

Osvrt na novine iz Upute za izradu prijedloga državnog proračuna za razdoblje 2025. – 2027.

Ana Michieli Pavuna, Hana Zoričić *

Uputom za izradu prijedloga državnog proračuna Republike Hrvatske za razdoblje 2025. - 2027. (dalje u tekstu: Uputa) na osnovi koje se izrađuju prijedlozi financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika za razdoblje 2025. – 2027., između ostaloga, dan je i pregled novina u ovogodišnjem proračunskom ciklusu. U članku ih autorice dodatno pojašnjavaju i ističu.

1. Uvod

Vlada je na sjednici održanoj 31. listopada 2024. usvojila Odluku o proračunskom okviru za razdoblje 2025. - 2027. kojom je utvrđena visina rashoda koji se financiraju iz općih prihoda i primitaka, doprinosa i namjenskih primitaka po razdjelima organizacijske klasifikacije te visina manjka, odnosno viška izvanproračunskih korisnika državnog proračuna za razdoblje 2025. – 2027.

Po usvajanju Odluke o proračunskom okviru za razdoblje 2025. - 2027. Ministarstvo financija dostavilo je proračunskim i izvanproračunskim korisnicima državnog proračuna Uputu za izradu prijedloga državnog proračuna Republike Hrvatske za razdoblje 2025. - 2027.

Ista je dostupna na internetskoj stranici Ministarstva financija na sljedećoj poveznici zajedno sa prilogima koji idu uz Uputu: <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/drzavna-ri-znica/priprema-proracuna/147>

U ovogodišnjoj Uputi dan je poseban osvrt na specifičnosti ovogodišnjeg proračunskog procesa u pogledu vremenskog horizonta te osvrt na paket podzakonskih propisa koje je Ministarstvo financija pripremilo tijekom 2023. i 2024. godine vezanih za procese iz proračunskog ciklusa te njihov utjecaj na izradu proračuna odnosno financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika. S obzirom na to da je o navedenom bilo riječi u časopisu TIM4PIN 10/2024, a u ovom članku daje se pregled novina u ovogodišnjem proračunskom ciklusu u odnosu na prethodne proračunske cikluse vezanih za izradu financijskih planova proračunskih korisnika državnog proračuna.

2. Aktualnosti vezane uz planiranje za razdoblje 2025. - 2027.

2.1. „Fazirani projekti“

Za projekte koji su sufinancirani sredstvima Europske unije iz Operativnog programa Konkurentnost i kohezija

2014.-2020. i nastavljaju se sufinancirati iz sredstava Europske unije u okviru Programa Konkurentnost i kohezija 2021.-2027. tzv. „fazirani projekti,“ potrebno je što hitnije zaključiti ugovore o dodjeli bespovratnih sredstava za drugu fazu. Preduvjet za zaključivanje ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava jest pozitivna ocjena neovisnih stručnjaka (tzv. IQR) i odobrenje Europske komisije.

Za one „fazirane projekte“ za koje su potpisani ugovori o dodjeli bespovratnih sredstava prilikom izrade financijskih planova za razdoblje 2025. - 2027. sredstva potrebna za provedbu planiraju se u okviru izvora financiranja 56 Fondovi Europske unije i 12 Sredstva učešća za pomoći.

Za one „fazirane“ projekte za koje ugovori o dodjeli bespovratnih sredstava još uvijek nisu potpisani sredstva se planiraju u okviru izvora financiranja 11 Opći prihodi i primci i/ili u okviru izvora financiranja 31 Vlastiti prihodi (gdje je to moguće) i izvora financiranja 56 Fondovi Europske unije i 12 Sredstva učešća za pomoći na sljedeći način:

- u okviru izvora financiranja 11 Opći prihodi i primci i/ili izvora financiranja 31 Vlastiti prihodi **u visini očekivanih plaćanja po projektu u 2025. godini, a koji prethode sklapanju ugovora o bespovratnoj dodjeli (procjena proračunskog korisnika),**
- u okviru izvora financiranja 56 Fondovi Europske unije i izvora 12 Sredstva učešća za pomoći u visini očekivanih plaćanja po projektu u 2025. godini, a koji će slijediti po sklapanju ugovora o bespovratnoj dodjeli (procjena proračunskog korisnika).

Napominjemo kako se sredstva mogu izvršavati u okviru izvora financiranja 56 Fondovi Europske unije tek po zaključivanju ugovora o bespovratnoj dodjeli.

