

# Novine u sustavu fiskalne odgovornosti

Davor Kozina \*

*U Narodnim novinama, broj 83/23 objavljen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnoj odgovornosti kojima se unapređuje sustav javnih financija. Ključne novosti koje donose ove izmjene pojašnjavaju se u nastavku.*

## 1. Uvod

Prvi Zakon o fiskalnoj odgovornosti (NN, br. 139/10., dalje u tekstu: **Zakon**) donesen je još 2010. godine. Njime su uvedena fiskalna pravila i pravila za jačanje fiskalne discipline, ali je uvedena i obveza davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti kao instrumenta samoprocjene sustava unutarnjih kontrola.

Pristupanjem u punopravno članstvo Europske unije, Republika Hrvatska je bila u obvezi prenijeti odredbe Direktive Vijeća 2011/85/EU (Službeni list EU L 306/41, 23.11.2011.) o zahtjevima za proračunske okvire država članica u nacionalno zakonodavstvo te time postići usklađenost s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu, zbog čega su usvojene izmjene Zakona u veljači 2014. godine (NN, br. 19/14.) Tim Zakonom ciljana vrijednost novog fiskalnog pravila postaje srednjoročni proračunski cilj koji će se ostvarivati prema planu prilagodbe, a po prvi puta formirano je stručno i neovisno tijelo kojemu je glavna zadaća pratiti primjenu fiskalnog pravila (**Povjerenstvo za fiskalnu politiku**).

U cilju potpune prilagodbe nacionalnog zakonodavstva odredbama Pakta o stabilnosti i rastu, te dobivenim Preporukama Vijeća EU u okviru Europskog semestra, 2018. godine pristupilo se izradi novog Zakona koji je stupio na snagu 1. siječnja 2019. godine (NN, br. 111/18.). Njime su propisana numerička fiskalna pravila koja se odnose na pravilo strukturnog salda, pravilo rashoda i pravilo javnog duga te je dodatno ojačana neovisnost Povjerenstva za fiskalnu politiku, koje je tim Zakonom definirano kao stalno, neovisno i samostalno tijelo.

Ulaskom Republike Hrvatske u europodručje trebalo je uskladiti određene odredbe Direktive Vijeća EU, proširiti zadaće i dodatno jačati neovisnost članova Povjerenstva za fiskalnu politiku, uvažiti odredbe novog Zakona o proračunu te napraviti određene izmjene vezane uz sastavljanje i predaju Izjave o fiskalnoj odgovornosti, o čemu se detaljnije pojašnjava u nastavku.

## 2. Jačanje uloge povjerenstva za fiskalnu politiku

**Izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnoj odgovornosti** (dalje u tekstu: **Izmjene Zakona**) reguliraju se odredbe vezane uz makroekonomske i proračunske procedure te ekonomsko upravljanje u cjelini, neophodne za kvalitetno

funkcioniranje Republike Hrvatske kao punopravne članice europodručja od 1. siječnja 2023. godine. To se posebice odnosi na obvezu izrade makroekonomskih projekcija, koje treba procijeniti i potvrditi nezavisno tijelo, kao i njihovu ugradnju u program stabilnosti te nacrt proračunskog plana.

**Proračunske projekcije treba odobriti Povjerenstvo za fiskalnu politiku** po unaprijed utvrđenom terminskom planu. Novost je da se projekcije nakon odobranja dostavljaju i na ocjenu Europskoj komisiji te je njenu ocjenu i preporuke također nužno ugraditi u ekonomsku, odnosno proračunsku politiku RH.

Odobranje makroekonomskih projekcija od strane neovisnog tijela dio je obveze Republike Hrvatske kojom Direktivu Vijeća 2011/85/EU (SL L 306, 23. 11. 2011.) o proračunskim zahtjevima za proračunske okvire prema državama članicama prenosi u hrvatsko zakonodavstvo.

