. godine. Stupanjem na snagu ovoga Pravilnika prestaje važiti Pravilnik o načinu i uvjetima izvršavanja državnog proračuna te o načinu povrata sredstava u državni proračun i vođenja evidencija o povratu sredstava (Narodne novine, br. 48/11. i 126/17.).

1. UVOD

Zakonom o proračunu, kao krovnim zakonom koji uređuje područje javnih financija, utvrđeni su, između ostalog, proračunski procesi. Jedan od osnovnih proračunskih procesa je proces izvršavanja državnog proračuna i financijskog plana proračunskog korisnika državnog proračuna (dalje u tekstu: korisnik državnog proračuna).

Proces izvršavanja državnog proračuna odvija se u nekoliko faza kojima prethodi usvajanje proračuna za pojedinu proračunsku godinu od strane Hrvatskoga sabora. Nakon što se proračun usvoji, korisnicima državnog proračuna dana je mogućnost „trošenja“ sredstava koja su planirana u njihovim financijskim planovima, u skladu s pravilima utvrđenih Zakonom o proračunu, godišnjim zakonom o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske za pojedinu proračunsku godinu, uključujući i pravila utvrđena provedbenim propisima donesenim na temelju spomenutih zakona. Pri tome treba naglasiti da izvršavanje proračuna i financijskog plana ne obuhvaća samo trošenje sredstava odnosno izvršavanje rashoda i izdataka planiranih u državnom proračunu i financijskom planu korisnika proračuna, već i ostvarenje prihoda i primitaka proračuna i proračunskog korisnika. Naime, za naglasiti je da je, sukladno članku 17. Zakona o proračunu, čelnik proračunskog korisnika, između ostalog, odgovoran i za naplatu prihoda i primitaka iz svoje nadležnosti te uplatu i evidentiranje istih u proračunu. Slijedom navedenog, kada govorimo o

procesu izvršavanja proračuna i financijskog plana podrazumijevamo, uz rashodnu stranu odnosno stranu odljeva, i priljevnu stranu odnosno ostvarenje prihoda i primitaka.

Prva faza u izvršavanju rashoda i izdataka državnog proračuna i financijskog plana korisnika državnog proračuna započinje **stvaranjem obveza**. U smislu izvršavanja državnog proračuna, potencijalna obveza za proračun nastaje već u trenutku zaključivanja ugovora, izdavanja narudžbenice i sl., čime obveza više nema status potencijalne obveze, već je to jedan korak prema stvarnoj obvezi koja se evidentira u računovodstvenim evidencijama. Proračunska obveza ne mora proizlaziti samo iz ugovora već se može temeljiti i na drugim dokumentima, kao što je primjerice odluka odnosno rješenje čelnika proračunskog korisnika, rezultat natječaja u pojedinom resoru (poljoprivreda, znanost i sl.), obračun te drugi dokumenti iz kojih proizlazi obveza plaćanja, za razliku od stvaranja obveze u računovodstvenom smislu, o čemu više u nastavku teksta.

Nakon isporuke roba, radova i usluga, slijedi **faza ispostavljanja računa** odnosno osnove za plaćanje te **izvršavanja formalnih i suštinskih kontrola** koje se odnose na provjeru ispravnosti elemenata računa odnosno provjeru je li roba isporučena u cijelosti prema ugovoru, odnosno jesu li radovi ili usluge izvršeni u skladu s ugovorom ako se radi o plaćanju kojem je osnova račun ispostavljen na temelju ugovora o nabavi roba, radova ili usluga. Provjeru obavlja proračunski korisnik koji je pokrenuo postupak nabave ili potpisao ugovor, odnosno nadležna osoba proračunskog korisnika. Verifikacijom računa potvrđuje se obvezu plaćanja na teret proračuna/financijskog plana proračunskog korisnika.

* Tamara Kelković Benko, dipl. oec., Danka Mihaljević, dipl. oec., Ministarstvo financija RH, Zagreb

Naglašavamo da je člankom 62. Zakona o proračunu propisano da se svako plaćanje rashoda i izdataka mora temeljiti na vjerodostojnoj dokumentaciji kojom se dokazuje obveza plaćanja te da je odgovorna osoba proračunskog korisnika ili osoba koju ona ovlasti, dužna prije isplate provjeriti pravni temelj i iznos obveze koja proizlazi iz knjigovodstvene isprave.

Nakon faze kontrole dokumentacije i osnove za plaćanje slijedi **faza evidentiranja naloga** za plaćanje odnosno ispostavljanja zahtjeva za plaćanje u sustav državne riznice, kojeg također ovjerava odgovorna osoba proračunskog korisnika ili osoba koju ona ovlasti.