Po potpisivanju ugovora o bespovratnoj dodjeli sredstava troškovi koji su teretili stavke rashoda u okviru izvora financiranja 11 Opći prihodi i primci i/ili u okviru izvora financiranja 31 Vlastiti prihodi preknjižit će se na istovrsne stavke rashoda u okviru izvora financiranja 56 Fondovi Europske unije i 12 Sredstva učešća za pomoći.

* Ana Michieli Pavuna, mag.oec. i Hana Zoričić, mag.oec., Ministarstvo financija RH, Zagreb

2.2. Planiranje rashoda vezanih uz nastavak obnove od potresa

Kod planiranja rashoda za obnovu od potresa potrebno je iste planirati u skladu s dinamikom realizacije, uvažavajući činjenicu da se obnova od potresa provodi posljednje 4 godine te će kod nekih projekata, s obzirom na planiranu dinamiku završetka, rashodi za obnovu imati tendenciju smanjivanja.

Proračunski korisnici planiraju nastavak obnove infrastrukture i opreme oštećene u potresu u svom financijskom planu na način da najčešće rashode za više projekata iskazuju u okviru posebnog potprograma (P3), odnosno projekta (K) istog naziva (obnova od potresa) ili u okviru već postojećih potprograma (P3), odnosno projekta (K) zajedno sa financiranjem neke redovne djelatnosti (administracija i upravljanje ili obnova infrastrukture i sl.).

Obzirom da na ovaj način pojedinačni projekti obnove od potresa nisu sa svojim iznosima vidljivi u državnom proračunu potrebno je u obrazloženju financijskog plana navesti očekivana izdvajanja za provedbu svakog pojedinačnog projekta obnove od potresa. Ističemo kako nije potrebno iskazati izdvajanja po svakom ugovoru (primjerice ugovor o nadzoru, o izvođenju radova 1, radova 2...) već izdvajanja po cjelovitom projektu.

Primjerice, Ministarstvo zdravstva će u obrazloženju svog financijskog plana za podprogram K891007 SANACIJA ŠTETA OD POTRESA navesti da se radi o planiranim rashodima za sanaciju štete od potresa na sljedećim objektima:

- Projekt obnove od potresa bolnice Petrova 13
- Projekt obnove od potresa Klinike za plućne bolesti KBC-a Zagreb na lokaciji Jordanovac
- Projekt cjelovite obnove od potresa Glavne zgrade KBC-a Zagreb na lokaciji Kišpatićeva 12
- Projekt cjelovite obnove od potresa Žute zgrade u sklopu kompleksa Rebro.....

Navedeno je moguće iskazati i tablično što će za mnoga ministarstva biti jednostavnije obzirom na to da pojedine projekte u svojim analitičkim evidencijama vode na ovakav

način iako su ukupni iznosi za obnovu od potresa u posebnom dijelu državnog proračuna prikazani sintetički odnosno zbrojno.

2.3. Mehanizam za oporavak i otpornost

Proračunski korisnici državnog proračuna rashode koji se odnose na Nacionalni plan oporavka i otpornosti u financijskom planu za razdoblje 2025. – 2027. planiraju u okviru izvora financiranja 581 Mehanizam za oporavak i otpornost i izvora financiranja 815 Namjenski primici-N-POO, a sukladno očekivanoj dinamici trošenja sredstava i pokazateljima utvrđenima u Nacionalnom planu oporavka i otpornosti (u daljnjem tekstu: NPOO).

Iznimka od gore navedenog odnosi se na rashode vezane uz cjelovitu obnovu javnih zgrada, a koji se financiraju iz izvora financiranja 815. Ova sredstva planiraju se u državnom proračunu na pozicijama proračunskih korisnika (ministarstva) koja u okviru NPOO-a imaju ulogu provedbenih tijela, a to su Ministarstvo kulture i medija, Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i mladih i Ministarstvo zdravstva. Korisnici projekata koji su proračunski korisnici državnog proračuna koji posluju preko jedinstvenog računa proračuna, a koji su s nadležnim provedbenim tijelom sklopili ugovore o dodjeli bespovratnih sredstava, Ministarstvu financija tijekom godine dostavljaju zahtjeve za preraspodjelom sredstava sa izvora financiranja 815. Ministarstvo financija navedene zahtjeve prosljeđuje nadležnom provedbenom tijelu koje po provjeri istih dostavlja Ministarstvu financija prijedlog preraspodjele sredstava sa izvora financiranja 815. Po zaprimanju navedenog Ministarstvo financija provodi navedenu preraspodjelu te se korisnicima projekata osiguravaju sredstva na izvoru financiranja 815.

