



**Ministarstvo financija**

---



**NOVI ZAKON O FISKALNOJ  
ODGOVONOSTI**

**Ana Zorić**

Zagreb, 14. prosinca 2018.

- 
- ◆ Nakon što je Hrvatski sabor 28. rujna 2018. zaključkom prihvatio Prijedlog zakona o fiskalnoj odgovornosti, na 10. sjednici 3. prosinca 2018. donesen je Zakon o fiskalnoj odgovornosti.
  - ◆ Prvi Zakon o fiskalnoj odgovornosti donesen 2010. godine
    - 2014. godine Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnoj odgovornosti
  - ◆ Novim Zakonom o fiskalnoj odgovornosti hrvatski zakonodavni okvir će se u cijelosti uskladiti sa europskim zakonodavstvom, kojim je uređen proračunski okvir država članica.
  - ◆ Dodatno se pojašnjavaju:
    - način davanja izjave o fiskalnoj odgovornosti,
    - druga pitanja oko kojih je bilo nedoumica u praksi.



## Najvažnije novosti

---

- ◆ Fiskalna pravila se u potpunosti usklađuju s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu.
  - Novim Zakonom o fiskalnoj odgovornosti hrvatski se pravni sustav u cijelosti usklađuje sa Direktivom Vijeća 2011/85/EU koja propisuje detaljna pravila o potrebnim obilježjima proračunskih okvira država članica kako bi se osigurala usklađenost istih s obvezama koje proizlaze iz Ugovora o funkcioniranju Europske unije.
  - Time se doprinosi stvaranju proračunskih uvjeta za izbjegavanje prekomjernog proračunskog manjka.
  - Odredbe ove Direktive nisu u potpunosti prenesene u cijelosti u novi Zakon o fiskalnoj odgovornosti budući da su iste već sastavni dio drugih zakonskih akata i propisa.
- ◆ Jača se neovisnost te se proširuje nadležnost Povjerenstva za fiskalnu politiku.
- ◆ Kroz niz odredaba doraduje se dosadašnje uređenje kako bi se stvorili preduvjeti za osiguranje srednjoročne i dugoročne održivosti javnih financija, kao i za zakonito, namjensko i svrhovito trošenje proračunskih sredstava.



# Fiskalna pravila (1)

---

- ◆ Prema novom Zakonu o fiskalnoj odgovornosti državni proračun i financijski planovi izvanproračunskih korisnika morat će se izrađivati u skladu s fiskalnim pravilima tj. u skladu sa pravilom strukturnog salda, pravilom rashoda i pravilom javnog duga.

- 1. Pravilo strukturnog salda** - Ciljana vrijednost pravila strukturnog salda postaje srednjoročni proračunski cilj koji će se ostvarivati prema planu prilagodbe sukladno pravnim odredbama Europske unije.
- 2. Pravilo rashoda** - U pogledu održivog kretanja rashoda, uvodi se pravilo prema kojemu godišnji rast rashoda općeg proračuna ne smije prelaziti referentnu potencijalnu stopu rasta bruto domaćeg proizvoda koja se utvrđuje sukladno pravnim odredbama Europske unije. Također, dozvoljavaju se i izuzeća za pojedine kategorije rashoda.
- 3. Pravilo javnog duga** - Vezano za javni dug utvrđuje se da udio javnog duga u BDP-u ne smije prijeći referentnu vrijednost od 60%. Ako udio javnog duga prelazi navedenu vrijednost, razlika između udjela javnog duga u BDP-u i referentne vrijednosti od 60% mora se smanjivati po dinamici koja je u skladu s pravnim odredbama Europske unije.



## ***Fiskalna pravila (2)***

---

- ◆ Navedena se fiskalna pravila primjenjivat će se i tumačiti u potpunosti u skladu s pravno obvezujućima aktima Europske unije.
- ◆ Novim Zakonom o fiskalnoj odgovornosti utvrđeno je i koja su značajna odstupanja od primjene fiskalnog pravila u dijelu ostvarivanja strukturnog salda i u dijelu odredbe o godišnjem rastu rashoda općeg proračuna.
- ◆ Novim Zakonom o fiskalnoj odgovornosti propisano je kada je moguće odstupanje od primjene fiskalnih pravila. O privremenom odgađanju primjene fiskalnih pravila, u slučaju izvanrednih okolnosti, na prijedlog Ministarstva financija, odlučuje Vlada odlukom, uz prethodno mišljenje Povjerenstva za fiskalnu politiku.
- ◆ Iako je u lipnju 2017. godine Republika Hrvatska izišla iz procedure prekomjernog proračunskog manjka, radi cjelovitog rješenja, novim Zakonom o fiskalnoj odgovornosti utvrđeno je kako se Republika Hrvatska za vrijeme trajanja procedure prekomjernog proračunskog manjka mora pridržavati preporuka Vijeća Europske unije kako bi riješila stanje prekomjernog proračunskog manjka i javnog duga.



