

Obuhvat priljeva i odljeva preko jedinstvenog računa proračuna jedinica lokalne i područne regionalne samouprave

Danka Mihaljević

Tamara Kelković Benko*

Člankom 18., stavcima 1. i 2. Pravilnika o načinu i uvjetima otvaranja računa za provedbu specifičnih transakcija proračuna i proračunskih korisnika (Narodne novine, br. 123/23.) (dalje u tekstu: Pravilnik o računima), propisano je da su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje u tekstu: JLP(R)S) dužne dostavljati Ministarstvu financija podatke o postotnom udjelu priljeva i odljeva proračuna i proračunskih korisnika ostvarenih na jedinstvenom računu proračuna u odnosu na ukupno ostvarene priljeve proračuna i proračunskih korisnika te postotnom udjelu odljeva proračuna i proračunskih korisnika koji se izvršavaju izravno s jedinstvenog računa proračuna u odnosu na ukupne odljeve proračuna i proračunskih korisnika. Također, člankom 18., stavkom 6. Pravilnika o računima, propisano je da će Ministarstvo financija uputom utvrditi način dostave i strukturu navedenih podataka. Na temelju spomenutog članka Pravilnika o računima ministar financija je 26. kolovoza 2024. godine donio Uputu o načinu dostave i strukturi podataka o obuhvatu priljeva i odljeva preko jedinstvenog računa proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, o kojoj će biti više riječi u nastavku ovoga teksta.

1. Pravni okvir koji regulira poslovanje preko jedinstvenog računa proračuna

Člankom 50. **Zakona o proračunu** (Narodne novine, br. 144/21.), propisano je 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 te da **JLP(R)S ima jedinstveni račun proračuna** koji se otvara i vodi u kreditnoj instituciji i na kojem se ostvaruju svi priljevi i izvršavaju svi odljevi proračuna i proračunskih korisnika JLP(R)S. Nadalje, Zakon o proračunu propisuje da se iznimno za provedbu specifičnih transakcija proračuna i proračunskih korisnika, može otvoriti račun te da način i uvjete otvaranja računa za provedbu specifičnih transakcija proračuna i proračunskih korisnika ministar financija propisuje pravilnikom.

Nadalje, **Pravilnik o računima**, donesen u listopadu 2023. godine temeljem spomenute odredbe Zakona o proračunu, uređuje način i uvjete otvaranja računa za provedbu specifičnih transakcija proračuna i proračunskih korisnika, način i pravila izvršavanja specifičnih transakcija, račune proračunskih korisnika izuzetih od obveze uplate prihoda, primitaka i drugih priljeva na jedinstveni račun proračuna te izvršavanja rashoda, izdataka i drugih odljeva s jedinstvenog računa proračuna, uključujući i obveze vođenja evidencije računa te izvještavanje. Proračunski korisnik državnog proračuna

na razini razdjela organizacijske klasifikacije vodi popis svojih aktivnih računa i aktivnih računa proračunskih korisnika iz svoje nadležnosti dok Ministarstvo financija vodi evidenciju aktivnih računa državnog proračuna i računa proračunskih korisnika državnog proračuna. Nadalje, proračunski korisnik državnog proračuna na razini razdjela organizacijske klasifikacije dužan je Ministarstvu financija dostaviti do 10. veljače tekuće godine podatke o stanju novčanih sredstava na svojim računima i računima proračunskih korisnika iz svoje nadležnosti u svim valutama na dan 31. prosinca prethodne godine razvrstano po izvorima financiranja. Iz navedenog je jasno utvrđena uloga nadležnog razdjela u vođenju evidencije svojih aktivnih računa te aktivnih računa proračunskih korisnika iz svoje nadležnosti.

Za proračune i proračunske korisnike JLP(R)S, Pravilnikom o računima propisano je da JLP(R)S vodi evidenciju aktivnih računa proračuna i proračunskih korisnika iz svoje nadležnosti. Proračunski korisnik JLP(R)S dužan je svojoj nadležnoj JLP(R)S dostaviti do 10. veljače tekuće godine podatke o stanju novčanih sredstava na računima u svim valutama na dan 31. prosinca prethodne godine razvrstano po izvorima financiranja. Iz navedenog je jasna utvrđena uloga JLP(R)S u vođenju evidencije svojih aktivnih računa te aktivnih računa proračunskih korisnika iz svoje nadležnosti.

