

poslovni edukator

časopis za osnovne i srednje škole, predškolske ustanove i druge javne ustanove

DODATAK

POSLOVNA
ONLINE
AKADEMIJA

—
KOVAČIĆ
KONZALTING

POA



mr. sc.
Ivana Jakir-Bajo
dipl. oec.

Mjere ograničavanja korištenja proračunskih sredstava za škole

IMATE PITANJE?
TREBATE ODGOVOR?
Pošaljite ga Ivani Jakir-Bajo na:
casopis.poslovni.edukator@gmail.com

1. UVOD

U narednom razdoblju sve subjekte u sustavu proračuna, pa i škole, očekuju izazovna vremena.

Aktivnosti koje se poduzimaju radi obuzdavanje širenja epidemije koronavirusa predstavljaju značajan teret za svjetsko i hrvatsko gospodarstvo te za stanje javnih financija. Uz mjere koje Vlada Republike Hrvatske donijela poradi olakšanja problema nelikvidnosti onim gospodarstvenicima čija je poslovna aktivnost smanjena uslijed epidemije, uz istovremeno očuvanje radnih mjesta i zaposlenosti, doneseni su i akti značajni za rad i poslovanje svih subjekata u sustavu proračuna, uključujući i samih škola. Riječ je o **Zaključku o ograničavanju rashoda proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna zbog promjene gospodarskih okolnosti uslijed epidemije koronavirusa** (Klasa: 022-03/20-07/89, Urbroj: 50301-25/14-20-2; u daljnjem tekstu: Zaključak) i **Odluci o ograničavanju korištenja sredstava predviđenih Državnim proračunom Republike Hrvatske i financijskim planovima izvanproračunskih korisnika državnog proračuna za 2020. godinu** (u daljnjem tekstu: Odluka). Zaključak, kao i sama Odluka, objavljeni su u Narodnim novinama, br. 41/20.

Više o sadržaju Zaključka i Odluke, ali iz perspektive njihove primjene za škole daje se u nastavku teksta.

2. VIŠE O ZAKLJUČKU

Usporavanje gospodarskih aktivnosti uslijed provedbe mjera za obuzdavanje širenja koronavirusa, dovest će, s jedne strane, do snažnog pada javnih prihoda, a s druge strane potrebe za znatnim dodatnim sredstvima za provedbu mjera i aktivnosti za borbu protiv epidemije koronavirusa, za pomoć gospodarstvu uslijed epidemije, kao i za podršku gospodarskom oporavku nakon epidemije.

To je razlog da se ovim Zaključkom predlaže poduzimanje mjera kojima će se smanjiti rashodi i/ili osigurati sredstva za financiranje mjera i aktivnosti u borbi s epidemijom te promijeniti planirane aktivnosti kako bi se optimalno iskoristio ograničeni fiskalni potencijal.

Zaključak se ne odnosi isključivo na proračunske i izvanproračunske korisnike državnog proračuna, već i na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te posredno i njihove proračunske i izvanproračunske korisnike. Također u jednom dijelu odredbe Zaključka odnose te trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu.

Zaključak se može podijeliti na 4 dijela:

- **Prvi dio vezan je uz** nužne prilagodbe poslovanja i planiranih aktivnosti proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna. Što znače te prilagodbe detaljnije je propisano Odlukom koja je donesena na istoj sjednici Vlade kada i ovaj Zaključak, a ona se jedinim dijelom odnosi i na škole.
- **Drugi dio Zaključka odnosi se na** pregovore sa socijalnim partnerima o rashodima za zaposlene što je također značajno za poslovanje škola.
- **Treći dio obvezuje** Ministarstvo državne imovine za izradu smjernica za racionalizaciju poslovanja trgovačkih društava u većinskom državnom vlasništvu. Kako će se negativni učinci epidemije također odraziti na proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.
- **Četvrti dio** Zaključka odnosi se na njih. **I taj dio škole moraju popratiti jer im jedinice kao osnivači mogu propisati posebne mjere racionalizacije.**

Zaključkom se zadužuje Ministarstvo financija za nadzor nad provedbom odredbi Zaključka, ali i za predlaganje Vladi donošenja i dodatnih mjera koje su nužne za provedbu ovoga Zaključka.