Faza podmirenja obveze, odnosno plaćanje računa/zahtjeva za plaćanje, kojom završava proces izvršavanja državnog proračuna, provodi se s jedinstvenog računa državnog proračuna otvorenog u Hrvatskoj narodnoj banci izravno krajnjem primatelju sredstava, a iznimno, putem drugih računa otvorenih u Hrvatskoj narodnoj banci, odnosno kreditnoj instituciji za specifične transakcije državnog proračuna i korisnika državnog proračuna, sukladno Pravilniku o načinu i uvjetima otvaranja računa za provedbu specifičnih transakcija proračuna i proračunskih korisnika (Narodne novine, br. 123/23.; dalje u tekstu: Pravilnik o načinu i uvjetima otvaranja računa).

Kako je prethodno naglašeno, izvršavanje proračuna i financijskog plana obuhvaća plaćanje rashoda i izdataka proračuna i financijskog plana i naplatu prihoda i primitaka. Stoga je važno istaknuti da spomenuti Pravilnik, za razliku od prethodnog, obuhvaća i uređuje dijelom i priljevu stranu proračuna tj. ostvarenje prihoda, primitaka i drugih priljeva proračuna i proračunskih korisnika.

Također, proračunski korisnici koji su zakonom o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske izuzeti od poslovanja preko jedinstvenog računa državnog proračuna, ostvarenje priljeva i izvršavanje odljeva provode putem računa otvorenih u kreditnim institucijama, sukladno Pravilniku o načinu i uvjetima otvaranja računa.

U nastavku teksta dan je pregled pojedinih odredbi Pravilnika, s osvrtom na odredbe koje su se mijenjale radi usklađivanja sa Zakonom o proračunu, koji je stupio na snagu s 1. siječnja 2022. godine, ali i na odredbe kojima se detaljnije propisuju faze u procesu izvršavanja državnog proračuna, a u odnosu na ranije važeći Pravilnik o načinu i uvjetima izvršavanja državnog proračuna te o načinu povrata sredstava u državni proračun i vođenja evidencija o povratu sredstava.

2. PREDMET UREĐENJA I OBVEZNICI PRIMJENE PRAVILNIKA

Pravilnikom se propisuju način i uvjeti izvršavanja državnog proračuna i financijskog plana proračunskog korisnika državnog proračuna s jedinstvenog računa državnog proračuna, način povrata neutrošenih i nenamjenski utrošenih sredstava proračunske zalihe na jedinstveni račun državnog proračuna, način povrata pogrešno ili više uplaćenih sredstava s jedinstvenog računa državnog proračuna

te način povrata sredstava na jedinstveni račun državnog proračuna.

Odredbe Pravilnika odnose se na korisnike utvrđene Registrom proračunskih korisnika državnog proračuna donesenim u skladu s Pravilnikom o utvrđivanju proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te o načinu vođenja Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika (Narodne novine, br. 128/09., 142/14., 23/19. i 83/21.), a koji posluju preko jedinstvenog računa državnog proračuna.

Iznimno, odredbe Pravilnika koje u članku 17. uređuju povrat neutrošenih sredstava iz izvora financiranja *Opći prihodi i primici* odnose se na proračunske korisnike koji su zakonom o izvršavanju državnog proračuna izuzeti od poslovanja preko jedinstvenog računa državnog proračuna (proračunski korisnici 3. razine kao što su, primjerice, sudovi, muzeji i galerije, fakulteti i dr.).

3. NAČIN I UVJETI IZVRŠAVANJA PRORAČUNA I FINANCIJSKOG PLANA S JEDINSTVENOG RAČUNA DRŽAVNOG PRORAČUNA

3.1. Računi za izvršavanje državnog proračuna i financijskog plana

Člankom 50. Zakona o proračunu propisuje se da državni proračun ima jedinstveni račun državnog proračuna koji se otvara i vodi u Hrvatskoj narodnoj banci i na kojem se ostvaruju svi priljevi i izvršavaju svi odljevi proračuna i proračunskih korisnika državnog proračuna. Nadalje, Zakon o proračunu propisuje da se iznimno za provedbu specifičnih transakcija proračuna i proračunskih korisnika može otvoriti račun, ali je prije toga potrebno ishoditi suglasnost ministra financija. Način i uvjeti otvaranja računa za provedbu specifičnih transakcija proračuna i proračunskih korisnika propisani su Pravilnikom o načinu i uvjetima otvaranja računa. Odredba Pravilnika koja uređuje poslovanje proračunskih korisnika državnog proračuna u kontekstu korištenja transakcijskog računa (jedinstveni račun državnog proračuna, računi za provedbu specifičnih transakcija proračuna i proračunskih korisnika, računi proračunskih korisnika izuzetih od poslovanja preko jedinstvenog računa državnog proračuna) nije bila sadržana u ranije važećem Pravilniku o načinu i uvjetima izvršavanja državnog proračuna te o načinu povrata sredstava u državni proračun i vođenja evidencija o povratu sredstava. Navedena odredba uključena je u Pravilnik kako bi se sveobuhvatnije sagledao proces izvršavanja proračuna po svim fazama.