# Povjerenstvo za fiskalnu politiku (1)

---

- ◆ Nastavlja s jačanjem neovisnosti Povjerenstva za fiskalnu politiku koje je definirano kao stalno, neovisno i samostalno tijelo.
  - Vijeće Europske unije je još u srpnju 2014. godine dalo, između ostaloga, preporuku da se Povjerenstvo osnovano Odlukom kao drugo radno tijelo Hrvatskog sabora zakonski utemelji kako bi se ojačala njegova neovisnost i proširile njegove ovlasti.
- ◆ Za rad Povjerenstva potrebno je osigurati i odgovarajuće financijske resurse. Upravo stoga, ovim se Zakonom Povjerenstvo za fiskalnu politiku definira kao neovisno i samostalno tijelo koje obavlja poslove iz svog djelokruga rada i nadležnosti, određene ovim Zakonom.
- ◆ Na ovaj se način Povjerenstvu daje jača uloga supervizora nad primjenom Zakona o fiskalnoj odgovornosti, ali i nad provođenjem fiskalne politike države u cijelosti, sve s ciljem unapređenja sustava javnih financija.



## ***Povjerenstvo za fiskalnu politiku (2)***

---

- ◆ Kako bi se naglasila neovisnost Povjerenstva, Zakonom je propisano kako se predsjednik Povjerenstva, koji organizira i upravlja radom Povjerenstva, bira na temelju javnog natječaja te tu svoju dužnost obavlja profesionalno, u punom radnom vremenu te ima pravo na plaću u visini plaće potpredsjednika Državnog izbornog povjerenstva dok će se na njega na odgovarajući način primjenjivati opći propisi o radu, sve s osiguranjem njegove neovisnosti o fiskalnim vlastima.
- ◆ Na ovaj način Povjerenstvu se daje jača uloga supervizora nad primjenom Zakona o fiskalnoj odgovornosti, ali i nad provođenjem fiskalne politike države u cijelosti, sve s ciljem unapređenja sustava javnih financija.
- ◆ Šest članova Povjerenstva će kao i do sada biti nominirani iz Državnog ureda za reviziju, Ekonomskog instituta Zagreb, Instituta za javne financije, iz Hrvatske narodne banke te sa ekonomskih i pravnih fakulteta.
- ◆ Zakonom su propisane i procedure u slučaju da Povjerenstvo ili Vlada utvrde značajna odstupanja od fiskalnih pravila definiranih Zakonom.



## ***Pravilo za jačanje fiskalne odgovornosti (1)***

---

- ◆ Novim Zakonom o fiskalnoj odgovornosti proširuje se i na detaljniji način uređuje pravilo za jačanje fiskalne odgovornosti kojim se jača i sustav nadzora i kontrola nad korištenjem proračunskog novca.
- ◆ Ministarstvo financija moći će, tijekom izvršavanja državnog proračuna obavljati financijsku kontrolu zakonitog i namjenskog korištenja proračunskih sredstava kod proračunskog korisnika državnog proračuna i krajnjih korisnika.
- ◆ Dodatno se Ministarstvo financija, druga ministarstva i druga tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije ovlašćuju da mogu obavljati kontrole učinkovitosti i opravdanosti korištenja provedbe programa, aktivnosti ili projekata financiranih iz proračuna, odnosno financijskog plana proračunskih korisnika državnog proračuna.
- ◆ Time se uvodi mogućnost ex post evaluacije prvenstveno svrhovitosti trošenja i opravdanosti financiranja sredstvima iz javnih izvora.