Rashode za financiranje projekata i aktivnosti iz izvora financiranja 581 i 815 potrebno je prilikom izrade financijskog plana za razdoblje 2025. – 2027. planirati na sljedeći način:

P3	T820077	Razvoj konkurentnog, energetski održivog i učinkovitog prometnog sustava NPOO C.1.4		vidljivo u posebnom dijelu državnog proračuna
	T820077.001	C1.4. R1-I1 Elektronički sustav naplate cestarine		
	T820077.003	C1.4. R1-I3 Nacionalni sustav elektroničke pohrane i razmjene podataka u cestovnom prijevozu (NSCP)		
	T820077.004	C1.4. R1-I4 Izvještajno upravljački sustav putničkog i teretnog prijevoza u cestovnom prometu		
P4	T820077.005	C1.4. R1-I5 Praćenje prijevoza opasnih tvari u cestovnom prometu e-ADR		
	T820077.020	C1.4. R3-I1 Program modernizacije luka otvorenih za javni promet		
	T820077.021	C2.3. R4-I1 Provedba projekata u sklopu Okvirnog nacionalnog programa za razvoj infrastrukture širokopojasnog pristupa u područjima u kojima ne postoji dostatan komercijalni interes za ulaganja		
	T820077.022	C2.3. R4-I2 Izgradnja pasivne elektroničke komunikacijske infrastrukture		
				prilog uz državni proračun

Ukupne rashode za provedbu Podkomponenti iz Nacionalnog plana oporavka i otpornosti potrebno je u državnom proračunu planirati na razini Posebnog potprograma (P3), odnosno projekta (K) s naznakom NPOO u nazivu.

Rashode po pojedinim reformskim ili investicijskim mjerama planirati na 4. razini programske klasifikacije (P4 pod-projekt) uz naznaku šifre iz Nacionalnog plana oporavka i otpornosti.

Rashodi su prihvatljivi za financiranje od 1. veljače 2020., odnosno od 1. veljače 2022. za RepowerEU poglavlje, a rok u kojem se moraju ispuniti sve mjere i pokazatelji je 30. kolovoza 2026. Ističemo kako je, uz uvjet da su ostvarene ciljne mjere i pokazatelji, moguće provoditi plaćanja iz gore spomenutih izvora financiranja (581 i 815) i nakon 30. kolovoza 2026. o čemu će se donositi pojedinačne odluke.

2.4. Planiranje rashoda za cjepiva – kod HZZO-a, HZJZ-a i županijskih zavoda za javno zdravstvo (ŽJZ)

HZZO

Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (HZZO), a vezano za provedbu Sporazuma o osiguranju financijskih sredstava za nabavu, pohranu i distribuciju cjepiva u svojem financijskom planu za razdoblje 2025.-2027. planira rashode za cjepiva koja temeljem ugovora o preuzimanju duga sklopljenim s Hrvatskim zavodom za javno zdravstvo planira plaćati za navedeno proračunsko razdoblje na rashodima skupine 37 Naknade građanima i kućanstvima (osnovni račun 37143 Farmaceutski proizvodi).

HZJZ

Hrvatski zavod za javno zdravstvo (HZJZ) u svojem financijskom planu za razdoblje 2025.-2027., a vezano za rashode za nabavu cjepiva koje temeljem ugovora o preuzimanju duga sklopljenim s HZZO, plaća HZZO planira kako slijedi:

- na skupini 32 Materijali rashodi (osnovni račun 32511 Rashodi po osnovi utroška lijekova) planira rashode za nabavu cjepiva koja koristi za vlastite potrebe, odnosno za potrebe HZJZ
- na skupini 36 Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna (osnovni račun 36611 Tekuće pomoći proračunskim korisnicima drugih proračuna) planira rashode za nabavu cjepiva koja će distribuirati županijskim zavodima za javno zdravstvo (ŽJZ).

ŽJZ

Županijski zavodi za javno zdravstvo (ŽJZ) u svojem financijskom planu za razdoblje 2025.-2027., a vezano za zaprimanje cjepiva od HZJZ i daljnje distribucije cjepiva krajnjim provoditeljima cijepljenja, planiraju:

- na skupini 63 Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna (osnovni račun 63612 Tekuće pomoći iz državnog proračuna proračunskim korisnicima proračuna JLPRS) prihode u planiranoj vrijednosti zaprimljenih cjepiva od strane HZJZ

- na skupini 32 Materijali rashodi (osnovni račun 32511 Rashodi po osnovi utroška lijekova) planira rashode u visini vrijednosti cjepiva koja planira distribuirati krajnjim provoditeljima.