Osim redovnog izvještavanja, sukladno Pravilniku o računima, proračunski korisnici dužni su stanje na računima dostaviti Ministarstvu financija odnosno nadležnoj jedinici JLP(R)S i na zahtjev.

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

Također, vezano za izvještavanje, Pravilnik o računima propisuje **obvezu JLP(R)S-ovima da izvještavaju o obuhvatu priljeva i odljeva preko svog jedinstvenog računa proračuna.**

U pravni okvir koji uređuje poslovanje preko jedinstvenog računa proračuna, uz već spomenuti Zakon o proračunu i Pravilnik o računima, uključena je i **Uputa** o načinu dostave i strukturi podataka o obuhvatu priljeva i odljeva preko jedinstvenog računa proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje u tekstu: Uputa), donesena temeljem odredbe Pravilnika o računima, kako je uvodno i navedeno.

2. Sustav jedinstvenog računa proračuna

Državni proračun i proračuni JLP(R)S, ubrajaju se u kompleksne financijske sustave za koje je funkcionalna i organizacijska uspostava **jedinstvenog računa proračuna** neophodna u smislu praćenja, nadzora i kontrole izvršavanja financijskih tokova te učinkovito upravljanje novčanim sredstvima i likvidnošću proračuna, a čiji su sastavni dio sredstva i financijski tokovi koje ostvaruju proračunski korisnici iz nadležnosti državnog proračuna odnosno proračuna JLP(R)S.

Pojam **jedinstveni račun proračuna**, ne podrazumijeva uvijek samo jedan transakcijski račun već se ovdje govori o sustavu transakcijskih računa različitih funkcionalnosti stoga možemo govoriti i o **sustavu jedinstvenog računa proračuna**. Ovdje je važno za naglasiti da isti omogućava da se svi prihodi, primici i drugi priljevi pravovremeno usmjere i objedine na jednom mjestu odnosno da se pravovremeno generira informacija o raspoloživosti novčanih sredstava sa svrhom pravovremenog izvršavanja rashoda, izdataka i drugih odljeva proračuna i proračunskih korisnika.

1.

Osnovni kriterij kojim se mjeri učinkovitost funkcioniranja jedinstvenog računa proračuna odnosi se na opseg prihoda, primitaka i drugih priljeva te rashoda, izdataka i drugih odljeva koji se ostvaruju/izvršavaju preko jedinstvenog računa proračuna.

Učinkovito funkcioniranje jedinstvenog računa proračuna koje se mjeri spomenutim kriterijem omogućava niz pozitivnih učinaka od kojih posebno izdvajamo sljedeće:

- efikasnije praćenje i nadzor naplate prihoda i primitaka te drugih priljeva i pravovremeno izvršavanje rashoda i izdataka te drugih odljeva, proračuna i proračunskih korisnika,
- učinkovitije upravljanje javnim sredstvima odnosno viškovima i manjkovima proračuna, s ciljem optimizacije i smanjenja troškova zaduživanja i/ili ostvarenja dodatnih prihoda od kamata na uložene raspoložive viškove sredstava,
- pravovremeno i transparentno izvještavanje o izvršenju/ostvarenju proračuna i financijskih planova proračunskih korisnika.

Sve navedeno osnovni je razlog koji utječe na potrebu praćenja opsega obuhvata prihoda, primitaka i drugih priljeva na jedinstveni račun proračuna te izvršavanja rashoda,

izdataka i drugih odljeva preko jedinstvenog računa proračuna, i to za državnu i lokalnu razinu. Kako je već spomenuto, temeljem odredbi Pravilnika o računima i spomenute Upute JLP(R)S-ovima je utvrđena obveza dostave navedenih podataka.