2.1. Uvod u Odluku

Prvi dio Zaključka u biti je uvertira u Odluku Vlade koja definira mjere ograničavanja korištenja sredstava predviđenih Državnim proračunom Republike Hrvatske i financijskim planovima izvanproračunskih korisnika državnog proračuna za 2020. godinu. Logično je da je zbog bitno promijenjenih gospodarskih okolnosti i nužnosti osiguravanja sredstava za financiranje mjera i aktivnosti u borbi s epidemijom koronavirusa nužno prilagoditi planirane aktivnosti u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2020. godinu, financijskim planovima izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, ali i proračunima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2020. god.

2.2. Pregovori sa sindikatima

Odluka utvrđuje da će se pokrenuti pregovori sa socijalnim partnerima o visini osnovice za izračun plaće državnih službenika i namještenika te zaposlenih u javnim službama za 2020. godinu, kao i pregovori o isplati određenih materijalnih prava ugovorenih kolektivnim ugovorima te prava iz sklopljenih sporazuma o uvećanju koeficijentata složenosti poslova i dodataka na osnovnu plaću, što je trenutno u fazi provedbe.

2.3. Primjena Zaključka za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave

Kako jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te njihovi proračunski i izvanproračunski korisnici čine dio opće države, Zaključak također ukazuje jedinicama kako je potrebno da i oni na odgovarajući način provedu aktivnosti i mjere kojima će smanjiti proračunske rashode, odnosno osigurati sredstva za financiranje mjera i aktivnosti u borbi s epidemijom. To će svakako iziskivati promjenu planiranih aktivnosti kako bi se optimalno iskoristio i ograničeni fiskalni potencijal jedinica uzimajući u obzir i očekivano smanjenje prihodne strane njihova proračuna.

U tom kontekstu svakako je potrebno spomenuti kako škole kao proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave trebaju pratiti koje će mjere donijeti nadležna jedinica jer će se vjerojatno učinak tih mjera imati utjecaj i na poslovanje škola.

3. PRIMJENA ODLUKE

Kako je istaknuto u samom uvodu, uz Zaključak, Vlada je na istoj sjednici usvojila i **Odluku o ograničavanju korištenja sredstava predviđenih Državnim proračunom Republike Hrvatske i financijskim planovima izvanproračunskih korisnika državnog proračuna za 2020. godinu**. Odluka je stupila na snagu 4. travnja 2020.

Podsjetimo, posljednjim je izmjenama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2020. godinu (Narodne novine, br. 117/19 i 32/20) utvrđena mogućnost da se sredstva za saniranje posljedica epidemije koronavirusa odlukom Vlade osiguraju preraspodjelama sredstava bez ograničenja i to na proračunskim stavkama kod proračunskih korisnika državnog proračuna ili između proračunskih korisnika državnog proračuna i kod izvanproračunskih korisnika državnog proračuna te na postojećim, kao i na naknadno utvrđenim proračunskim stavkama, aktivnostima i projektima za koja se sredstva osiguravaju.

O takvim izvršenim preraspodjelama ministar financija će svaka dva tjedna izvještavati Odbor za financije i državni proračun Hrvatskog sabora.

Kako bi se što više sredstava osiguralo na navedenu namjenu, odnosno za financiranje mjera i aktivnosti u borbi s epidemijom, Vlada Republike Hrvatske ovom Odlukom predlaže mjere kojima se ograničava korištenje sredstava osiguranih u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2020. godinu i financijskim planovima za 2020. godinu izvanproračunskih korisnika državnog proračuna.

3.1. Primjena Odluke

Ono što je značajno jest da se Odluka primjenjuje na sve proračunske korisnike državnog proračuna i na sve izvanproračunske korisnike državnog proračuna iz Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika.

Iako škole nisu proračunski korisnici državnog proračuna, već su u Registru proračunskih i izvanproračunskih korisnika navedeni kao proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, zbog načina na koji su u državnom proračunu osigurani rashodi za zaposlene, Odluka se primjenjuje i na škole, ali isključivo u dijelu zapošljavanja.

Treba naglasiti da se Odluka izravno ne primjenjuje na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Iste prema odredbama ove Odluke ne trebaju tražiti nikakve suglasnosti od Ministarstva financija. Međutim, ipak je potrebno naglasiti da su one prema Zaključku Vlade također zadužene prilagoditi planirane aktivnosti u svojim proračunima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2020. godinu novonastalim okolnostima te provesti racionalizaciju poslovanja kako same jedinice, tako i njenih proračunskih i izvanproračunskih korisnika, ali to ne znači da to mora biti na isti način na koji je to učinjeno za proračunske i izvanproračunske korisnike državnog proračuna.

To konkretno znači da jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave mogu za proračunske korisnike iz svoje nadležnosti, dakle i škole uvesti mjere ograničavanja potrošnje koje mogu biti iste, slične ili drugačije od onih koje je Vlada donijela za proračunske i izvanproračunske korisnike državnog proračuna.