2.5. Planiranje međusobnih prijenosa sredstava između proračunskih korisnika državnog proračuna

Uputama za izradu prijedloga državnog proračuna iz ranijih godina, proračunskim korisnicima je pojašnjeno na koji način je potrebno planirati prijenose sredstava drugim proračunskim korisnicima iz nadležnosti istog proračuna.

Podsjećamo kako sukladno prošlogodišnjim Uputama, a nastavno na preporuke Državnog ureda za reviziju, proračunski korisnici davatelji sredstava podskupinu 369 mogu planirati pod uvjetom da su o navedenom prijenosu obavijestili primatelja sredstava, ali i pod uvjetom da su od primatelja sredstava zaprimili pisanu obavijest kojom isti potvrđuje da će u svom financijskom planu planirati podskupinu 639 u istom iznosu. Ministarstvu financija potrebno je dostaviti dokaze o dostavi navedenih obavijesti.

Dakle, od prošlogodišnjeg proračunskog ciklusa više nisu moguće iznimke od gore navedenog, odnosno proračunski korisnici ne mogu planirati podskupinu 369 bez dostave potrebnih dokaza Ministarstvu financija.

2.6. Obrazloženje planiranih sredstava prijenosa HZZO-u u financijskom planu Ministarstva zdravstva

Državni ured za reviziju je u svom Izvješću o obavljenoj reviziji Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. i za 2023. godinu preporučio da obrazloženje financijskog plana Ministarstva zdravstva sadrži prikaz izračuna planiranih sredstava za prijenos HZZO-u za financiranje obveza državnog proračuna koje proizlaze iz odredbi Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju i Zakona o dobrovoljnom zdravstvenom osiguranju, u cilju povećanja transparentnosti državnog proračuna. Isto je istaknuto i u prošlogodišnjoj Uputi za izradu prijedloga državnog proračuna. Slijedom navedenog, podsjećamo na obvezu Ministarstva zdravstva da pri izradi obrazloženja financijskog plana za razdoblje 2025. – 2027., kao i za sva naredna razdoblja, isto dopuni sukladno navedenoj preporuci.

PROGRAM USAVRŠAVANJA U JAVNOJ NABAVI

6. prosinac 2024. (on line)

PLANIRANJE NABAVE ZA 2025. GODINU I AKTUALNA PITANJA IZ PRAKSE U IZRADI TE PREGLEDU I OCJENI TROŠKOVNIKA

Informacije i prijave: www.tim4pin

3. Rokovi za predlaganje i donošenje financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika

Rokovi za predlaganje i donošenje financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika dani su u donjoj tablici

Predlaganje i donošenje financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika

Tko	Kome	Preporučeni rok	Napomena
Čelnik proračunskog i izvanproračunskog korisnika	Upravljačkom tijelu gdje je primjenjivo	Do roka koji je određen uputama nadležnog ministarstva ili drugog državnog tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije	Prije dostave prijedloga financijskog plana nadležnom ministarstvu ili drugom državnim tijelu na razini razdjela organizacijske klasifikacije, čelnik proračunskog i izvanproračunskog korisnika obavezan je prijedlog financijskog plana uputiti upravljačkom tijelu na usvajanje, ako je primjenjivo, u skladu s aktima kojima je uređen rad proračunskog i izvanproračunskog korisnika.
Proračunski i izvanproračunski korisnici	Nadležnom ministarstvu ili drugom državnim tijelu na razini razdjela organizacijske klasifikacije	Do roka koji je određen uputama nadležnog ministarstva ili drugog državnog tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije	Proračunski i izvanproračunski korisnik dostavlja prijedlog svog financijskog plana nadležnom ministarstvu ili drugom državnim tijelu na razini razdjela organizacijske klasifikacije.
Proračunski korisnici koji svoj financijski plan unose u SAP sustav Državne riznice (glave i RKP-ovi vidljivi u državnom proračunu)	Unos u SAP sustav Državne riznice	8. studenog 2024.	Proračunski korisnici unose prijedlog svog financijskog plana u SAP sustav Državne riznice.*
Izvanproračunski korisnici	Unos u aplikaciju Financijski planovi i izvršenja izvanproračunskih korisnika - euro	7. studenog 2024.	Izvanproračunski korisnici unose prijedlog svog financijskog plana u aplikaciju Financijski planovi i izvršenja izvanproračunskih korisnika – euro na Portalu sustava Državne riznice.** Prije unosa prijedloga financijskih planova izvanproračunskih korisnika, isti moraju biti usklađeni s nadležnim ministarstvima.

