

Podsjetnik trgovačkim društvima i drugim pravnim osobama na obvezu davanja izjave o fiskalnoj odgovornosti za 2023. godinu – rok 2. travanj 2024.

Ana Zorić*

Davor Kozina**

Autori u tekstu podsjećaju trgovačka društva i druge pravne osobe koje su obveznici davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti na njihove obveze u sustavu fiskalne odgovornosti prilikom podnošenja Izjave za 2023. godinu. Poseban osvrt daje se na novosti vezane za izmjene i dopune Zakona o fiskalnoj odgovornosti¹ te nove obveznike koji Izjavu o fiskalnoj odgovornosti ove godine daju po prvi puta.

1. Uvod i novosti vezane za izmjene i dopune Zakona o fiskalnoj odgovornosti¹

Čelnici trgovačkih društava i drugih pravnih osoba kojima su vlasnici/osnivači Republika Hrvatska odnosno jedna ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave od 2015. godine obvezni su dati Izjavu o fiskalnoj odgovornosti (u daljnjem tekstu: **Izjava**). Tako su i oni ušli u krug obveznika koji početkom svake godine testiranjima po područjima iz Upitnika o fiskalnoj odgovornosti (u daljnjem tekstu: **Upitnik**) provode samoocjenu i samoprocjenu sustava unutarnjih kontrola te utvrđuju kako upravljaju sredstvima koja su im na raspolaganju. Obveza davanja Izjave je posljednjim **Zakonom o fiskalnoj odgovornosti**², koji je na snagu stupio 1. siječnja 2019., proširena i na ona trgovačka društva koja su u vlasništvu Republike Hrvatske i/ili jedne ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te na druge pravne osobe kojima je osnivač Republika Hrvatska i/ili jedna ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Ovi su obveznici do tada bili neopravdano oslobođeni obveze davanja Izjave, iako se suštinski ne razlikuju od dosadašnjih obveznika, a i u svom radu mogu raspolagati značajnim sredstvima iz javnih izvora. Broj obveznika davanje Izjave je dodatno proširen prošle godine nakon stupanja na snagu **Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnoj odgovornosti**. Naime, 29. srpnja 2023. na snagu je stupio Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnoj odgovornosti koji je objavljen u „Narodnim novinama“ broj 83 iz 2023. godine (u daljnjem tekstu: posljednje izmjene Zakona o fiskalnoj odgovornosti). Slijedom ulaska Republike Hrvatske u europodručje trebalo je uskladiti nacionalne odredbe sa

zakonodavstvom Europske unije³, a dodatno je bilo nužno proširiti zadaće i jačati neovisnost članova Povjerenstva za fiskalnu politiku te uskladiti odredbe važećeg zakonodavnog okvira s odredbama Zakona o proračunu koji se primjenjuje od 1. siječnja 2022. Uz to bilo je nužno regulirati određene izmjene vezane uz sastavljanje i predaju Izjave. Naime, **utvrđena je potreba proširenja kruga obveznika predaje Izjave**. Tako od ove godine obveznici sastavljanja i predaje Izjave za 2023. i naredne godine postaju **sve pravne osobe od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku, koje Vlada utvrđuje odlukom**. U posljednjoj Odluci Vlade⁴ utvrđeno je ukupno 36 pravnih osoba od posebnog interesa, od kojih, slijedom posljednjih izmjena Zakona o fiskalnoj odgovornosti, obveznici sastavljanja i predaje Izjave po prvi puta postaju i društva 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**⁵. Obveznici sastavljanja i predaje 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

* Ana Zorić, dipl.iur., Ministarstvo financija RH, Zagreb

** Davor Kozina, dip.oec., Ministarstvo financija RH, Zagreb

¹ NN, br. 83/23

² NN, br. 111/18

³ Direktiva 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

⁴ NN, br. 147/21 i 78/23

⁵ Navedeni Registar je dostupan na poveznici <https://mfin.gov.hr/proracun-86/izjava-o-fiskalnoj-odgovornosti/612>