S tim u vezi, **proširuju se zadaće Povjerenstva za fiskalnu politiku** i dodatno jača neovisnost njezinih članova. Tako će zadaće Povjerenstva uz razmatranje i procjenu rizika primjene fiskalnih pravila u programu stabilnosti i u državnom proračunu i financijskim planovima izvanproračunskih korisnika za planiranu proračunsku godinu i projekcijama za sljedeće dvije godine, praćenje ispunjavanja preporuka Vijeća Europske unije u svrhu rješavanja stanja prekomjernog proračunskog manjka i javnog duga kao i davanje mišljenja Vladi Republike Hrvatske (dalje: Vlada RH) o privremenom odgađanju primjene fiskalnih pravila, uključivati i razmatranje i usporedbu makroekonomskih i proračunskih projekcija s ostvarenim vrijednostima u razdoblju od četiri uzastopne godine koji će se provoditi najmanje jednom u dvije godine kao i potvrđivanje makroekonomskih projekcija na kojima se temelji program stabilnosti i nacrt proračunskog plana u skladu sa Zakonom o proračunu.

U svrhu jačanja neovisnosti Povjerenstva, dodatno je propisano da za **predsjednika Povjerenstva i članove Povjerenstva može biti izabrana osoba** koja nije član političke stranke, nije bila član političke stranke posljednjih pet godina do dana kandidiranja za predsjednika ili člana Povjerenstva, niti je u tom razdoblju kao nezavisni kandidat obnašala dužnost u predstavničkim i izvršnim tijelima na državnoj razini, kao ni u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Do stjecanja uvjeta za obavljanje svih administrativnih i tehničkih poslova Ureda Povjerenstva za fiskalnu politiku,

\* Davor Kozina, dipl.oec., Ministarstvo financija RH

te poslove će za Povjerenstvo obavljati Ured za opće poslove Hrvatskoga sabora i Vlade RH.

Osim preuzimanja u pravni poredak Republike Hrvatske Direktive Vijeća 2011/85/EU o zahtjevima za proračunske okvire država članica, Izmjenama Zakona također se osiguravaju pretpostavke za provedbu Uredbe (EU) br. 473/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o zajedničkim odredbama za praćenje i procjenu nacrtu proračunskih planova i osiguranju smanjenja prekomjernog deficita država članica u europodručju (SL L 140, 27.5.2013.).

Nadalje, Izmjenama Zakona usklađen je izričaj Zakona s odredbama novog Zakona o proračunu (NN, br. 144/21.) i s terminologijom europske statističke metodologije ESA 2010.

Izmjenama Zakona **uvedeni su pojmovi opća država, izvanproračunski korisnici skupine I. i skupine II., manjak/višk opće države, program stabilnosti, nacrt proračunskog plana.**

Ulaskom Republike Hrvatske u europodručje *program stabilnosti* zamjenjuje dosadašnji *program konvergencije*. Program stabilnosti je dokument Vlade RH koji se izrađuje tijekom procesa unutar kojeg su sve države članice EU obvezne izvještavati i usklađivati svoju ekonomsku politiku sa zajedničkim definiranim ciljevima i odredbama EU, a to se usklađivanje i izvještavanje provodi u okviru godišnjih ciklusa Europskog semestra, kada do kraja travnja svake godine države članice predaju svoje strateške dokumente Europskoj komisiji, nakon čega slijedi ekonomski dijalog, izrada i usvajanje preporuka za pojedinačne države članice te njihova provedba u praksi.

**Ulaskom u europodručje u proračunski proces uključena je i izrada nacrtu proračunskog plana, kako bi se osigurala koordinirana ekonomska politika država članica europodručja, koji je Vlada RH obvezna dostavljati Europskoj komisiji svake godine.**

**Nacrt proračunskog plana** je akt Vlade RH koji se izrađuje na temelju Pakta o stabilnosti i rastu i u kojem se definira makroekonomski i fiskalni okvir pojedine države članice europodručja u idućoj proračunskoj godini. S tim u vezi, Vlada RH obvezna je **nacrt proračunskog plana dostavljati Europskoj komisiji svake godine, najkasnije do 15. listopada**. Sadržaj nacrtu proračunskog plana utvrđuje se sukladno pravnim odredbama Europske unije, a **mišljenje Europske komisije** o nacrtu proračunskog plana **uzima se u obzir prilikom pripreme i donošenja državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna za iduću proračunsku godinu**. Prvi takav dokument - **Nacrt proračunskog plana za 2023. godinu**<sup>1</sup> je poslan Europskoj komisiji u listopadu 2022. godine.