* Unosom prijedloga financijskog plana proračunskog korisnika u SAP sustav državne riznice te unosom obrazloženja financijskog plana u aplikaciju Proračunska obrazloženja smatra se da je proračunski korisnik ispunio obvezu dostave svog financijskog plana Ministarstvu financija.

Iako proračunski korisnici koji se u proračunu nalaze unutar zajedničkih glava (RKP-ovi koji nisu vidljivi u proračunu pojedinačno) ne unose u SAP sustav državne riznice pojedinačno svoje financijske planove, smatra se da su isti dostavljeni Ministarstvu financija. Naime, nadležni razdjel dužan je prikupiti, provjeriti, objediniti i unijeti u sustav podatke iz svih financijskih planova ovih korisnika u okviru zajedničke glave i pripadajućih aktivnosti/projekata. Nadalje, nadležni razdjel dužan je u aplikaciju Proračunska obrazloženja unijeti objedinjeno obrazloženje financijskog plana zajedničke glave i pripadajućih aktivnosti/projekata. Stoga se smatra da je time ispunjena obveza dostave financijskog plana i obrazloženja financijskog plana Ministarstvu financija. Također, Ministarstvo financija ima uvid u sažete prikaze financijskih planova ovih korisnika kroz Prilog 11. Upute za izradu prijedloga državnog proračuna, koji je nadležni razdjel dužan dostaviti Ministarstvu financija prilikom pripreme i izrade proračuna. Slijedom navedenog, proračunski korisnici nisu dužni službeno dostaviti Ministarstvu financija prijedlog financijskog plana te obrazloženje financijskog plana.

** Unosom prijedloga financijskog plana i obrazloženja financijskog plana izvanproračunskog korisnika u aplikaciju Financijski planovi i izvršenja izvanproračunskih korisnika - euro smatra se da je nadležno ministarstvo ispunilo obvezu dostave financijskih planova izvanproračunskih korisnika iz svoje nadležnosti Ministarstvu financija. Slijedom navedenog, nadležna ministarstva nisu dužna službeno dostaviti Ministarstvu financija prijedlog financijskog plana izvanproračunskog korisnika te obrazloženje financijskog plana.

4. Preuzimanje materijala i priloga

Prilozi se proračunskim korisnicima ne dostavljaju u papirnatom obliku te ih je potrebno preuzeti sa Web stranice Ministarstva financija.

Na internetskoj stranici Ministarstva financija <https://mf.in.gov.hr/istaknute-teme/drzavna-riznica/priprema-proracuna/147> nalaze se:

Uputa za izradu prijedloga državnog proračuna za razdoblje 2025. - 2027.

Prilog 1a. Vezne tablice prihoda i primitaka i izvora financiranja
Prilog 1b. Vezne tablice prihoda i primitaka i izvora financiranja za EV naloge

Prilog 2. Izvori financiranja u državnom proračunu

Prilog 3. Organizacijska klasifikacija

Prilog 4. Lokacijska klasifikacija

Prilog 5a. Ekonomska klasifikacija

Prilog 5b. Promjene računskog plana

Prilog 6. Plan izdataka za otplatu glavnice primljenih zajmova

Prilog 7a. Uputa za izradu obrazloženja općeg dijela financijskog plana

Prilog 7b. Uputa za izradu obrazloženja posebnog dijela financijskog plana

Prilog 8. Uputa za planiranje podprojekata

Prilog 9. Stanje obveza

Prilog 10. Format za dostavu podataka o podprojektima P4 za korisnike 3. razine

Prilog 11. Prijedlozi financijskih planova proračunskih korisnika 3. razine

Prilog 12. Obrazac za sudjelovanje u izradi proračuna

Prilog 13. Format izgleda financijskog plana proračunskog korisnika

Prilog 14. Format izgleda financijskog plana izvanproračunskog korisnika

Prilog 15. Tablica transfera izvanproračunskim korisnicima

Prilog 16. Način izračuna prijenosa sredstava