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 svom osnivaču odnosno većinskom vlasniku. Primjerice, Gradska plinara d.o.o., Vodovod i odvodnja d.o.o. i Gradska ljekarna Zagreb postaju obveznici sastavljanja Izjave koju će predati svom osnivaču – Zagrebačkom holdingu d.d. Posljednjim izmjenama Zakona o fiskalnoj odgovornosti propisano je da takve institucije dostavljaju Izjavu nadležnoj instituciji **do 28. veljače tekuće za prethodnu godinu.** Uz navedeno, propisano je da **društva koja se nalaze u portfelju Centra za restrukturiranje i prodaju** (u daljnjem tekstu: CERP), a koja su **u većinskom vlasništvu RH, svoju Izjavu dostavljaju nadležnom CERP-u, koji kontinuirano prati poslovanje takvih društava.** Uz društva kao što su Zrakoplovni tehnički centar d.d. i Plinacro d.o.o., koji su već ranije postali obveznici davanja Izjave, novi obveznici predaje Izjave koji se nalaze u portfelju CERP-a su primjerice, Borovo d.d., Vukovar; Jadroplov Split, d.d., Brijuni-Rivijera d.o.o. Pula. Navedena društva se ne nalaze 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. Kako je na temelju Zakona o fiskalnoj odgovornosti bilo predviđeno donošenje uredbe kojom će biti detaljnije uređena pitanja koja se odnose na predaju, ali i na sam sadržaj Izjave, Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 3. listopada 2019. donijela Uredbu o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila⁶ (u daljnjem tekstu: Uredba) koja se u cijelosti primjenjuje od 2020. godine. Posljednjim izmjenama Zakona o fiskalnoj odgovornosti predviđeno je usklađenje Uredbe s odredbama posljednjih izmjena Zakona o fiskalnoj odgovornosti, no to nas tek očekuje, pa i raniji i novi obveznici sastavljanja i predaje Izjave za 2023. godinu istu sastavljaju na temelju trenutno važeće Uredbe iz 2019. godine.

Što se tiče načina i rokova predaje u nastavku se daje pregled u tablici, a s obzirom na to da ove godine uobičajeni rok za predaju, 31. ožujka, pada u nedjelju te da je 1. travnja Uskrsni ponedjeljak, **rok za predaju se pomiče na prvi sljedeći radni dan u tako obveznici svoje Izjave za 2023. godinu predaju do 2. travnja 2024.** Ministarstvo financija će, kao i svake godine, dati posebnu uputu o davanju Izjave o fiskalnoj odgovornosti (u daljnjem tekstu: Izjava) dostupnu na mrežnim stranicama Ministarstva financija na poveznici www.mfin.hr/hr/izjava-o-fiskalnoj-odgovornosti.

2. Registar trgovačkih društava i drugih pravnih osoba obveznika davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti

Kako bi obveznici mogli provjeriti jesu li dužni primjenjivati Zakon o fiskalnoj odgovornosti u dijelu koji se odnosi na obvezu sastavljanja i predaje Izjave o fiskalnoj odgovornosti na stranicama Ministarstva financija <https://mfin.gov.hr/proracun-86/izjava-o-fiskalnoj-odgovornosti/612> objavljen je Registar trgovačkih društava i drugih pravnih osoba obveznika davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti u kojemu su navedena trgovačka društva i druge pravne osobe koje su obveznici davanja Izjave. Registar se redovito ažurira, a Uredbom je uređen postupak upisa u Registar, kao i dostave podataka o izmjeni podataka koji su u Registar bili ranije upisani. **Podnositelj zahtjeva za upis ili ažuriranje podataka** je ministarstvo, drugo državno tijelo na razini razdjela organizacijske klasifikacije ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji imaju obvezu podnijeti zahtjev za upis u Registar trgovačkog društva ili pravne osobe iz svoje nadležnosti te njihove „tvrtke kćeri“, isto kao i zahtjeva za ažuriranje podataka ranije unesenih u Registar. Zahtjevi za upis ili ažuriranje podataka podnose se na obrascima koji su propisani, odnosno koji su dani u prilogu Uredbe. Podnositelj zahtjeva treba popuniti i podnijeti zahtjev za upis, odnosno zahtjev za izmjenu podataka u Registar u roku od osam radnih dana od dana nastanka promjene podataka koji se upisuju u Registar. Podaci u Registru moraju biti u skladu s podacima iz matičnog registra.

Sukladno Uredbi odgovornost za točnost danih podataka u registar je na ministarstvima, drugim državnim tijelima na razini razdjela organizacijske klasifikacije te na jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave koji su odgovorni za dostavu podataka.

Što se tiče utvrđivanja kruga obveznika primjene Zakona, treba istaknuti da su obveznici sastavljanja i predaje Izjave i društva koja je osnovala jedinica lokalne samouprave zajedno s trgovačkim društvima u većinskom vlasništvu (primjerice, Grad ima udjel od 40 %, a još dva trgovačka društva imaju udjele u novom društvu, svaki po 30 %) ili primjerice, ako kumulativno imaju većinsko vlasništvo (primjerice, Grad ima udjel od 40 %, trgovačko društvo u vlasništvu grada ima 20 %, a privatna pravna osoba 40 %). Međutim, treba istaknuti da u Registar obveznika ne ulazi društvo kojemu su osnivači jedinica lokalne samouprave (50 %) i privatna pravna osoba (50 %) u jednakom omjeru, jer jedinica nema pojedinačno ili kumulativno većinsko vlasništvo/suvlasništvo.