3.2. Uplata prihoda, primitaka i ostalih priljeva državnog proračuna i proračunskog korisnika

Nove odredbe Pravilnika uređuju način uplate prihoda, primitaka i drugih priljeva državnog proračuna i korisnika državnog proračuna odnosno utvrđuju da se prihodi, primici i drugi priljevi državnog proračuna i korisnika državnog proračuna uplaćuju kako je propisano naputkom koji

donosi ministar financija, temeljem zakona o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske za pojedinu proračunsku godinu, odnosno sukladno instrukcijama za uplatu Ministarstva financija i korisnika državnog proračuna.

Naputak o načinu uplaćivanja prihoda proračuna, obveznih doprinosa te prihoda za financiranje drugih javnih potreba (Narodne novine, br. 15/24.; dalje u tekstu: Naputak) propisuje brojčane oznake vrste prihoda i primitaka na koje se uplaćuju sredstva državnog proračuna i korisnika državnog proračuna na jedinstveni račun državnog proračuna¹. Korištenjem propisanih brojčanih oznaka vrste prihoda, primitaka i drugih priljeva, uplate se identificiraju i ispravno evidentiraju u državnom proračunu, odnosno informacijskom sustavu državne riznice u kojem se odvijaju proračunski procesi. Također, bitno je navesti da su Ministarstvo financija i ostali korisnici državnog proračuna zaduženi za prikupljanje određene vrste prihoda dužni dati obveznicima uplate prihoda i primitaka te ostalih priljeva ispravne instrukcije za uplatu koje, osim broja računa (jedinstveni račun državnog proračuna), sadržavaju i modele i pozive na broj utvrđene spomenutim Naputkom. Da bi se uplate povezale s priljevnom stranom u državnom proračunu odnosno s propisanim izvorom financiranja i korisnikom državnog proračuna (ili aktivnosti što je slučaj za prihode od lutrijskih sredstava i prihode od spomeničke rente) izrađuju se vezne tablice. Vezne tablice dinamička su kategorija podložna dopunama (i u određenim slučajevima izmjenama), a povezuju parametre propisane Naputkom s klasifikacijama državnog proračuna, te omogućavaju da se svaka pojedina uplata unutar Republike Hrvatske u nacionalnoj valuti elektronički poveže s državnim proračunom odnosno financijskim planom korisnika državnog proračuna.

Vezne tablice izrađuje i na svojoj mrežnoj stranici objavljuje Ministarstvo financija. Najnovije vezne tablice ažurirane su 5. veljače 2024. godine i objavljene na sljedećoj poveznici: <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/upute-nalozi-i-ostalo/179>.

Svaka pojedinačna uplata u korist jedinstvenog računa državnog proračuna dnevno se evidentira u informacijskom sustavu državne riznice u zbirnom iznosu, prema proračunskom korisniku (primjerice ako se radi o vlastitim i namjenskim prihodima i primicima za čije prikupljanje su isti zaduženi) te prema vrstama prihoda, primitka i drugog priljeva². Podaci o uplatama u sustavu državne riznice dostupni su dnevno za sve uplate izvršene prethodnog radnog dana. Korisnicima državnog proračuna koji prate i evidentiraju analitičke podatke o naplaćenim prihodima i primicima te drugim priljevima omogućeno je i analitičko

izvještavanje o pojedinačnim uplatama, temeljem zahtjeva nadležnog korisnika državnog proračuna koji se upućuje Financijskoj agenciji nadležnoj za pružanje podrške u platnim transakcijama državnog proračuna i korisnika državnog proračuna.

3.3. Zahtjev za prijenos neutrošenih namjenskih prihoda i primitaka te vlastitih prihoda

Još jednom napominjemo kako su, prema članku 17. Zakona o proračunu, proračunski korisnici odgovorni za potpunost i pravodobnu naplatu prihoda i primitaka iz svoje nadležnosti, za njihovu uplatu u proračun i za izvršavanje svih rashoda i izdataka u skladu s namjenama. Prihodi i primici proračuna ubiru se i uplaćuju u proračun u skladu sa zakonom ili drugim propisima, neovisno o visini prihoda planiranih u proračunu. Ova obveza odnosi se i na namjenske prihode i primitke te na vlastite prihode proračunskih korisnika. Godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna, određuje se izuzeće od obveze uplate vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka pojedinih korisnika državnog proračuna u državni proračun uz obvezu mjesečnog iskazivanja ukupnih prihoda i primitaka te rashoda i izdataka financiranih iz ovih izvora u državnom proračunu. Ministarstvo financija donijelo je upute o načinu praćenja ostvarivanja i trošenja vlastitih prihoda te namjenskih prihoda i primitaka korisnika državnog proračuna koje su raspoložive na mrežnim stranicama Ministarstva financija, a odnose se na uspostavu izvještajnog sustava temeljem kojeg se naplata i korištenje namjenskih prihoda i primitaka te vlastitih prihoda mjesečno evidentira u informacijskom sustavu državne riznice unosom podataka putem evidencijskih naloga.