Odluka se primjenjuje na rashode i izdatke financirane iz svih izvora financiranja, odnosno na rashode i izdatke financirane iz općih prihoda i primitaka, doprinosa, vlastitih prihoda, prihoda za posebne namjene, pomoći (uključujući EU pomoći), donacija, prihoda od prodaje ili zamijene nefinancijske imovine i naknade s naslova osiguranja i namjenskih primitaka.

3.2. Nužni rashod i izdaci

Od dana stupanja na snagu Odluke proračunski i izvanproračunski korisnici državnog proračuna mogu preuzeti samo one obveze i izvršavati rashode i izdatke koji su neophodni za obavljanje njihovih osnovnih poslova i funkcija. Također se prema odredbama ove Odluke, obustavljaju svi javni pozivi, postupci javne nabave i postupci jednostavnih nabava te se ne mogu pokretati novi javni pozivi, postupci javne nabave, kao niti postupci jednostavne nabave koji nisu neophodni za obavljanje osnovnih poslova i funkcija.

Iznimno, obveznici mogu nastaviti provoditi postupke javne nabave, kao i postupke jednostavne nabave te mogu pokretati nove postupke:

- ako je nabava potrebna radi provedbe mjera za pomoć gospodarstvu uslijed epidemije koronavirusa
- ako se nabava provodi radi saniranje štete uzrokovane potresom
- ako je nabava materijala, opreme i slično potrebna za borbu protiv epidemije koronavirusa i
- ako za to postoji opravdani i obrazloženi razlog, u kojem je slučaju prije donošenja odluke o odabiru za postupke u tijeku, odnosno prije pokretanja postupka nabave potrebno dobiti prethodnu suglasnost ministra financija.

Zahtjev za dobivanje suglasnosti Ministarstva financija dostavlja se isključivo na e-mail adresu: zahtjev@mfin.hr.

Budući da škole nisu obveznici Odluke u ovom dijelu, ne moraju temeljem odredbi Odluke obustaviti javne pozive, postupke javne nabave i postupke jednostavne nabave, niti su obvezne uputiti zahtjev za dobivanje suglasnosti Ministarstvu financija za pokretanje novih postupaka i javnih poziva. Međutim, svakako trebaju pratiti akte nadležne jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za slučaj da postoje neka ograničenja po osnovi pokretanja navedenih postupaka u istima.

Najčešća pitanja škola vezana uz primjenu Odluke odnose se na provođenje EU projekata za koja se sredstva ostvaruju iz državnog proračuna ili od izvanproračunskih korisnika državnog proračuna.

Bez obzira na navedeno, škole niti u ovom dijelu nisu obveznici Odluke pa stoga niti ne trebaju suglasnost Ministarstva financija za pokretanje novih javnih poziva, postupaka javne nabave, kao niti postupaka jednostavne nabave za EU projekte.

Tako primjerice ako škola ili učenički dom zaprimi odluku Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost o odabiru korisnika sredstava Fonda radi neposrednog sufinanciranja korištenja obnovljivih izvora energije (dizalica topline i fotonaponska elektrana) davanjem sredstava pomoći u iznosu od 40% od ukupnog prihvatljivog iznosa projekta, a preostalih 60% financirat će nadležna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, jasno

je da škola ili učenički dom ne trebaju prije pokretanja postupka javne nabave zatražiti suglasnost Ministarstva financija. Učenički dom je u Registru proračunskih i izvanproračunskih korisnika naveden kao proračunski korisnik jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

3.3. Zapošljavanje

Od 4. travnja 2020. tj. dana stupanja na snagu Odluke obveznici na koje se ona odnosi, a u dijelu zapošljavanja to su i škole, ne smiju više zapošljavati, odnosno primati u službu službenike i namještenike bilo da je riječ o zapošljavanju, odnosno prijemu na određeno ili neodređeno vrijeme i to neovisno o tome od kuda se osiguravaju sredstva iz kojih se financira zapošljavanje. Dakle, i u slučajevima kada škole zapošljavaju na teret vlastitih prihoda. Isto tako, od 4. travnja 2020. škole ne smije sklapati nove ugovore o djelu. Ipak u točki V. Odluke utvrđene su dvije iznimke od ovoga pravila, a te se iznimke odnose na zapošljavanje, odnosno sklapanje ugovora o djelu za zdravstveno osoblje u ustanovama u zdravstvu. Uz to, zapošljavanje i sklapanje ugovora o djelu je dopušteno ako za to postoji opravdani i obrazloženi razlog. U takvim se slučajevima Ministarstvu financija dostavlja obrazloženje potrebe za zapošljavanjem, odnosno za sklapanje ugovora o djelu i isto je moguće provesti tek kada se dobije suglasnost ministra financija.