Vezano uz „tvrtke kćeri“, obveznik sastavljanja i predaje Izjave (koji treba biti upisan i u Registar trgovačkih društava i drugih pravnih osoba obveznika davanja Izjave) je samo ono društvo kojemu je osnivač ili većinski vlasnik, obveznik upisan u Registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika ili Registar trgovačkih društava i drugih pravnih osoba obveznika davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti. Međutim, ako je „tvrtka kćer“ osnovala ili je većinski vlasnik drugog društva, navedeno društvo nije

⁶ NN, br. 95/19

obveznik sastavljanja i predaje Izjave. Primjerice, Gradska plinara d.o.o. Zagreb je obveznik i Izjavu predaje svom osnivaču Zagrebačkom holdingu d.d., međutim, ako Gradska plinara ima većinski udjel u nekom drugom društvu, to društvo nije obveznik Zakona o fiskalnoj odgovornosti odnosno nije obveznik predaje Izjave. Također, ako je trgovačko društvo koje je obveznik davanja Izjave, većinski vlasnik društva koje ima sjedište u inozemstvu, takvo društvo isto nije obveznik sastavljanja i predaje Izjave.

S obzirom na to da Ministarstvo financija ažurira postojeći Registar s novim obveznicima na temelju dobivenih informacija nadležnih tijela, nenavođenje određenog društva ili druge pravne osobe u Registru ne znači da isti nisu obveznici davanja Izjave, ako udovoljavaju naprijed navedenim uvjetima. Skrećemo pozornost da je u okviru projekta „Jačanje sustava fiskalne odgovornosti i sustava unutarnjih kontrola“ financiranog iz Europskog socijalnog fonda, izrađen novi Registar trgovačkih društava i drugih pravnih osoba obveznika davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti koji će zamijeniti postojeći Registar objavljen u Excel formatu. Novi Registar će omogućiti lakše pretraživanje podataka o unesenim obveznicima kroz različite kriterije (naziv obveznika, OIB, nadležno tijelo kojem se dostavlja Izjava, razina kojoj pripada, kao što je državna ili lokalna, tvrtka kćer i slično).

TRGOVAČKA DRUŠTVA I DRUGE PRAVNE OSOBE KOJE PREDAJU IZJAVE O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI ZA 2023. GODINU DO 2. TRAVNJA 2024.		
Obveznik	Rok predaje	Kome se izjava predaje?
Predsjednici uprava trgovačkih društava u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske	2. travnja 2024.	nadležnom ministarstvu, državnom tijelu odnosno pravnoj osobi s javnim ovlastima (CERP)
Čelnici drugih pravnih osoba kojima je osnivač RH	2. travnja 2024.	nadležnom ministarstvu
Čelnici pravnih osoba od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku koje Vlada RH utvrđuje odlukom, a koji su upisani u Registar trgovačkih društava obveznika davanja Izjave	2. travnja 2024.	nadležnom ministarstvu
Predsjednici uprava trgovačkih društava u vlasništvu jedne JLP(R)S	2. travnja 2024.	toj jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave
Čelnici drugih pravnih osoba kojima je osnivač jedna JLP(R)S	2. travnja 2024.	načelniku općine, gradonačelniku, odnosno županu nadležne JLP(R)S
Predsjednici uprava trgovačkih društava u kumulativno većinskom vlasništvu više JLP(R)S	2. travnja 2024.	onoj JLP(R)S koja ima najveći udio u vlasništvu trgovačkog društva, a svim ostalim jedinicama koje imaju udjele u vlasništvu dostavljaju na znanje presliku dostavljene dokumentacije
Čelnici drugih pravnih osoba kojima je osnivač više JLP(R)S	2. travnja 2024.	onoj jedinici koja ima najveći udio, a svim ostalim jedinicama koje imaju udjele dostavljaju na znanje presliku dostavljene dokumentacije

TRGOVAČKA DRUŠTVA I DRUGE PRAVNE OSOBE KOJE PREDAJU IZJAVE O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI ZA 2023. GODINU DO 2. TRAVNJA 2024.

Obveznik	Rok predaje	Kome se izjava predaje?
Predsjednici uprava trgovačkih društava u vlasništvu Republike Hrvatske i jedne ili više JLP(R)S	2. travnja 2024.	nadležnom ministarstvu ili JLP(R)S koja ima najveći udio u vlasništvu trgovačkog društva, a svim ostalima koji imaju udjele u vlasništvu dostavljaju na znanje presliku dostavljene dokumentacije
Čelnici drugih pravnih osoba kojima je osnivač Republika Hrvatska i jedna ili više JLP(R)S	2. travnja 2024.	nadležnom ministarstvu ili JLP(R)S koja ima najveći udio u pravnoj osobi, a svim ostalima koji imaju udjele dostavljaju na znanje presliku dostavljene dokumentacije

– Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje imaju jednake udjele u vlasništvu trgovačkog društva koje su zajednički osnovele, a od kojih ni jedna nema većinski udio u vlasništvu, obvezne su međusobno se dogovoriti kojoj od jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave predsjednik uprave trgovačkog društva, do 2. travnja 2024. godine, radi provjere sadržaja, dostavlja Izjavu i druge akte za 2023. godinu.

– Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje su zajednički osnivači druge pravne osobe obvezne su međusobno se dogovoriti kojoj od jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave čelnik druge pravne osobe, do 2. travnja 2024. godine, radi provjere sadržaja, dostavlja Izjavu i druge akte za 2023. godinu.

o Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave o postignutom dogovoru dužne su bile najkasnije do 28. veljače 2024. godine pisanim putem izvijestiti trgovačko društvo odnosno pravnu osobu i Ministarstvo financija.

– Ako se jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave nisu dogovorile, svaka od jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ima obvezu provjeriti sadržaj Izjave i druge akte iz za trgovačka društva u vlasništvu više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno za pravne osobe kojoj su osnivači više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Sva ostala trgovačka društva i druge pravne osobe koje su obveznici predaje Izjave bili su obvezni iste predati nadležnim tijelima do 28. veljače 2024. Dakle, predsjednici uprava trgovačkih društava i čelnici drugih pravnih osoba u kojima proračunski/izvanproračunski korisnici državnog proračuna, odnosno proračunski/izvanproračunski korisnici JLP(R)S te druga trgovačka društva koja su obveznici davanja Izjave imaju pojedinačno ili kumulativno većinsko vlasništvo/suvlasništvo ili su njihovi osnivači, svoje Izjave su dostavljali nadležnom proračunskom korisniku državnog proračuna, proračunskom korisniku JLP(R)S-a, izvanproračunskom korisniku iz skupine I., odnosno nadležnom trgovačkom društvu ili drugoj pravnoj osobi do 28. veljače 2024. Isto tako, predsjednici uprava trgovačkih društava u većinskom vlasništvu drugog trgovačkog društva u kojemu podjelu vlasničkih odnosno osnivačkih prava imaju RH i jedna i/ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, svoje Izjave su imali obvezu dostaviti Izjavu tom trgovačkom društvu do 28. veljače 2024. Jedini su izuzetak od ovih rokova čelnici obveznika koji su izravno odgovorni Hrvatskome saboru.

Oni dostavljaju Izjavu i svu drugu prateću dokumentaciju radi provjere njihova sadržaja Hrvatskome saboru uz godišnje izvješće o radu⁷.

Kada se Izjava dostavlja nadležnom ministarstvu ili nadležnoj jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave, uz nju se dostavljaju popunjeni Upitnik, Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti, Izvješće o otklonjenim slabostima i nepravilnostima utvrđenima prethodne godine te Mišljenje unutarnje revizije o sustavu unutarnjih kontrola za područja koja su bila revidirana u prethodnoj godini.

3. Temelj za davanje Izjave o fiskalnoj odgovornosti

Temelji za davanje Izjave su popunjeni Upitnik, nalaz Državnog ureda za reviziju, odnosno vanjske revizije i raspoložive informacije. Ako se na temelju navedenog utvrdi da su sredstva korištena zakonito, namjenski i svrhovito te da sustav unutarnjih kontrola funkcionira učinkovito i djelotvorno u okviru proračunom, odnosno financijskim planom utvrđenih sredstava čelnik daje Izjavu bez uočenih slabosti i nepravilnosti (na obrascu 1.a). Od kraja 2019. godine za davanje Izjave na obrascu 1.a uvedeni su dodatni kriteriji. Nalazi Državnog ureda za reviziju, odnosno vanjske revizije, ali i unutarnje revizije utječu na postupak davanja Izjave. Kada je riječ o Državnom uredu za reviziju, od stupanja na snagu Zakona o Državnom uredu za reviziju⁸ zakonski predstavnik subjekta revizije, odnosno zakonski predstavnik subjekta na kojeg se odnosi dani nalog i/ili preporuka, obavezan je u roku 60 dana od dana primitka konačnog izvješća o obavljenoj reviziji, dostaviti Državnom uredu za reviziju plan provedbe naloga i preporuka, koji će sadržavati planirane aktivnosti za otklanjanje nepravilnosti i planirano vrijeme za njihovu provedbu. Postupanje koje je sada utvrđeno zakonom je i do sada bilo uobičajeno u praksi, međutim za nepostupanje na navedeni način nije bilo posljedica. Novost uvedena Zakonom o Državnom uredu za reviziju je proširivanje prekršajne odgovornosti. Naime, uz ranije propisane prekršajne sankcije kažnjavanje je uvedeno za još dva slučaja:

- ako subjekt revizije u propisanom roku ne dostavi plan provedbe naloga i preporuka i
- ako subjekt revizije ne provede naloge i preporuke dane u izvješću o obavljenoj reviziji u rokovima i na način naveden u planu provedbe naloga i preporuka.