3. Pravilnik o načinu i uvjetima otvaranja računa za provedbu specifičnih transakcija proračuna i proračunskih korisnika

Podsjetimo, odredbama Pravilnika o računima, dodatno se uređuje funkcioniranje jedinstvenog računa proračuna i izvršavanje proračuna i financijskog plana proračunskog korisnika. Njima se opisuje način provođenja specifičnih transakcija proračuna i proračunskih korisnika koje uvjetuju otvaranje zasebnih transakcijskih računa jer se iste zbog svoje svrhe, namjene i načina provođenja i ostalim obilježjima ne mogu provoditi preko jedinstvenog računa proračuna.

Specifične transakcije proračuna i proračunskih korisnika dijele se na:

- transakcije prikupljanja dijela prihoda, primitaka i drugih priljeva,
- transakcije izvršavanja dijela rashoda, izdataka i drugih odljeva,
- transakcije čija je provedba uvjetovana otvaranjem zasebnog računa temeljem zakona, propisa i drugih akata te
- tehničke i obračunske transakcije.

Za svaku od navedenih skupina specifičnih transakcija dana je mogućnost otvaranja zasebnih transakcijskih računa i to u Hrvatskoj narodnoj banci ili kreditnoj instituciji za državnu razinu odnosno u kreditnoj instituciji za lokalnu razinu.

2.

Računi za prikupljanje dijela prihoda, primitaka i drugih priljeva dijele se na račune za uplatu i raspored zajedničkih prihoda, račune za uplatu i raspored prihoda, primitaka i drugih priljeva proračuna i proračunskih korisnika te račune za uplatu prihoda, primitaka i drugih priljeva od institucija i tijela Europske unije, međunarodnih organizacija i institucija te inozemnih vlada. Napominjemo da se ovi računi koriste isključivo za prikupljanje prihoda, primitaka i drugih priljeva koja se raspoređuju najčešće na jedinstveni račun proračuna¹. Odredbama Pravilnika o računima propisano je da se prikupljena sredstva ne zadržavaju na tim računima, niti su dozvoljena plaćanja krajnjim primateljima. Drugim riječima, spomenuti računi se koriste za **neizravno prikupljanje prihoda, primitaka i drugih priljeva** i njihovu uplatu na jedinstveni račun proračuna, što je važno za naglasiti jer utječe na iskazivanje podataka o obuhvatu priljeva i odljeva preko jedinstvenog računa proračuna JLP(R)S, što je tema ovog teksta. Svi prihodi, primici i drugi priljevi koji se prikupljaju putem ovih računa i uplaćuju na jedinstveni račun proračuna ulaze u iznos prihoda, primitaka i drugih priljeva koji se prikupljaju na jedinstveni račun proračuna.

¹ Pravilnik o računima predviđa i druge mogućnosti.

Računi za izvršavanje dijela rashoda, izdataka i drugih odljeva, utvrđeni u Pravilniku o računima, koriste se uglavnom za isplate novčanih sredstava većem broju krajnjih primatelja (primjerice isplata rashoda za zaposlene, isplata subvencija, pomoći i naknada građanima i kućanstvima) i prolaznog su karaktera, što znači da na kraju dana ne bi smjeli imati salda. Sredstva na spomenute račune uplaćuju se isključivo s jedinstvenog računa proračuna (prvenstveno državnog proračuna) i istog dana prenose na račune krajnjih primatelja. Ako JLP(R)S imaju i koriste ovakve vrste računa za napomenuti je da se sredstva koja se transferiraju i isplaćuju sa spomenutih računa također smatraju, odnosno ulaze u iznos rashoda, izdataka i drugih odljeva koji se izvršavaju preko jedinstvenog računa proračuna.

Obveznici primjene Pravilnika o računima odnosno državni proračun, proračunski korisnici državnog proračuna te proračuni JLP(R)S i njihovi proračunski korisnici mogu otvoriti **račun za specifične transakcije čija je provedba uvjetovana otvaranjem zasebnog računa temeljem zakona, propisa i drugih akata**. Navedeno se odnosi na račune za uplatu i isplatu u stranim valutama s kojima Hrvatska narodna banka i kreditne institucije ne posluju za proračun i proračunske korisnike državnog proračuna te proračunske korisnike JLP(R)S, račune za provedbu financijskih instrumenata te projekata koji se financiraju iz sredstava Europske unije i svih drugih projekata isključivo ako je uplata uvjetovana otvaranjem zasebnog računa izvan jedinstvenog računa proračuna.

