

Ivana Maletić, Ivana Jakir-Bajo, Ana Zorić

**PRIMJENA
ZAKONA O FISKALNOJ
ODGOVORNOSTI**

Zagreb, 2011.



**HRVATSKA ZAJEDNICA RAČUNOVOĐA
I FINANCIJSKIH DJELATNIKA**
Zagreb, Jakova Gotovca 1/II

Za izdavača:
mr. sc. Bogomil Cota

Predsjednik Izdavačkog savjeta:
prof. dr. sc. Stjepan Tadijančević

Redaktor:
doc. dr. sc. Davor Vašiček

Urednik:
doc. dr. sc. Davor Vašiček

Korektor:
Damir Maligec

Grafičko oblikovanje i priprema za tisak:
Miljenka Stanković
Željka Pervan

Naslovnica:
Željka Pervan

Tisak:
Sveučilišna tiskara d.o.o., Zagreb

SADRŽAJ

I. DIO - FISKALNA PRAVILA I FISKALNA ODGOVORNOST	
- ZAKONODAVNI OKVIR	1
1. Uvod	1
2. Sadržaj, ciljevi i obveznici primjene Zakona o fiskalnoj odgovornosti	2
2.1. Fiskalna pravila i njihova primjena	3
2.2. Pravila za jačanje fiskalne odgovornosti	5
3. Fiskalna odgovornost u kontekstu Zakona o proračunu	8
3.1. Proračunska načela definirana Zakonom o proračunu	9
3.2. Srednjoročni proračunski okvir i strateško planiranje	12
3.3. Fiskalna pravila vezana uz zaduživanje	15
3.4. Posebna pravila upravljanja proračunom	17
4. Uredba o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i Izveštaja o primjeni fiskalnih pravila	19
4.1. Izjava o fiskalnoj odgovornosti	20
4.2. Sastavljanje, rokovi i provjera Izjave o fiskalnoj odgovornosti	23
4.3. Procjena sustava financijskog upravljanja i kontrola	25
4.3.1. Kontrolno okruženje	25
4.3.2. Upravljanje rizicima	28
4.3.3. Kontrolne aktivnosti	28
4.3.4. Sustav praćenja i procjene	29
4.3.5. Sustav informiranja i komuniciranja	29
4.4. Izveštaj o primjeni fiskalnih pravila	30
II. DIO - UPITNIK O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI	33
1. Ispunjavanje Upitnika o fiskalnoj odgovornosti	33
2. Pitanja iz područja planiranja proračuna/financijskog plana	35
3. Pitanja iz područja izvršavanja proračuna/financijskog plana	70
4. Pitanja iz područja javne nabave	134
5. Pitanja iz područja računovodstva	155
6. Pitanja iz područja izvještavanja	188
PROPISI	217
ZAKON O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI	219
UREDBA O SASTAVLJANJU I PREDAJI IZJAVE O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI I IZVJEŠTAJA O PRIMJENI FISKALNIH PRAVILA	225

PREDGOVOR

Učinkovito upravljanje proračunom jedan je od preduvjeta konsolidacije javnih financija. U uvjetima ekonomske krize i financijskih ograničenja fiskalna politika mora biti usmjerena na jačanje otpornosti sustava u izmijenjenim makroekonomskim uvjetima kako bi se postigla održivost proračuna i ravnoteža između poticanja gospodarstva i socijalne kohezije. Fiskalna konsolidacija i usmjerenost prema uravnoteženju proračunskih prihoda i rashoda glavna je odrednica fiskalne politike u uvjetima oporavka gospodarstva. S navedenim ciljem, potkraj prošle godine Sabor je usvojio **Zakon o fiskalnoj odgovornosti** (Nar. nov., br. 138/10.).

Zakonom o fiskalnoj odgovornosti uvedena su obvezujuća fiskalna pravila u okviru kojih će Vlada Republike Hrvatske i u budućnosti utvrđivati i provoditi svoju fiskalnu politiku s primarnim ciljem smanjivanja državne potrošnje i zaduženost opće države. Primjena fiskalnih pravila kontinuirano će se pratiti i o njima će se izvještavati sustavno, počevši od konca fiskalne 2011. godine. Zakon definira i pravila odgovornog fiskalnog ponašanja na svim razinama od središnje države i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave do pojedinog proračunskog i izvanproračunskog korisnika. Ovaj Zakon svakako treba promatrati kao nadogradnju pravila iz aktualnog Zakona o proračunu te osnaženja Zakona o unutarnjoj financijskoj kontroli u javnom sektoru.

Uz fiskalna pravila, Zakon sadrži i druga pravila vezana uz procjenu fiskalnog učinka, stvaranje obveza iznad iznosa utvrđenog proračunom i uz uvođenje prethodnih kontrola u proces izvršavanja proračuna.

Nadalje, kao novinu u našoj pravnoj regulativi, Zakonom i pratećom Uredbom, uvedena je i obveza davanja **Izjave o fiskalnoj odgovornosti** za čelnike svih razina proračunskog sustava. Uredbom uz Zakon o fiskalnoj odgovornosti propisuje se izgled i sadržaj Izjave o fiskalnoj odgovornosti, postupak i rokovi sastavljanja i predaje Izjave, način i rokovi izvještavanja Ministarstva financija o uočenim nepravilnostima po provedenim provjerama sadržaja izjava te oblik i sadržaj izvještaja o primjeni fiskalnih pravila. Uredba o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila usvojena je na sjednici Vlade Republike Hrvatske održanoj 16. lipnja 2011. i objavljena u Nar. nov., br. 78/11.

Izjava o fiskalnoj odgovornosti je 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 potvrđuje da je u radu osigurao zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava te učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola u okviru sredstava utvrđenih u proračunu odnosno financijskom planu. Davanju Izjave prethodi vrlo detaljno ispitivanje, testiranje i dokumentiranje svih ključnih točaka proračunskog procesa. Tako, sukladno Zakonu, čelnik Izjavu daje na temelju:

- Upitnika o fiskalnoj odgovornosti (dalje u tekstu: Upitnik) koji su obveznici davanja Izjave dužni prethodno popuniti,
- raspoloživih informacija o radu tijela,
- rezultata rada unutarnje i vanjske revizije i
- vlastite procjene.

Upravo ovom opsežnom i odgovornom poslu posvećen je dominantni dio sadržaja ove knjige u kojoj su autorice nastojale, uz nužnu razinu općenitosti, sasvim egzaktno pojasniti svaku pojedinu fazu i radnju vezanu za pripremu podloge za davanje Izjave o fiskalnoj odgovornosti.

Kako se radi o prvom izdanju kod nas, koje se temeljito bavi ovom problematikom, vjerujemo da će ono biti neprocjenjiva pomoć praktičarima zaduženima za računovodstvo i financije proračunskih subjekata svih razina.

Autoricama se zahvaljujemo na ogromnom trudu uluženom u stvaranje ovoga djela, a čitatelje pozivamo da svojim prijedlozima, sugestijama i kritikama doprinesu upotpunjavanju sadržaja i kvalitete budućih izdanja o ovoj zahtjevnoj i opsežnoj problematici.

*Urednik:
doc. dr. sc. Davor Vašiček*