Upravo je ta činjenica bila i poticaj za davanje većeg značaja nalazima i mišljenjima Državnog ureda za reviziju, ali i vanjske revizije i u postupku davanja Izjave. Slijedom toga, **ako nalozi i preporuke koje je dao Državni ured za reviziju ili vanjska revizija iz ranijih godina još nisu provedeni ne može se dati Izjava na obrascu 1.a i tako je potrebno postupati sve dok se nalozi i preporuke ne provedu u cijelosti.** Iako je postojala ideja da se Izjava na obrascu 1.a može dati i u slučaju da nalozi i preporuke Državnog ureda za reviziju nisu provedeni u godini za koju se daje Izjava ako prema planu provedbe naloga i preporuka (a kojeg je

potvrdila Državna revizija) nalog ili preporuka nije niti trebala biti provedena u toj, već u narednim godinama, ne može se zanemariti činjenica da u godini za koju se daje Izjava postoje neprovedeni nalozi ili preporuke, što minimalno ukazuje na činjenicu da sustav unutarnjih kontrola ne funkcionira kako bi mogao funkcionirati da su svi nalozi i preporuke provedeni.

Dodatno, **Izjava na obrascu 1.a ne može se dati niti** u slučaju da su svi nalozi i preporuke provedeni, ali čelnik na temelju nekih **drugih raspoloživih informacija** (koje je potrebno navesti u samoj Izjavi) nije u mogućnosti potvrditi da su sredstva korištena zakonito, namjenski i svrhovito te da sustav unutarnjih kontrola funkcionira učinkovito i djelotvorno u okviru proračunom, odnosno financijskim planom utvrđenih sredstava. To je primjerice situacija u kojoj nadležna tijela provode izvide i druge radnje zbog sumnje na pronevjeru ili slično. Čelnik ne daje samo Izjavu, već uz Izjavu dostavlja i popunjeni Upitnik, Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti, Izvješće o otklonjenim slabostima i nepravilnostima utvrđenima prethodne godine i Mišljenje unutarnje revizije o sustavu unutarnjih kontrola za područja koja su bila revidirana. Sadržaj i oblik priloga detaljno je propisan Uredbom, a svi obrasci Izjave za 2023. godinu dostupni su u word formatu na internetskoj stranici Ministarstva financija <https://mfmin.gov.hr/proracun-2020/izjava-o-fiskalnoj-odgovornosti/612>. Kako je i navedeno, obrasci Izjave za 2023. godinu nisu se mijenjali u odnosu na prethodnu godinu. Iako nalozi i preporuke Državnog ureda za reviziju, odnosno vanjske revizije iz ranijih godina koji još nisu provedeni mogu biti razlog davanja Izjave 1.b, Uredbom je i nadalje propisano da se Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti sastavlja isključivo na temelju pitanja iz Upitnika, odnosno za pitanja na koje je odgovoreno negativno i djelomično. Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti ne treba se sastavljati za slabosti i nepravilnosti koje su utvrđene Izjavom, a na temelju naloga i preporuka Državnog ureda za reviziju, odnosno vanjske revizije i raspoloživih informacija. Kako je naprijed i navedeno, za naloge i preporuke Državnog ureda za reviziju zakonska je obveza subjekta revizije utvrditi plan provedbe naloga i preporuka propisan Zakonom o Državnom uredu za reviziju pa bi dodatno popunjavanje i Plana otklanjanja slabosti i nepravilnosti temeljem Uredbe bilo suvišno.

Preslika dokumentacije koja se prilaže uz Izjavu i svi drugi dokumenti koji su podloga bilo za davanje Izjave bilo za odgovaranje na pojedina pitanja iz Upitnika, čuvaju se u Predmetu o fiskalnoj odgovornosti za određenu godinu. Predmet se ne dostavlja uz Izjavu, već se čuva kod obveznika kako je bilo i do sada.

4. Upitnik o fiskalnoj odgovornosti

Upitnik je kao i do sada jedan od temelja za davanje Izjave, a na temelju njega se kontroliraju procesi, procedure i kontrole po različitim područjima, s ciljem potvrde da se sredstva koriste zakonito, namjenski i svrhovito te da sustav unutarnjih kontrola funkcionira učinkovito i djelotvorno. Kroz pitanja iz Upitnika **obveznici davanja Izjave provjeravaju do koje je mjere njihovo poslovanje usklađeno**

⁷ Članak 35. stavak 4. Zakona o fiskalnoj odgovornosti

⁸ NN, br. 25/19.

sa minimumom koji se od njih traži temeljem važećeg zakonodavnog okvira i načelima koja su dužni primjenjivati u svom poslovanju, kao i postoje li kod njih slabosti, odnosno nepravilnosti za koje onda sami utvrđuju kako će ih ispraviti. Dakle, pitanjima iz Upitnika se prema procesima testiraju minimalni zahtjevi za dobro financijsko upravljanje, a kako bi se moglo procijeniti postupa li se i do koje mjere u skladu s propisanim zakonodavnim okvirom, provode se testiranja po pitanjima iz Upitnika. Negativan odgovor i djelomično potvrđan odgovor na pitanja iz pojedinog područja Upitnika upućuje na postojanje slabosti i/ili nepravilnosti. Svi odgovori testiraju se na uzorku i na način definiran u Upitniku za svako pojedino pitanje u stupcu Referenca. **Dokaze koji su podloga za davanje odgovora na pitanja nije potrebno dostavljati uz Izjavu, već se svi dokazi i podloge za davanje odgovora na pitanja iz Upitnika čuvaju u Predmetu o fiskalnoj odgovornosti za pojedinu godinu i dostavljat će se nadležnoj instituciji na njezin zahtjev u postupku provedbe formalnih i suštinskih kontrola.** Uz stupac Referenca, Upitnik ima i stupce DA, NE, i DJELOMIČNO. Sva pitanja u Upitniku moraju biti odgovorena upisivanjem oznake X u odgovarajući stupac. Ako neko od pitanja nije primjenjivo na obveznika na pitanje se odgovara: Nije primjenjivo (N/P).