Također, važno je istaknuti pitanje fleksibilnosti u izvršavanju rashoda koji se financiraju iz vlastitih prihoda te namjenskih prihoda i primitaka, a koja je dana odredbama Zakona o proračunu te dodatno i odredbama godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna. Naime, rashodi financirani iz ovih izvora mogu se izvršavati u iznosima većim od planiranih uz ograničenje raspoloživih sredstava odnosno naplaćenih prihoda i/ili primitaka. Nadalje, Zakon o proračunu daje mogućnost da se namjenski prihodi i primici te vlastiti prihodi koji nisu iskorišteni u prethodnoj proračunskoj godini prenose u proračun tekuće godine na zahtjev proračunskog korisnika. Godišnjim zakonom o izvršavanju državnog proračuna utvrđuje se rok do kojeg su proračunski korisnici državnog proračuna dužni dostaviti Ministarstvu financija ovaj zahtjev.

Člankom 14. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2024. godinu, propisuje da se namjenski prihodi i primici te vlastiti prihodi koji nisu iskorišteni u 2023. godini prenose u Državni proračun za 2024. godinu temeljem zahtjeva korisnika i to najkasnije do 31. siječnja 2024. za proračunske korisnike državnog proračuna, a za Hrvatski zavod za zapošljavanje i Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje do 15. veljače 2024. Proračunski i izvanproračunski korisnici koji posluju preko jedinstvenog računa državnog proračuna dostavili su Ministarstvu financija propisane zahtjeve za prijenos neutrošenih

¹ Ovdje je važno napomenuti da se pravila uplaćivanja prihoda koje propisuje Naputak ne odnose isključivo na prihode, primitke i druge priljeve državnog proračuna i korisnika državnog proračuna na jedinstveni račun državnog proračuna, nego i na prihode, primitke i druge priljeve koje ostvaruju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno druge institucije iz Naputka.

² Primjer drugih priljeva: povrat na stavku rashoda, predujam, jamčevini polog

namjenskih prihoda i primitaka te vlastitih prihoda u skladu sa spomenutim rokovima.

Osim rokova, člankom 6. Pravilnika utvrđeno je da zahtjev za prijenos neutrošenih namjenskih prihoda i primitaka te vlastitih prihoda treba sadržavati popunjeni izvještaj. Zahtjev za prijenos neutrošenih prihoda i primitaka te se isti dostavlja Sektoru za izvršavanje državnog proračuna Ministarstva financija, uz dopis u kojem se potvrđuje da su provedena sva potrebna preknjiženja (ispravci i usklađenja podataka) i da su iznosi za prijenos namjenskih prihoda i primitaka te vlastitih prihoda koji nisu iskorišteni u prethodnoj godini iz izvještaja državne riznice istovjetni podacima korisnika državnog proračuna.

4. POSTUPCI IZVRŠAVANJA DRŽAVNOG PRORAČUNA I FINANCIJSKOG PLANA S JEDINSTVENOG RAČUNA DRŽAVNOG PRORAČUNA

Sukladno članku 7. Pravilnika, postupci u izvršavanju državnog proračuna i financijskog plana su: unos rezervacije sredstava, unos računa te izvršavanje plaćanja računa.

4.1. Unos rezervacije sredstava

Govoreći o ovlasti i odgovornost čelnika korisnika državnog proračuna koju propisuje Zakon o proračunu, već je spomenuta naplata prihoda i primitaka iz njegove nadležnosti te uplata u proračun i evidentiranje u proračunu. Međutim, ovlast i odgovornost čelnika korisnika državnog proračuna odnosi se i na preuzimanje obveza, o čemu je više bilo riječi u uvodu ovoga članka, verifikaciju obveza, izdavanje naloga za plaćanje na teret sredstava tijela koje vodi, utvrđivanje prava naplate te za izdavanje naloga za naplatu u korist sredstava tijela koje vodi. Razmatrajući načelno, čelnik korisnika državnog proračuna odgovoran je za planiranje i izvršavanje svog dijela proračuna/financijskog plana odnosno za zakonitost, svrhovitost, učinkovitost, ekonomičnost i djelotvornost u raspolaganju sredstvima tijela koje vodi.

Nadalje, Zakonom o proračunu definirana je visina preuzimanja obveza na teret proračuna tekuće godine, kao i preuzimanje obveza po ugovorima koji zahtijevaju plaćanje u sljedećim godinama. Proračunski korisnik dužan je voditi evidenciju o stvorenim obvezama i o njihovim dospijecima plaćanja te o prostoru za preuzimanje novih obveza.

Kako je već spomenuto, iako se u računovodstvenoj terminologiji pod pojmom obveza podrazumijeva obveza nastala na temelju zaprimljenog računa, za potrebe upravljanja sredstvima državnog proračuna u proračunskim procesima pripreme i izvršavanja državnog proračuna važne su informacije o takozvanim potencijalnim obvezama, koje imaju utjecaj na proračun odnosno financijski plan, a koje prethode obvezi temeljenoj na zaprimljenom računu koja se evidentira u računovodstvenim evidencijama.