Kod ove skupine računa bitno je spomenuti da se uplate i isplate sredstava odvijaju preko navedenih računa i da se sredstva ne uplaćuju odnosno ne prikupljaju niti troše s jedinstvenog računa proračuna. Slijedom navedenog, **ukupan promet na ovim računima ne uključuje se u priljeve i odljeve koji se ostvaruju odnosno troše s jedinstvenog računa proračuna** o čemu više u nastavku teksta.

Radi sveobuhvatnosti uređenja područja računa proračuna i proračunskih korisnika odnosno sveobuhvatnosti svih računa za provedbu platnih transakcija proračuna i proračunskih korisnika, Pravilnikom o računima obuhvaćeni su i računi proračunskih korisnika **koji su izuzeti od obveze uplate prihoda i primitaka na jedinstveni račun proračuna** i koji posluju preko računa otvorenih u kreditnim institucijama.

Naime, Zakon o proračunu daje **mogućnost izuzeća** od uplate prihoda, primitaka i drugih priljeva na jedinstveni račun proračuna te mogućnost izvršavanja rashoda, izdataka i drugih odljeva s jedinstvenog računa proračuna za proračunske korisnike državnog proračuna i proračuna JLP(R)S, **utvrđene zakonom odnosno odlukom o izvršavanju proračuna**.

4. Uputa o načinu dostave i strukturi podataka o obuhvatu priljeva i odljeva preko jedinstvenog računa proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave

U svrhu prikupljanja podataka o poslovanju JLP(R)S preko jedinstvenih računa proračuna, JLP(R)S su dužne Ministar-

stvu financija, sukladno članku 18. Pravilnika o računima, dostavljati podatke o:

- postotnom udjelu priljeva proračuna i proračunskih korisnika ostvarenih na jedinstvenom računu proračuna u odnosu na ukupno ostvarene priljeve proračuna i proračunskih korisnika i
- postotnom udjelu odljeva proračuna i proračunskih korisnika koji se izvršavaju izravno s jedinstvenog računa proračuna u odnosu na ukupne odljeve proračuna i proračunskih korisnika.

Podaci se dostavljaju Ministarstvu financija dva puta tijekom godine i to do 1. ožujka tekuće godine za razdoblje 1. siječnja do 31. prosinca prethodne godine odnosno do 1. rujna tekuće godine za razdoblje od 1. siječnja do 30. lipnja tekuće godine, ali i na zahtjev Ministarstva financija.

Kako je pripisano Pravilnikom o računima, predmetna Uputa detaljnije propisuje način dostave i strukturu podataka strukturiranih u tablici *Podaci o obuhvatu priljeva i odljeva preko jedinstvenog računa proračuna JLP(R)S*, koja je njen sastavni dio.

Prije svega, važno je radi razumijevanja Upute, istaknuti značenje osnovnih pojmova koji se spominju u Uputi, a predmet su i Pravilnika o računima i to:

- **ostvoreni priljev** je uplaćeni prihod, primitak i/ili drugi priljev na račune utvrđene Pravilnikom o računima.
- **drugi priljev** je uplata koja se ne iskazuje kao prihod i/ili primitak, a utječe na povećanje novčanih sredstava na računima, primjerice uplate jamčevnih pologa, primljeni predujmovi i slično.
- **ukupno ostvoreni priljevi proračuna i proračunskih korisnika** uključuju priljeve ostvarene izravno ili neizravno na jedinstvenom računu proračuna, uključujući priljeve ostvarene na računima koji su otvoreni temeljem zakona, propisa i drugih akata (priljevi za koje je uvjetovano otvaranje zasebnih računa izvan jedinstvenog računa proračuna) te priljeve proračunskih korisnika izuzetih od obveze uplate prihoda, primitaka i drugih priljeva na jedinstveni račun proračuna (**uključuju priljeve novčanih sredstava na svim računima proračuna i proračunskih korisnika**).
- **priljevi proračuna i proračunskih korisnika ostvoreni na jedinstvenom računu proračuna** uključuju isključivo priljeve koji se izravno i neizravno ostvaruju na jedinstvenom računu proračuna (**ne uključuju priljeve koji se ostvare na računima za specifične transakcije čija je provedba uvjetovana otvaranjem zasebnog računa temeljem zakona, propisa i drugih akata, a koji se nikad ne uplaćuju na jedinstveni račun proračuna te priljeve na ostvarene na računima proračunskih korisnika koji su izuzeti od obveze uplate prihoda i primitaka na jedinstveni račun proračuna**).
- **izvršeni odljev** je plaćen rashod, izdatak i/ili drugi odljev s računa utvrđenih Pravilnikom o računima.
- **drugi odljev** je isplata koja se ne iskazuje kao rashod i/ili izdatak, a utječe na smanjenje novčanih sredstava na računu, primjerice isplate bolovanja na teret HZZO-a, isplaćeni predujmovi i slično.