### 3. Novosti uz Izjavu o fiskalnoj odgovornosti

Zakonom o fiskalnoj odgovornosti iz 2010. uvedena je Izjava o fiskalnoj odgovornosti (dalje: **Izjava**) kao **instrument samoprocjene sustava unutarnjih kontrola**, koju je čelnik dužan sastaviti svake godine za prethodnu godinu, za razdoblje u kojem je obnašao dužnost. Izjavom o fiskalnoj odgovornosti čelnik potvrđuje:

- zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava
- učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola u okviru proračunom utvrđenih sredstava.

Dosadašnji obveznici sastavljanja i predaje Izjave o fiskalnoj odgovornosti su bili korisnici proračuna na državnoj i lokalnoj razini te trgovačka društva i druge pravne osobe kojima je RH i/ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave **isključivi** osnivač/vlasnik.

Ovim Izmjenama Zakona proširuje se značajan broj novih obveznika sastavljanja i predaje Izjave.

Novost je da obveznici sastavljanja i predaje Izjave postaju **sve pravne osobe od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku, koje Vlada utvrđuje odlukom**. U posljednjoj Odluci Vlade (NN, br. 147/21. i 78/23.) utvrđeno je ukupno 36 pravnih osoba od posebnog interesa, od kojih, ovim izmjenama Zakona, obveznici sastavljanja i predaje Izjave o fiskalnoj odgovornosti po prvi puta postaju i tvrtke ACI d.d., Croatia Airlines d.d., Hrvatska banka za obnovu i razvitak (HBOR), Hrvatska poštanska banka d.d., INA – Industrija nafte d.d. i Jadranski naftovod d.d. (JANAF). Takva društva će svoju Izjavu dostavljati nadležnom ministarstvu.

Obveznici sastavljanja i predaje Izjave također postaju **sva trgovačka društva u kojima RH i/ili jedna ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju pojedinačno ili kumulativno većinsko vlasništvo/suvlasništvo**, a koja su upisana u Registar trgovačkih društava i drugih pravnih osoba obveznika davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti koji vodi Ministarstvo financija<sup>2</sup>.

Obvezi podnošenja Izjave postaju i **trgovačka društva i druge pravne osobe nad kojima obveznici primjene Zakona** o fiskalnoj odgovornosti (upisani u Registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika i Registar trgovačkih društava i drugih pravnih osoba obveznika davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti) **imaju pojedinačno ili kumulativno većinsko vlasništvo/suvlasništvo ili su njihovi osnivači**.

To podrazumijeva da društva u većinskom vlasništvu, primjerice, Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, Hrvatske elektroprivrede d.d. ili Zagrebačkog holdinga d.d. također postaju obvezni sastavljati i predati Izjavu o fiskalnoj odgovornosti svom osnivaču odnosno većinskom vlasniku. Primjerice, Zagrebačke ceste, Čistoća i Gradska plinara postaju obveznici sastavljanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti koju će predati svom osnivaču - Zagrebačkom

<sup>1</sup> [https://mf.in.gov.hr/UserDocImages//dokumenti/hr\\_i\\_eu/eu\\_fondovi//Nacrt%20prora%C4%8Dunskog%20plana%20Republike%20Hrvatske%202023.pdf](https://mf.in.gov.hr/UserDocImages//dokumenti/hr_i_eu/eu_fondovi//Nacrt%20prora%C4%8Dunskog%20plana%20Republike%20Hrvatske%202023.pdf)

<sup>2</sup> Ministarstvo financija Republike Hrvatske - Izjava o fiskalnoj odgovornosti

holdingu d.d.. Izmjenama Zakona je propisano da takve institucije dostavljaju Izjavu nadležnoj instituciji **do kraja veljače tekuće za prethodnu godinu.**

Uz navedeno, propisano je da **društva koja se nalaze u portfelju Centra za restrukturiranje i prodaju** (dalje u tekstu: CERP), a **koja su u većinskom vlasništvu RH**, svoju Izjavu dostavljaju nadležnom CERP-u, koji kontinuirano prati poslovanje takvih društava. Ta društva su, primjerice, Zrakoplovni tehnički centar, Plinacro, Agroduhan i ne nalaze se u odluci Vlade o pravnim osobama od posebnog interesa za RH. Izmjenama Zakona ostavljena je mogućnost da osim CERP-a i nadležna ministarstva (nadležna za djelatnost kojima se bave takva društva) mogu, u slučaju potrebe, zatražiti Izjavu od navedenih društava.