Svi zahtjevi po ovoj osnovi također se dostavljaju Ministarstvu financija na e-mail adresu: zahtjev@mfin.hr.

Treba isto istaknuti kako u slučaju zapošljavanja u sustavu školstva, ali i u drugim sektorima, Ministarstvo financija svoje mišljenje temelji na prethodno dobivenom mišljenju nadležnog ministarstva.

Točkom XI. Odluke utvrđeno je kako se privremeno neće primjenjivati Odluka o zabrani novog zapošljavanja službenika i namještenika u javnim službama (Narodne novine, br. 70/16, 50/17, 37/18, 71/18, 91/18 i 33/20), kao niti Odluka o zabrani novog zapošljavanja državnih službenika i namještenika u tijelima državne uprave te stručnim službama i uredima Vlade Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 70/16, 74/17 i 71/18). Za škole je značajna Odluka o zabrani novog zapošljavanja službenika i namještenika u javnim službama kojom je i do sada bilo moguće samo iznimno zapošljavanje službenika i namještenika u školama, kao i drugim javnim ustanovama te drugim pravnim osobama kojima se sredstva za plaće

osiguravaju u cijelosti ili većinskim dijelom u državnom proračunu, Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje, Hrvatskom zavodu za zapošljavanje, Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje i javnim ustanovama kojima se sredstva za plaće osiguravaju iz sredstava Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje. Zapošljavanje u javnim službama je bilo moguće samo ako se redovito obavljanje poslova ne moglo osigurati preraspodjelom između postojećih zaposlenika i ako su osigurana financijska sredstva. Ta iznimka odnosila se prvenstveno na situacije u kojima se nije moglo osigurati redovito obavljanje osnovne djelatnosti, ako su ispunjeni uvjeti za primjenu klauzule 2 za 1, kao i u slučaju zapošljavanja na određeno vrijeme na poslovima provedbe projekata sufinanciranih iz sredstava Europske unije te zapošljavanja na određeno vrijeme radi privremenog povećanja opsega poslova ili sezonskih poslova za plaćanje kojih su osigurana sredstva iz vlastitih prihoda.

U navedenim je slučajevima prije zapošljavanja bilo potrebno dobiti odobrenje nadležnog ministarstva. Ove će dvije odluke biti ponovno na snazi i primjenjivat će se nakon što prestane važiti Odluka za koju je za sada predviđeno da bude na snazi samo tijekom 2020. godine.

3.4. Donacije i pomoći

Uz sve navedeno, od dana stupanja na snagu Odluke proračunski i izvanproračunski korisnici državnog proračuna mogu davati donacije i pomoći (tekuće i kapitalne, unutar opće države, temeljem prijenosa EU sredstava) iznad iznosa od 10.000,00 kuna isključivo uz prethodnu suglasnost ministra financija. Svi zahtjevi po ovoj osnovi također se dostavljaju Ministarstvu financija na e-mail adresu: zahtjev@mfin.hr.

Ponovo se ističe kako škole nisu proračunski korisnici državnog proračuna pa nisu obvezne za davanje donacija i pomoći (tekuće i kapitalne, unutar opće države, temeljem prijenosa EU sredstava) iznad iznosa od 10.000,00 kuna tražiti prethodnu suglasnost ministra financija.

Međutim, mora se istaknuti kako su iznimne situacije u kojima škole uopće imaju pravni temelj za davanje pomoći, a posebno donacija.

3.5. Odgovornost za kršenje odredaba Odluke i njezin operativna provedba

U završnim odredbama Odluke naglasak je stavljen na odgovornost obveznika njezine primjene. Ako se proračunski i izvanproračunski korisnici državnog proračuna ne pridržavaju mjera utvrđenih u istoj, kao i načela dobrog financijskog upravljanja, a osobito načela ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti protiv njih

će se pokrenuti prekršajni postupak sukladno odredbama Zakona o proračunu (Narodne novine, br. 87/18, 136/12 i 15/15) i odredbama Zakona o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine, broj 111/18). U praksi to za škole konkretno znači da ne mogu provesti postupak zapošljavanja, odnosno nekog zaposliti bez prethodno dobivene suglasnosti Ministarstva znanosti i obrazovanja, odnosno Ministarstva financija.