- **ukupno izvršeni odljevi proračuna i proračunskih korisnika** uključuju odljeve izvršene izravno s jedinstvenog računa proračuna, odljeve izvršene s računa koji su otvoreni temeljem zakona, propisa i drugih akata (odljevi izvršeni preko zasebnih računa izvan jedinstvenog računa proračuna) te odljeve proračunskih korisnika izuzetih od izvršavanja rashoda, izdataka i drugih odljeva s jedinstvenog računa proračuna (**uključuju odljeve novčanih sredstava na svim računima proračuna i proračunskih korisnika**).
- **odljevi proračuna i proračunskih korisnika ostvareni na jedinstvenom računu proračuna** uključuju isključivo odljeve koji se izravno i neizravno izvršavaju s jedinstvenog računa proračuna (**ne uključuje odljeve novčanih sredstava s računa za specifične transakcije čija je provedba uvjetovana otvaranjem zasebnog računa temeljem zakona, propisa i drugih akata te odljeve s računa proračunskih korisnika koji su izuzeti od obveze uplate prihoda i primitaka na jedinstveni račun proračuna**).

Ministarstvo financija je JLP(R)S dostavilo Uputu s pripadajućom tablicom u strojno čitljivom obliku za unos podataka na adrese elektroničke pošte. JLP(R)S su dužne tablicu s podacima dostavljati Ministarstvu financija na e-mail adresu: *izvršenje.proracuna@mfin.hr* u propisanim rokovima.

U nastavku se daje tablični prikaz strukture podataka o obuhvatu priljeva i odljeva preko jedinstvenog računa proračuna JLP(R)S s obrazloženjem.

- ako JLP(R)S ima otvoreno više transakcijskih računa preko kojih posluje odnosno ako proračunski korisnici iz nadležnosti JLP(R)S posluju preko računa izvan jedinstvenog računa proračuna, odgovara s NE

- Stupac 4. upisuje se ukupan broj proračunskih korisnika iz nadležnosti JLP(R)S upisan u Registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika
- Stupac 5. upisuje se broj proračunskih korisnika koji posluju u sustavu jedinstvenog računa proračuna JLP(R)S (ne uključuje proračunske korisnike izuzete od obveze poslovanja preko jedinstvenog računa proračuna odlukom o izvršenju proračuna JLP(R)S)
- Stupac 6. upisuje se iznos ukupnih prihoda i primitaka te ostalih priljeva JLP(R)S i proračunskih korisnika iz nadležnosti neovisno posluju li preko jedinstvenog računa proračuna JLP(R)S ili ne
- Stupac 7. upisuje se iznos prihoda i primitaka te ostalih priljeva JLP(R)S i proračunskih korisnika iz nadležnosti ostvarenih na jedinstvenom računu proračuna JLP(R)S
- Stupac 8. upisuje se postotni udjel prihoda i primitaka te ostalih priljeva proračuna JLP(R)S i proračunskih korisnika iz nadležnosti ostvarenih na jedinstvenom računu proračuna JLP(R)S u odnosu na ukupne prihode i primitke te ostale priljeve proračuna i proračunskih korisnika JLP(R)S neovisno posluju li preko jedinstvenog računa proračuna JLP(R)S ili ne
- Stupac 9. upisuje se iznos ukupnih rashoda i izdataka te ostalih odljeva JLP(R)S i proračunskih korisnika iz nad-