Za davanje odgovora N/P obveznik mora imati opravdan razlog i ovaj odgovor može dati u sljedećim slučajevima:

- pitanje se ne odnosi na obveznika (odnosi se na drugu razinu obveznika, odnosno korisnika; obveznik predaje Izjave nije ujedno i obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi i sl.),
- vezano uz konkretno pitanje nije bilo poslovnih aktivnosti u promatranoj godini,
- na pitanje nije moguće dati potvrđan odgovor jer se radi o informacijama/aktivnostima koje predstavljaju poslovnu ili profesionalnu tajnu i otkrivanjem njih institucija bi sebi nanijela štetu (pitanja na koja se traži objava određenih informacija).

Prilikom davanja odgovora N/P obveznik u dijelu gdje se traži referenca odgovora treba ukratko navesti o kojem se od tri naprijed navedena slučaja radi, odnosno navesti što je uzrok davanja odgovora N/P.

Napominjemo da za 2023. godinu na mrežnoj stranici Ministarstva financija <https://mfin.gov.hr/proracun-86/izjava-o-fiskalnoj-odgovornosti/612> obveznici predaje Izjave uz koju se sastavlja Upitnik na obrascu 2.b imaju mogućnost preuzeti obrazac u word formatu, na kojem je omogućeno davanje odgovora N/P uz svako pitanje.

Upitnik o fiskalnoj odgovornosti za trgovačka društva i druge pravne osobe utvrđene u Registru trgovačkih društava i drugih pravnih osoba obveznika davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti (u daljnjem tekstu: Upitnik 2.b), koji je dan u prilogu 2.b sadrži 43 pitanja iz područja planiranja, izvršavanja, javne nabave, računovodstva, izvještavanja i transparentnosti.

Područje planiranja u Upitniku 2.b sastoji se od pet pitanja na koja je moguće odgovoriti DA, NE i nije primjenjivo

N/P, dok nema mogućnosti davanja djelomičnog odgovora. Pitanjima se provjerava postojanje planskih dokumenata koji su trebali biti doneseni za godinu za koju se daje Izjava, odnosno za koju se popunjava Upitnik. U **području izvršavanja** je 10 pitanja s tim da 13. pitanje ima sedam potpitanja. **Područje javne nabave** Upitnika 2.b sadrži 10 pitanja. Najvažnije je imati na umu kako je u ovom području striktno određen uzorak. Naime, odgovori na pitanja u području javne nabave dokazuju se testiranjem na uzorku od 20 % financijski najznačajnijih ugovora/objava/provedenih postupaka javne nabave, a najviše 50. U tom smislu je uzorak prilično strogo određen te je potrebno postupati u skladu s tim. Ako pojedini obveznik nije ujedno i obveznik javne nabave, prilikom odgovaranja na ova pitanja obveznik se može referirati i na svoje usvojene procedure i ovlaštenja za nabave u skladu s kojima se postupa prilikom nabave u instituciji. U **području računovodstva** Upitnik 2.b sadrži 12 pitanja. U **području izvještavanja** pitanje 39. sastoji od četiri potpitanja i na njih odgovaraju trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu. **Područje transparentnosti** sastoji se od tri pitanja od kojih pitanje 41. ima četiri potpitanja dok pitanje 43. ima tri potpitanja. Na pitanja je moguće odgovoriti DA, NE i nije primjenjivo N/P, dakle nema mogućnosti davanja djelomičnog odgovora. U odnosu na tehničke aspekte, važno je imati na umu da kada se daju odgovori na pojedina pitanja za koja se kao referenca navodi poveznica na kojoj je objavljen pojedini akt treba upisati točnu poveznicu na kojoj je objavljen konkretan akt koji se traži (npr. navodi se poveznica na kojoj je objavljen financijski plan, a ne poveznica na baner u kojem su objavljeni svi financijski planovi unazad nekoliko godina. Isto tako napominje se kako se u pojedinim područjima odgovor može dati i na temelju drugih dokumenata.