## ***Pravilo za jačanje fiskalne odgovornosti (2)***

---

- ◆ Ako se u takvim kontrolama uoče nepravilnosti potrebno je o tome obavijestiti ustrojstvenu jedinicu Ministarstva financija koja obavlja proračunski nadzor sukladno odredbama Zakona o proračunu.
- ◆ Važno je naglasiti da se odredbe ovoga članka na jednak način primjenjuju i na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje temeljem ove odredbe mogu provoditi kontrole na licu mjesta kod svojih proračunskih korisnika, kao i kod krajnjih korisnika sredstva iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.
- ◆ Kako bi se kontrole provodile na što učinkovitiji način, predviđeno je i da ministar financija donese naputak u kojemu će na detaljniji način propisati kako je predmetne kontrole potrebno provoditi.



## ***Davanje Izjave o fiskalnoj odgovornosti***

---

- ◆ **Izjava o fiskalnoj odgovornosti** - godišnja izjava kojom čelnik proračunskog i izvanproračunskog korisnika državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i čelnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i predsjednik uprave trgovačkog društva u vlasništvu Republike Hrvatske, odnosno jedne ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, čelnik druge pravne osobe kojoj je osnivač Republika Hrvatska, odnosno jedna ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave utvrđenih u Registru trgovačkih društava i drugih pravnih osoba obveznika davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti **potvrđuje da je u radu osigurao zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava te da sustav unutarnjih financijskih kontrola u pravnim osobama kojima su na čelu funkcionira efikasno u okviru proračunom, odnosno financijskim planom utvrđenih sredstava.**



# Davanje Izjave

---

- ◆ Izjava o fiskalnoj odgovornosti daje se na temelju:
  - Upitnika o fiskalnoj odgovornosti
  - na temelju raspoloživih informacija
  - rezultata rada unutarnje i vanjske revizije i
  - vlastite procjene.
  
- ◆ Čelnik ne daje samo Izjavu, već prilaže i:
  - popunjeni Upitnik o fiskalnoj odgovornosti
  - Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti
  - Izvješće o otklonjenim slabostima i nepravilnostima utvrđenima prethodne godine
  - Mišljenje unutarnje revizije o sustavu unutarnjih kontrola za područja koja su bila revidirana u godini za koju se daje Izjava o fiskalnoj odgovornosti.



## ***Novost vezana uz davanje Izjave o fiskalnoj odgovornosti***

---

- ◆ Novim Zakonom o fiskalnoj odgovornosti dodatno se proširuje krug obveznika davanja Izjave i na trgovačka društva 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 sada 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.
- ◆ Kraj veljače, odnosno kraj ožujka i nadalje ostaju referentni za predaju Izjava.
- ◆ Posebno je uređeno davanje Izjave trgovačkih društva u vlasništvu više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno pravnih osoba kojima su osnivači više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.



# Izvještavanje o uočenim nepravilnostima

---

- ◆ Novim zakonom o fiskalnoj odgovornosti je kao i do sada, utvrđena obveza izvještavanja o uočenim nepravilnostima po provedenim obveznim provjerama sadržaja Izjava, kao i dokumentacije koja se predaje uz samu Izjavu.
- ◆ O uočenim nepravilnostima izvijestit će se Ministarstvo financija, kao tijelo koje je krajnje odgovorno i nadležno za uspostavljanje sustava financijskog upravljanja i unutarnjih kontrola u javnom sektoru.
- ◆ Naglasak na ovu obvezu stavljen je posebice od kada je izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnoj odgovornosti utvrđena prekršajna odgovornost za čelnike čija se Izjava u postupku provjere utvrdi nevjerodostojnom.



# Prekršajna odgovornost

---

- ◆ Prekršajna odgovornost utvrđena je novim Zakonom o fiskalnoj odgovornosti (novčana kazna od 5000,00 do 25.000,00 kuna)

1. za čelnika koji ne sastavi i ne dostavi Izjavu na način propisan novim Zakonom o fiskalnoj odgovornosti i podzakonskim propisima koji su doneseni na temelju istog.

- U tom smislu, prekršajna odgovornost bi postojala u slučajevima u kojima čelnik uopće ne dostavi Izjavu ili je dostavi sa znatnim kašnjenjima. Prilikom utvrđivanja osnove za pokretanje prekršajnog postupka potrebno je uzeti u obzir sve okolnosti pa je tako primjerice sasvim izvjesno kako se prekršajni postupak neće pokretati za kašnjenja u dostavi koja se mogu podvesti pod bagatelna, a u kojima bi pokretanje i vođenje prekršajnog postupka proizvelo veće troškove od kazne koja bi u konkretnom slučaju bila naplaćena.