Informacijski sustav državne riznice uspostavljen je na način da se kroz unos rezervacija sredstava omogućava uvid ne samo u stvorene obveze (računovodstvena obveza), već i u potencijalne obveze i njihova dospijeca.

Dokumenti kojima se stvara obveza koja utječe na proračun i financijski plan korisnika državnog proračuna moraju se evidentirati u sustavu državne riznice i to odmah u trenutku njihovog nastanka (zaključivanje ugovora, izdavanje narudžbenice). Stoga je korisnik državnog proračuna dužan, sukladno članku 8. Pravilnika, u trenutku stvaranja obveze, u informacijskom sustavu državne riznice rezervirati proračunska sredstava. Rezervacija se unosi nakon obrade dokumentacije koja je temelj za provedbu rezervacije, a najkasnije sljedećeg radnog dana od dana obrade dokumentacije.

Sredstva se mogu rezervirati do visine utvrđene državnim proračunom odnosno financijskim planom za tekuću godinu i projekcijama za sljedeće dvije godine, a prema datumu stvarnog ili očekivanog dospijeca obveze. Iznimno od navedenoga, sredstva se mogu rezervirati iznad visine utvrđene državnim proračunom odnosno financijskim planom za tekuću godinu i projekcijama za sljedeće dvije godine u skladu s uputom o izvršavanju državnog proračuna.

Sustav rezervacije sredstava omogućava efikasno planiranje financijskih tokova državnog proračuna na strani odljeva jer se podaci o preuzetim obvezama, koje će se u konačnici odraziti na izvršenje (podmirenje) rashoda i izdataka državnog proračuna i financijskog plana, utjecati i na odluke o načinu i izvorima financiranja obveza, ali i odluke koje se odnose na potencijalna ulaganja viškova sredstava.

4.2. Unos računa

Sljedeći korak u procesu izvršavanja proračuna odnosi se na unos računa u informacijski sustav državne riznice. Korisnik državnog proračuna koji pokreće postupak nabave roba, radova ili usluga ima odgovornost provjeriti račun na temelju kojeg se evidentira obveza za proračun odnosno financijski plan, o čemu je bilo riječi u uvodu ovoga članka.

Člankom 9. Pravilnika utvrđena su pravila za evidentiranje računa koji se ispostavljaju u informacijski sustav državne riznice. Nakon provedenih obveznih računovodstvenih kontrola, računi se unose u računovodstvene evidencije korisnika državnog proračuna, a potom i u informacijski sustav državne riznice. Elementi računa koji se unose u informacijski sustav državne riznice moraju biti vjerodostojni i moraju odgovarati elementima originalnog računa na temelju kojeg se unose. Računi koji su uneseni u informacijski sustav državne riznice dobivaju status F, a nakon toga čelnik korisnika državnog proračuna ili osoba na koju je prenesena ovlast odlukom čelnika daje odobrenje za plaćanje računa na teret državnog proračuna odnosno financijskog plana korisnika državnog proračuna. Na temelju izdanog odobrenja za plaćanje, osoba, koja je u skladu s aktima kojima se uređuje unutarnje ustrojstvo određena kao odgovorna osoba korisnika državnog proračuna, mijenja status računa u informacijskom sustavu državne riznice iz statusa F u status Z, čime račun dobiva status zahtjeva za plaćanje. Račun unesen u informacijski sustav državne riznice može biti plaćen isključivo ako je u statusu Z – zahtjev za plaćanje.

4.3. Izvršavanje plaćanja računa

Osobe koje su u skladu s aktima kojima se uređuje unutarne ustrojstvo Ministarstva financija određene kao odgovorne osobe Ministarstva financija izvršavaju plaćanje računa korisnika državnog proračuna i državnog proračuna. Računi koji su promijenili status dokumenta iz statusa F u status Z do kraja tekućeg radnog dana, mogu biti odobreni za plaćanje u informacijskom sustavu državne riznice idućeg radnog dana, osim u slučajevima koje će Ministarstvo financija definirati uputom o izvršavanju proračuna.

Bitno je napomenuti da se računi odobravaju prema datumu dospijeca plaćanja, a u skladu s raspoloživim sredstvima na jedinstvenom računu državnog proračuna. Nadalje, plaćanja se izvršavaju na dan dospijeca sukladno utvrđenom terminskom planu usuglašenim s pružateljima platnih usluga.

5. POVRATI SREDSTAVA

Povrati sredstava s jedinstvenog računa državnog proračuna i na jedinstveni račun državnog proračuna uređuju se zakonskim i podzakonskim propisima i to Zakonom o proračunu, godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna, Pravilnikom o načinu i uvjetima otvaranja računa te godišnjim naputcima o načinu uplaćivanja prihoda proračuna, obveznih doprinosa te prihoda za financiranje drugih javnih potreba, a s obzirom na njihovu važnost u samom procesu izvršavanja državnog proračuna i financijskog plana, predmet su i ovoga Pravilnika.