Uz navedeno, potrebno je napomenuti kako je Uredbom propisano da se prilikom odgovaranja na pitanja iz Upitnika o fiskalnoj odgovornosti uzima u obzir Mišljenje unutarnje revizije o sustavu unutarnjih kontrola za revidirana područja. *Ako utvrđene slabosti i nepravilnosti u sustavu unutarnjih kontrola od strane unutarnje revizije nisu otklonjene u godini za koju se daje Izjava, odnosno nisu provedene preporuke unutarnje revizije koje se mogu izravno povezati s pitanjem iz Upitnika, obveznik ne može na takvo pitanje u Upitniku dati potvrđan odgovor.*

5. Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti

Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti sastavlja se na obrascu iz priloga 3. Uredbe. U Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti za svaku slabost i nepravilnost uočenu tijekom postupka popunjavanja Upitnika daje se: opis slabosti i nepravilnosti, akcijski plan s popisom aktivnosti koje je potrebno poduzeti za rješavanje slabosti i nepravilnosti, očekivani datum otklanjanja slabosti i nepravilnosti te podatke o odgovornim osobama za otklanjanje slabosti i nepravilnosti. Potrebno je popuniti poseban obrazac za svako područje iz Upitnika u kojem su uočene slabosti i nepravilnosti. Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti ne sastavlja se za slabosti i nepravilnosti koje su utvrđene Izjavom na temelju naloga i preporuka Državnog ureda za

reviziju, odnosno vanjske revizije i raspoloživih informacija. U Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti se, za svako pitanje iz Upitnika na koje je odgovoreno negativno ili djelomično potvrdno, navode mjere koje će u narednom razdoblju biti provedene kako bi se uočena slabost i/ili nepravilnost otklonila. Kada se sastavlja Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti potrebno je postaviti provedive rokove, ali i težiti tome da se uočena slabost ili nepravilnost čim prije otkloni, kako bi se veći dio godine postupalo u skladu s postavljenim standardom te kako bi se posljedično na predmetno pitanje u narednom razdoblju mogao dati potvrdan odgovor.

6. Izvješće o otklonjenim slabostima i nepravilnostima utvrđenima prethodne godine

Radi praćenja je li Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti proveden, svake se godine uz Izjavu prilaže i Izvješće o otklonjenim slabostima i nepravilnostima utvrđenima prethodne godine, kroz koje se prati provedba Plana otklanjanja slabosti i nepravilnosti koji je sadržavao aktivnosti i mjere koje su trebale biti provedene u godini za koju se daje Izjava. Izvješće o otklonjenim slabostima i nepravilnostima utvrđenima prethodne godine sastavlja se na obrascu iz priloga 4. Uredbe, a konkretno se prilikom davanja Izjave za 2023. godinu prilaže Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti koji će se provoditi tijekom 2024. godine. Uz to, prilaže se i Izvješće o otklonjenim slabostima i nepravilnostima koje se referira na aktivnosti iz Plana otklanjanja slabosti i nepravilnosti koji se trebao provoditi tijekom 2023. godine, a koji se u 2023. godini predavao uz Izjavu za 2022. godinu. Za svako područje iz Upitnika u kojem su uočene slabosti i nepravilnosti i za koje je popunjen posebni obrazac Plana otklanjanja slabosti i nepravilnosti popunjava se posebni obrazac Izvješća o otklonjenim slabostima i nepravilnostima utvrđenima prethodne godine. **Ovaj prilog neće predavati novi obveznici koji ove godine po prvi puta predaju Izjavu.**

7. Mišljenje unutarnje revizije o sustavu unutarnjih kontrola

Mišljenje unutarnje revizije na obrascu iz priloga 5. Uredbe sastavlja isključivo unutarnja revizija (ne neka druga revizija). Mišljenje unutarnje revizije dostavljaju samo obveznici koji imaju ustrojenu unutarnju reviziju i obveznici u kojima je unutarnja revizija nadležnog tijela (ministarstva, grada, matičnog društva) provela unutarnju reviziju.

Unutarnja revizija sastavlja Mišljenje o funkcioniranju sustava unutarnjih kontrola u onom dijelu koji je tijekom 2023. godine revidirala, uzimajući u obzir provedbu preporuka iz 2023. ali i prethodnih godina. U prilog 5. unose se sve obavljene (i završene) revizije tijekom godine na način da se za obavljene revizije istaknu značajni nalazi i za poslovanje institucije značajne preporuke. U prilogu 5. iskazuje se jedno cjelovito mišljenje o funkcioniranju sustava unutarnjih kontrola institucije, i to za područja koja su bila revidirana. Unutarnja revizija, pritom, ne procjenjuje i ne kontrolira odgovore na pitanja iz Upitnika o fiskalnoj odgovornosti.