Treba istaknuti da su osim navedenih obveznika sastavljanja i predaje Izjave, kao obveznici ovoga Zakona, **ali samo u dijelu koji se odnosi na primjenu fiskalnih pravila** navedeni i **izvanproračunski korisnici iz skupine II.**, a koji su prema pravilima europske statističke metodologije ESA 2010 razvrstani u sektor opće države, a nisu uključeni u registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika.

Podsjećamo da su, sukladno odredbama Zakona o proračunu, izvanproračunski korisnici ustanove, trgovačka društva i druge pravne osobe koje nisu proračunski korisnici, a koji pojedinačno ili kumulativno ispunjavaju sljedeće uvjete:

- a) da im je isključivi osnivač ili vlasnik Republika Hrvatska i/ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, da u njima Republika Hrvatska odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ima odlučujući utjecaj na upravljanje i da se u opći proračun uključuju s obzirom na način financiranja.
- b) da su prema pravilima statističke metodologije Europske unije (ESA 2010) razvrstani u sektor opće države.

**Pravne osobe koje ispunjavaju oba navedena uvjeta svrstavaju se u prvu skupinu (skupina I.) izvanproračunskih korisnika, a pravne osobe koje ispunjavaju samo uvjet iz točke b) svrstavaju se u drugu skupinu izvanproračunskih korisnika (skupina II.).**

Navedena je podjela važna i u kontekstu obveznika sastavljanja i predaje Izjave jer veći dio izvanproračunskih korisnika skupine II. (različite komore, vijeća nacionalnih manjina) nisu obveznici sastavljanja i predaje Izjave. S tim u vezi, samo one institucije upisane u Registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika i Registar trgovačkih društava i drugih pravnih osoba obveznika davanja Izjave koje vodi Ministarstvo financija bit će obveznici njezina sastavljanja i predaje. S obzirom na Izmjene Zakona, **Ministarstvo financija će u narednom razdoblju u suradnji s drugim ministarstvima i jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave ažurirati postojeći Registar trgovačkih društava i drugih pravnih osoba obveznika sastavljanja i predaje Izjave.**

Nadalje, Izmjenama Zakona **pojašnjen je pojam formalne i suštinske provjere sadržaja Izjave i drugih akata koji se dostavljaju uz Izjavu.** Tako je definirano da **formalna**

**provjera** sadržaja obuhvaća provjeru njihove cjelovitosti i dostave u propisanom roku, a **suštinska provjera** obuhvaća provjeru njihovog sadržaja, a koja se očituje u provjeri vjerodostojnosti odgovora na odabranom uzorku pitanja iz Upitnika koji je sastavni dio odgovarajuće uredbe, provjeru provedbe aktivnosti iz dostavljenih izvješća o otklonjenim slabostima i nepravilnostima utvrđenima prethodne godine te provjeru usklađenosti s drugim izvješćima ili informacijama koje se odnose na obveznika Zakona o fiskalnoj odgovornosti.

S tim u vezi **dodatno su razrađene prekršajne odredbe.** Tako je propisano da će se novčanom kaznom od 660,00 do 3.310,00 eura **kazniti za prekršaj čelnik:**

1. ako za prethodnu godinu, za razdoblje u kojem je obnašao dužnost, odnosno obavljao poslove čelnika, ne sastavi Izjavu o fiskalnoj odgovornosti (ovo se prvenstveno odnosi na slučajeve kada čelnik prilikom primopredaje dužnosti nije sastavio i predao Izjavu i pripadajuće priloge novom čelniku za razdoblje u kojem je obnašao dužnost čelnika)
2. ako u propisanom roku (do 28. veljače, odnosno do 31. ožujka tekuće godine) ne dostavi Izjavu i druge akte za prethodnu godinu
3. ako se po provedenim formalnim i suštinskim provjerama sadržaja Izjave i drugih akata utvrdi postojanje nepravilnosti.