5.1. Povrat sredstava s jedinstvenog računa državnog proračuna

Zakon o proračunu, u članku 69., propisuje da se pogrešno ili više uplaćeni prihodi vraćaju uplatiteljima na teret tih prihoda temeljem rješenja. Donošenju rješenja prethodi očitovanje korisnika državnog proračuna u čijoj je nadležnosti naplata prihoda koja se vraća uplatitelju zbog pogrešne uplate odnosno zbog uplate u iznosu višem od obveze. Očitovanje nadležnog korisnika državnog proračuna sadrži:

- opravdanost zahtjeva za povrat pogrešno ili više uplaćenih prihoda na jedinstveni račun proračuna,
- iznos sredstava koja se vraćaju uplatitelju te
- dokumentaciju kojom se to potkrepljuje.

Nadalje, Zakon o proračunu propisuje da se ovlasti za donošenje rješenja o povratu pogrešno ili više uplaćenih prihoda uređuju zakonom (za razinu državnog proračuna) odnosno odlukom o izvršavanju proračuna (za razinu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave). Također, propisuje da se način povrata pogrešno ili više uplaćenih sredstava iz proračuna utvrđuje pravilnikom koji razrađuju način i uvjete izvršavanja proračuna s jedinstvenog računa proračuna, a kojeg donosi ministar financija odnosno drugim aktom kojeg donosi načelnik, gradonačelnik, župan.

Kako je prethodno navedeno, Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2024. godinu

(Narodne novine, br. 149/23.), u članku 27., propisano je da rješenje o povratima pogrešno ili više uplaćenih prihoda na jedinstveni račun državnog proračuna donosi Ministarstvo financija, a iznimno sljedeći korisnici državnog proračuna:

- Ministarstvo unutarnjih poslova za pogrešno i više uplaćene prihode od novčanih kazni, troškova postupaka i ostalih prihoda Ministarstva,
- Ministarstvo pravosuđa i uprave za pogrešno ili više uplaćene prihode od sudskih pristojbi, novčanih kazni, troškova postupaka i ostalih prihoda iz nadležnosti pravosudnih tijela,
- Ministarstvo poljoprivrede za pogrešno ili više uplaćene prihode od naknada za korištenje općekorisnih funkcija šuma.

Ujedno, navedenim Zakonom propisano je i da se pogrešno ili više uplaćeni prihodi vraćaju uplatiteljima na temelju drugih akata, a da te povrate provode korisnici navedeni u Naputku. Potrebno je napomenuti da spomenuti Naputak, između ostalog, detaljnije obrađuje tematiku povrata sredstava s jedinstvenog računa državnog proračuna institucija, ali i sa drugih računa određenih Naputkom, koje nisu određene zakonom o izvršavanju Državnog proračuna, kao što su Porezna i Carinska uprava, Financijski inspektorat, Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Središnji registar osiguranika, Zavod za vještačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom te davatelji koncesija, ovisno o nadležnosti praćenja pojedinih vrsta prihoda.

Odredbe Pravilnika na jednom mjestu objedinjavaju sve prethodno istaknuto tj. u članku 15. Pravilnika objedinjavaju se sva unaprijed opisana pravila i načini izvršavanja povrata s jedinstvenog računa državnog proračuna.

Također za napomenuti je, vezano za povrate pogrešno ili više uplaćenih prihoda s računa za specifične transakcije proračuna i proračunskih korisnika, spomenuta tematika (o kojim se računima radi, nadležnost i rokovi povrata) nije sadržana u predmetnom Pravilniku, već se utvrđuje sukladno Pravilniku o načinu i uvjetima otvaranja računa.

5.2. Povrat sredstava na jedinstveni račun državnog proračuna

U ovom poglavlju opisuju se povrati sredstava na jedinstveni račun državnog proračuna i to u slučajevima ako je isplata iz proračuna izvršena nezakonito i/ili neopravdano odnosno ako su sredstva utrošena nezakonito, nenamjenski ili nesvrhovito, ako se radi o neutrošenim sredstvima proračunskih korisnika koji su izuzeti od poslovanja preko jedinstvenog računa državnog proračuna odnosno u slučajevima povrata sredstava proračunske zalihe. Spomenuti povrati propisuju se člancima 16. do 19. Pravilnika.

5.2.1. Povrati sredstava ako je isplata iz proračuna izvršena nezakonito i/ili neopravdano odnosno ako su sredstva utrošena nezakonito, nenamjenski ili nesvrhovito

Zakon o proračunu, ali i ovaj Pravilnik, zadužuje korisnika državnog proračuna, koji je odgovoran za planiranje i izvršavanje svog financijskog plan, da odmah zahtijeva povrat sredstava na jedinstveni račun državnog proračuna ako utvrdi da se proračunska sredstva ne troše u skladu sa zakonima i propisima, odnosno za svrhe za koje su isplaćena te protivno načelima učinkovitosti, ekonomičnosti i djelotvornosti.