2. ako se prilikom pregleda Izjave utvrdi da je dokumentacija, primjerice Upitnik o fiskalnoj odgovornosti, na temelju koje se daje Izjava, nevjerodostojna,

- Posebice ako su se davali neistiniti odgovori unatoč provedenim testiranjima.



## Umjesto zaključka

---

- ◆ Novi Zakon o fiskalnoj odgovornosti, uzimajući u obzir sve ciljeve, kao i obveze koje proizlaze iz punopravnog članstva u Europskoj uniji i niza težnji ka stvaranju jačih fiskalnih okvira na području Europske unije, **doprinijet će dugoročnoj održivosti javnih financija Republike Hrvatske**, dok će predložena zakonodavna rješenja **unaprijediti sustav financijskog upravljanja i kontrola te pridonijeti učinkovitijem trošenju javnih sredstava, kao i ostvarivanju ciljeva utvrđenih osnovnim strateškim dokumentima.**



# Manjak/višak proračuna opće države 2017. - 2021.

(u 000 kuna)	2017.	Plan 2018.	Novi plan 2018.	Plan 2019.	Projekcija 2020.	Projekcija 2021.
<b>DRŽAVNI PRORAČUN</b>						
Ukupni prihodi	122.707.022	129.030.124	129.174.117	136.080.229	138.520.059	140.693.303
% BDP-a	33,6	33,7	33,8	34,0	33,2	32,3
Ukupni rashodi	124.999.026	133.348.809	131.731.677	140.268.504	141.014.087	141.500.239
% BDP-a	34,2	34,9	34,4	35,1	33,8	32,5
<b>Ukupni manjak/višak</b>	<b>-2.292.004</b>	<b>-4.318.685</b>	<b>-2.557.559</b>	<b>-4.188.275</b>	<b>-2.494.028</b>	<b>-806.936</b>
% BDP-a	-0,6	-1,1	-0,7	-1,0	-0,6	-0,2
<b>IZVANPRORAČUNSKI KORISNICI</b>						
<b>Ukupni manjak/višak</b>	<b>1.542.555</b>	<b>734.421</b>	<b>1.944.881</b>	<b>1.095.165</b>	<b>711.565</b>	<b>855.488</b>
% BDP-a	0,4	0,2	0,5	0,3	0,2	0,2
<b>KONSOLIDIRANA LOKALNA DRŽAVA</b>						
<b>Ukupni manjak/višak</b>	<b>-296.625</b>	<b>332.525</b>	<b>332.525</b>	<b>100.661</b>	<b>112.779</b>	<b>123.657</b>
% BDP-a	-0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
<b>OPĆI PRORAČUN, nacionalna metodologija</b>						
<b>Ukupni manjak/višak</b>	<b>-1.046.073</b>	<b>-3.251.739</b>	<b>-280.153</b>	<b>-2.992.449</b>	<b>-1.669.684</b>	<b>172.208</b>
% BDP-a	-0,3	-0,9	-0,1	-0,7	-0,4	0,0
<b>TRGOVAČKA DRUŠTVA I OSTALE PRAVNE OSOBE U SEKTORU OPĆE DRŽAVE</b>						
<b>Ukupni manjak/višak</b>	<b>2.101.623</b>	<b>905.621</b>	<b>1.390.239</b>	<b>1.129.933</b>	<b>1.101.026</b>	<b>1.641.157</b>
% BDP-a	0,6	0,2	0,4	0,3	0,3	0,4
<b>OSTALE PRILAGODBE</b>						
<b>Ukupni manjak/višak</b>	<b>2.101.712</b>	<b>310.812</b>	<b>-3.133.191</b>	<b>197.785</b>	<b>-888.526</b>	<b>-522.997</b>
% BDP-a	0,6	0,1	-0,8	0,0	-0,2	-0,1
<b>KONSOLIDIRANA OPĆA DRŽAVA, ESA 2010 metodologija</b>						
<b>Ukupni manjak/višak</b>	<b>3.157.262</b>	<b>-2.035.306</b>	<b>-2.023.105</b>	<b>-1.664.730</b>	<b>-1.457.184</b>	<b>1.290.369</b>
% BDP-a	0,9	-0,5	-0,5	-0,4	-0,3	0,3





# Projekcija kretanja javnog duga