Treba istaknuti da na temelju uočenih slabosti u provođenju formalne i suštinske kontrole zaprimljenih Izjava od strane nadležnih ministarstava, **Ministarstvo financija trenutno priprema uputu za nadležna ministarstva i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u cilju ujednačenog pristupa provođenja formalnih i suštinskih kontrola Izjava institucija iz nadležnosti i kvalitetnijih analiza koje će dovesti do predlaganja mjera za poboljšanje sustava unutarnjih kontrola kod institucija iz nadležnosti.**

Važno je napomenuti da Ministarstvo financija trenutno provodi projekt „*Jačanje sustava fiskalne odgovornosti i sustava unutarnjih kontrola*“ koji se financira iz Europskog socijalnog fonda. U okviru projekta (koji završava 30. studenoga 2023.) **izrađeno je aplikativno rješenje** za sastavljanje i predaju Izjava o fiskalnoj odgovornosti i pripadajućih priloga, za sastavljanje i predaju strateških i godišnjih planova rada unutarnje revizije i fiskalnih učinaka provedenih preporuka unutarnje revizije, kao i za preglednije vođenje registra jedinica za unutarnju reviziju, registra ovlaštenih unutarnjih revizora u javnom sektoru te registra trgovačkih društava i drugih pravnih osoba obveznika sastavljanja i predaje Izjave. Aplikativno rješenje namijenjeno je isključivo **korisnicima proračuna koji su obvezni do 31. ožujka svake godine predati Izjavu o fiskalnoj odgovornosti Ministarstvu financija** (korisnici državnog proračuna razine razdjela organizacijske klasifikacije te županije, gradovi i općine).

Navedeni obveznici će **po prvi puta putem ove aplikacije sastavljati Izjavu za 2023. godinu i predati ju Ministarstvu financija do 31. ožujka 2024.**



S tim u vezi, u okviru projekta tijekom rujna, listopada i studenoga 2023. organizirat će se posebne radionice namijenjene koordinatorima za sastavljanje i predaju Izjave o fiskalnoj odgovornosti te unutarnjim revizorima s državne i lokalne razine u vezi korištenja ove aplikacije. Ministarstvo financija će u narednom razdoblju razmotriti mogućnost pokretanja novog projekta kojim bi se aplikativno rješenje proširilo na sve obveznike sastavljanja i predaje Izjave o fiskalnoj odgovornosti, a do tada način sastavljanja i predaje Izjave nadležnoj instituciji ostaje isti.

### Zaključno

Izmjenama Zakona o fiskalnoj odgovornosti dodatno se unapređuje sustav javnih financija. Ulaskom Republike Hrvatske u europodručje bilo je potrebno provesti završno usklađivanje s pravnom stečevinom EU vezano uz zahtjeve za proračunske okvire država članica i zajedničke odredbe za praćenje i procjenu nacрта proračunskih pla-

nova i osiguranju smanjenja prekomjernog deficita država članica u euro području.

Dodatno je uređen zakonodavni okvir za rad Povjerenstva za fiskalnu politiku kao supervizora nad primjenom Zakona, ali i nad provođenjem fiskalne politike države u cijelosti.

Također, značajno se proširuje broj novih obveznika sastavljanja i predaje Izjave o fiskalnoj odgovornosti. Uredbu o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila (NN, br. 95/19.) s ovim Izmjenama Zakona Vlada RH će uskladiti najkasnije u roku od šest mjeseci od njegovog stupanja na snagu (do 29. siječnja 2024.). S obzirom na to da se donošenje izmjenne postojeće Uredbe očekuje početkom 2024., **obveznici sastavljanja i predaje Izjave o fiskalnoj odgovornosti će i za 2023. godinu sastavljati Izjavu na temelju trenutno važeće Uredbe.**



SVEUČILIŠNA  
**TISKARA**

Trg Republike Hrvatske 14  
10000 Zagreb, Hrvatska  
**T:** 385(01) 45 64 430, 45 64 428  
**F:** 385(01) 45 64 427  
**E:** [info@sveucilisnatiskara.hr](mailto:info@sveucilisnatiskara.hr)  
[www.sveucilisnatiskara.hr](http://www.sveucilisnatiskara.hr)