8. Zaključno

Putem Izjave, odnosno Upitnika o fiskalnoj odgovornosti kao njezinog sastavnog dijela, obavlja se samoprocjena i samoocjena usklađenosti rada obveznika sastavljanja i predaje Izjave s važećim zakonodavnim okvirom, kao i samoprocjena i samoocjena sustava unutarnjih kontrola uspostavljenog u njegovom poslovanju. Pritom se napominje kako temelj za uspostavu i razvoj sustava unutarnjih kontrola može biti zakonska regulativa (Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru, Zakon o trgovačkim društvima, Zakon o kreditnim institucijama, Zakon o tržištu kapitala i dr.), ali i određene sektorske norme, kodeksi i/ili standardi koje je sukladno važećem normativnom okviru obveznik sastavljanja i predaje Izjave obavezan primijeniti u svom poslovanju, a kojima se promiče dobro financijsko upravljanje.

Ministarstvo financija je objavilo detaljnu uputu za trgovačka društva i druge pravne osobe koji su obveznici davanja Izjave. Sve upute, kao i Upitnik za trgovačka društva i pravne osobe te drugi propisani obrasci su dostupni na mrežnoj stranici Ministarstva financija (<https://mf.gov.hr/proracun-86/izjava-o-fiskalnoj-odgovornosti/612>).

S obzirom na to da postojeći Upitnik (Prilog 2b) nije prilagođen svim novim obveznicima (posebno se to odnosi na financijsko-kreditne institucije te institucije koje upravljaju različitim fondovima) Ministarstvo financija je uz pojedina pitanja za koja trenutno nije moguće dati odgovor „nije primjenjivo“, omogućilo obveznicima da za 2023. godinu mogu odgovoriti „nije primjenjivo“ kako bi svaki obveznik mogao dati primjeren odgovor.

Novom Uredbom će se i postojeći Upitnik izmijeniti i prilagoditi različitim obveznicima.

Vezano uz postojanje određenih procedura i internih akata utvrđeno je da se potvrdan odgovor može dati samo ako su procedure, odnosno ako su interni akti usvojeni i ako se primjenjuju najkasnije s 30. lipnja za godinu za koju se podnosi Izjava. Ako to nije učinjeno, na predmetna se pitanja daje odgovor NE i za njih se sastavlja Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti. Pritom je važno uzeti u obzir da aktivnosti iz Plana otklanjanja slabosti i nepravilnosti trebaju biti provedene, a i procedure i interni akti i formalno usvojeni do 30. lipnja 2024. kako bi se na predmetna pitanja mogao dati potvrdan odgovor prilikom davanja Izjave za 2024. godinu u 2025. godini. Uz to, ako je procedura ili interni akt donesena u razdoblju od 1. srpnja 2023. pa do dana sastavljanja Izjave ta bi činjenica tako trebala biti zabilježena u Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti u kojemu u tom slučaju neće biti potrebno navoditi nikakve aktivnosti već će biti utvrđeno da je nepravilnost u međuvremenu otklonjena i da će na navedeno pitanje uslijed toga biti moguće dati potvrdan odgovor.

Prilikom davanja Izjave važno je biti objektivan, a ta se objektivnost provjerava kroz provedbu formalnih i suštinskih kontrola od strane nadležnih institucija. Naime, nakon što se sve Izjave i prateća dokumentacija zaprime, nadležne institucije će tijekom 2024. godine provoditi njihove

formalne i suštinske kontrole i upravo je taj dio dodatno pojašnjen posljednjim izmjenama Zakona o fiskalnoj odgovornosti. 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, iznimno ove do 2. travnja 2024.) 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.

Posljednji slučaj se odnosi na situacije u kojima se prilikom provjere sadržaja dostavljenih Izjava, utvrdi da je obveznik lagao prilikom davanja Izjave, odnosno prilikom odgovaranja na pitanja iz Upitnika. To će onda biti temelj za pokretanje prekršajnog postupka protiv čelnika, jer se smatra da u takvom slučaju postoje nepravilnosti.

Kako je i navedeno, posljednjim izmjenama Zakona o fiskalnoj odgovornosti predviđeno je usklađenje Uredbe s odredbama posljednjih izmjena Zakona o fiskalnoj odgovornosti, te nas to očekuje u 2024. godinu slijedom čega je vrlo vjerojatno kako će i raniji i novi obveznici sastavljanja i predaje Izjave za 2024. godinu u 2025. godini iste predavati na temelju dorađenog zakonodavnog okvira. Na kraju, valja napomenuti kako je sustav fiskalne odgovornosti u prvom redu sustav temeljen na samoocjeni i samoprocjeni usmjeren na pravovremeno otkrivanje slabosti i nepravilnosti kod samih obveznika, kako bi se iste otklonile i kako bi se osiguralo zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava te učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola u okviru financijskim planom utvrđenih sredstava.

Ministarstvo financija će za potrebe praćenja postupanja po odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnoj odgovornosti zatražiti od nadležnih ministarstava i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave da izvijeste o broju zaprimljenih Izjava o fiskalnoj odgovornosti za 2023. godinu trgovačkih društava i drugih pravnih osoba iz njihove nadležnosti.

IMATE PITANJE?

Slobodno nam se obratite sa svim dilemama i pitanjima.
Tu smo za Vas.



pitajcentar@tim4pin.hr