Ovisno o razdoblju u kojem su spomenuta sredstva isplaćena s jedinstvenog računa državnog proračuna, a pritom poštujući pravila evidentiranja u knjigovodstvenim evidencijama, **nezakonito i/ili neopravdano** isplaćena sredstva vraćaju se na jedinstveni račun državnog proračuna:

- u korist rashoda/izdataka koji je terećen u trenutku isplate – ako je povrat ostvaren u godini u kojoj je izvršena i isplata,
- u korist ostalih nespomenutih prihoda – ako se sredstva odnose na rashode/izdatke izvršene prethodnih godina,
- u korist ostalih nespomenutih prihoda, prema brojčanim oznakama vrste i podvrste prihoda kako je propisano u Naputku – ako se radi od sredstvima koja su isplaćena prethodnih godina iz izvora financiranja vlastiti prihodi te namjenski prihodi i primici,
- u korist rashoda/izdataka koji je terećen u trenutku isplate – ako se povrat odnosi na sredstva iz fondova Europske unije, neovisno u kojoj godini je isplata izvršena.

Proračunski korisnik koji je dao nalog za plaćanje daje uputu o povratu sredstava na jedinstveni račun državnog proračuna te je dužan voditi evidenciju o povratu sredstava.

Uplata povrata sredstava iz prethodnih godina provodi se u korist jedinstvenog računa državnog proračuna, uz obavezan unos utvrđenih podataka na nalogu za plaćanje u poljima model i poziv na broj primatelja kako bi uplate povrata bile prepoznatljive. Povrati sredstava iz prethodnih godina uplaćuju se na brojčanu oznaku vrste prihoda 7196 – *Povrat neiskorištenih sredstava iz ranijih godina*, a u slučaju povrata sredstava koja su isplaćena prethodnih godina iz izvora financiranja vlastiti prihodi te namjenski prihodi i primici i uz propisanu podvrstu brojčane oznake vrste prihoda (podaci o brojčanim oznakama podvrste prihoda, osim u Naputku, dani su i u veznim tablicama koje objavljuje Ministarstvo financija).

Uplate u korist jedinstvenog računa državnog proračuna kao povrat na stavku rashoda/izdataka provode u korist računa državnog proračuna, uz obavezan unos podataka na nalogu za plaćanje u poljima model i poziv na broj primatelja, kako slijedi:

Model: 33 (obvezna uporaba modela 33)

Poziva na broj: P1-P2-P3

- | | |
|----|--|
| P1 | osnovni račun s kojeg je rashod plaćen + kontrolni broj |
| P2 | aktivnost s koje je rashod plaćen + kontrolni broj |
| P3 | podatak koji odredi proračunski korisnik kojem se sredstva vraćaju (najviše do 7 znamenaka). |

5.2.2. Povrati neutrošenih sredstava proračunskih korisnika koji su izuzeti od poslovanja preko jedinstvenog računa državnog proračuna

Kako smo uvodno istaknuli, obveznici primjene Pravilnika su proračunski i izvanproračunski korisnici državnog proračuna koji proračun i financijski plan izvršavaju putem jedinstvenog računa državnog proračuna. Međutim, u članku 17. Pravilnika dodane su odredbe za korisnike državnog proračuna koji su zakonom o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske, koji se donosi za pojedinu godinu, izuzeti od poslovanja preko jedinstvenog računa državnog proračuna, a svoje poslovanje provode putem računa otvorenih u kreditnim institucijama. Naime, spomenuti korisnici državnog proračuna dužni su neutrošena sredstva, koja su im prenesena s izvora financiranja 11 *Opći prihodi i primici*, vratiti na jedinstveni račun državnog proračuna u roku od 40 dana od njihovog primitka, a najkasnije do 31. prosinca tekuće proračunske godine, sukladno prethodno obrazloženim pravilima. Nadzor nad povratom neutrošenih sredstava obavlja korisnik državnog proračuna koji im je sredstva i doznačio. U slučaju da korisnik državnog proračuna prima sredstva za kontinuirane mjesečne rashode, neutrošena sredstva tijekom godine ne vraća na jedinstveni račun državnog proračuna, već umanjuje sljedeći zahtjev za isplatu sredstava kojeg upućuje nadležnom ministarstvu.

Ovdje je važno naglasiti zakonsku obvezu svih korisnika državnog proračuna da svoj financijski plan izvršavaju u skladu s raspoloživim sredstvima i dospjelim obvezama što pretpostavlja da će nadležni korisnici državnog proračuna uspostaviti sustav koji će osigurati da se korisnicima državnog proračuna izuzetim od poslovanja preko jedinstvenog računa državnog proračuna, proračunska sredstva doznačavaju u skladu s potrebama odnosno bez zadržavanja neangažiranih salda na njihovim računima u kreditnim institucijama.