Tablica 1. Podaci o obuhvatu priljeva i odljeva preko jedinstvenog računa proračuna JLP(R)S

PODACI O OBUHVATU PRILJEVA I ODLJEVA PREKO JEDINSTVENOG RAČUNA PRORAČUNA JLP(R)S										
ZA RAZDOBLJE:										
Rb.	JLP(R)S	Posluje li JLP(R)S preko jedinstvenog računa proračuna? DA/NE/DJELOMIČNO	Ukupan broj proračunskih korisnika iz nadležnosti JLP(R)S	Broj proračunskih korisnika iz nadležnosti koji posluju preko jedinstvenog računa proračuna JLP(R)S	Iznos ukupnih prihoda i primitaka te ostalih priljeva JLP(R)S-a i proračunskih korisnika iz nadležnosti neovisno posluju li preko jedinstvenog računa proračuna JLP(R)S ili ne	Iznos prihoda i primitaka te ostalih priljeva JLP(R)S-a i proračunskih korisnika iz nadležnosti ostvarenih na jedinstvenom računu proračuna JLP(R)S	Postotni udjel prihoda i primitaka te ostalih priljeva proračuna JLP(R)S i proračunskih korisnika iz nadležnosti ostvarenih na jedinstvenom računu proračuna JLP(R)S u odnosu na ukupne prihode i primitke te ostale priljeve	Iznos ukupnih rashoda i izdataka te ostalih odljeva JLP(R)S-a i proračunskih korisnika iz nadležnosti neovisno posluju li preko jedinstvenog računa proračuna JLP(R)S ili ne	Iznos rashoda i izdataka te ostalih odljeva JLP(R)S-a i proračunskih korisnika iz nadležnosti izvršenih s jedinstvenog računa proračuna JLP(R)S u odnosu na ukupne rashode i izdatke te ostale odljeve	Postotni udjel rashoda i izdataka te ostalih odljeva proračuna JLP(R)S i proračunskih korisnika iz nadležnosti izvršenih s jedinstvenog računa proračuna JLP(R)S u odnosu na ukupne rashode i izdatke te ostale odljeve
1	2	3	4	5	6	7	8 (7/6*100)	9	10	11 (10/9*100)

U dijelu „za razdoblje“ upisuje se izvještajno razdoblje za koje se podaci dostavljaju (1. siječanj 2024. do 30. lipanj 2024.).

Stupac 1. - upisuje se redni broj tj. svaka JLP(R)S upisuje samo svoje podatke odnosno popunjava samo jedan redak tablice

Stupac 2. - upisuje se naziv JLP(R)S

Stupac 3. - popunjavaju se podaci ovisno o poslovanju JLP(R)S primjerice:

- ako JLP(R)S osim računa proračuna vrste 18 ima otvorene isključivo račune na koje prikuplja određene vrste prihoda i dnevno ih „prazni“ na jedinstveni račun proračuna odgovara s DA;
- ako JLP(R)S, osim prethodno navedenih, ima otvorene transakcijske račune za projekte koji su izvan sustava jedinstvenog računa proračuna, odgovara s DJELOMIČNO;

ležnosti JLP(R)S neovisno posluju li preko jedinstvenog računa proračuna JLP(R)S ili ne

Stupac 10. upisuje se iznos ukupnih rashoda i izdataka te ostalih odljeva JLP(R)S i proračunskih korisnika iz nadležnosti JLP(R)S izvršenih s jedinstvenog računa proračuna JLP(R)S

Stupac 11. upisuje se postotni udjel rashoda i izdataka te ostalih odljeva proračuna JLP(R)S i proračunskih korisnika iz nadležnosti JLP(R)S izvršenih s jedinstvenog računa proračuna JLP(R)S u odnosu na ukupne rashode i izdatke te ostale odljeve

JLP(R)S i proračunskih korisnika iz nadležnosti JLP(R)S neovisno posluju li preko jedinstvenog računa proračuna JLP(R)S ili ne