Ministarstvo financija je već u uputi „Izvršavanje državnog proračuna“ koju je donijelo u 2018. godini, dalo preporuku nadležnim ministarstvima i drugim tijelima na razini razdjela organizacijske klasifikacije da korisnicima koji nemaju status područne riznice, sredstva prenose na temelju dospjelih obveza i obveza koje dopijevaju u razdoblju za koje se doznačavaju te da uspostave proceduru izvršavanja prijenosa sredstava proračunskim korisnicima iz nadležnosti. Spomenutom procedurom bilo je potrebno utvrditi:

- dinamiku i rokove dostave zahtjeva za isplatu od strane proračunskih korisnika kojima se prenose sredstva,
- dinamiku i rokove prijenosa sredstava (primjerice jednom mjesečno ili tjedno),

- način i rokove izvještavanja o utrošenim sredstvima,
- način povrata neutrošenih sredstava.

U slučaju da proračunski korisnik ne utroši prenesena sredstva, za neutrošeni iznos umanjuje sljedeći zahtjev za isplatu ili se sredstva vraćaju na jedinstveni račun državnog proračuna. Ako se sredstva prenesena za podmirenje mjesečnih kontinuiranih rashoda, primjerice rashoda za zaposlene, režijskih troškova i sličnih troškova koji se ponavljaju iz mjeseca u mjesec, ne utroše u razdoblju za koje su doznačena, za neutrošeni iznos umanjuje se sljedeći zahtjev za isplatom.

U opisanom načinu prijenosa sredstava optimalnije će se koristiti sredstva državnog proračuna. Obveza za neutrošena sredstva iz izvora financiranja *11 Opći prihodi i primici* doznačena korisnicima državnog proračuna koji posluju preko računa u kreditnim institucijama je da vrate na jedinstveni račun državnog proračuna u propisanim rokovima, a najkasnije do 31. prosinca tekuće proračunske godine kako je istaknuto.

Ovdje je također bitno istaknuti i odredbu članka 21. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2024. godinu, koja propisuje dinamiku doznačavanja sredstava s jedinstvenog računa državnog proračuna. Naime, korisnici državnog proračuna koji prenose sredstva subvencija, pomoći i ostalih rashoda na temelju javnih poziva, natječaja i drugih akata dužni dinamiku prijenosa sredstava uspostaviti u skladu s dinamikom realizacije aktivnosti i projekata te dospijecom obveza za koje se prenose sredstva, sukladno načelima dobrog financijskog upravljanja, a posebno u skladu s načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti. Dinamika realizacije aktivnosti i projekata i dospijeće obveza ključan su pokazatelj kada nadležni korisnik državnog proračuna treba prenositi sredstva kako bi se optimalno i učinkovito upravljalo istima.

5.2.3. Povrati sredstava proračunske zalihe

Zakon o proračunu, između ostalog, propisuje da je korisnik sredstava proračunske zalihe dužan utrošiti doznačena sredstva u roku utvrđenom u rješenju koje donosi Vlada Republike Hrvatske, a najduže u roku od godinu dana od dana primitka sredstava. Spomenutim rješenjem definira se namjena sredstava, način, dinamika isplate i rokovi utroška sredstava. Neutrošena i nenamjenski utrošena sredstva proračunske zalihe državnog proračuna, korisnik sredstava dužan je vratiti na jedinstveni račun državnog proračuna.

Predmetni Pravilnik utvrđuje **način povrata sredstava proračunske zalihe** od korisnika sredstava. Dakle, Pravilnik propisuje da se od korisnika sredstava proračunske zalihe, u slučaju da su sredstva korištena protivno namjenama za koje su doznačena, odnosno u slučaju da nisu u cijelosti potrošena, zahtijeva povrat sredstava na jedinstveni račun državnog proračuna, i to sukladno pravilima opisanim u točki 5.2.1. *Povrati sredstava ako se je isplata iz proračuna izvršena nezakonito i/ili neopravdano odnosno ako su sredstva utrošena nezakonito, nenamjenski ili nesvrhovito* ovoga članka. Nadzor nad povratom sredstava proračunske zalihe obavlja Ministarstvo financija. Naime, u Zakonu o proračunu utvrđene su i odredbe koje obavezuje primatelja sredstava proračunske zalihe da Ministarstvu financija dostavljaju izvješća o zakonitom, namjenskom i svrhovitom utrošku sredstava i to u roku od mjesec dana od isteka roka za korištenje sredstava. Ministarstvo financija može zatražiti dostavu izvješća o zakonitom, namjenskom i svrhovitom utrošku sredstava isplaćenih iz proračunske zalihe u rokovima kraćim od onih propisanih. Dodatno, kako je već spomenuto, ako se prilikom kontrole izvješća utvrdi da korisnik nije sredstava proračunske zalihe utrošio sukladno rješenju, dužan je ista vratiti u proračun u roku od 30 dana od dana dostave obavijesti Ministarstva financija.



Poštovani čitatelji!

Narudžbenicu za pretplatu
na časopis,
kao i brojne druge informacije
o djelovanju našeg Centra,
možete pronaći na internet
stranici

www.tim4pin.hr