

REPUBLIKA HRVATSKA
MINISTARSTVO FINANCIJA

PRIJEDLOG ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O
FISKALNOJ ODGOVORNOSTI

Zagreb, listopad 2013.

PRIJEDLOG ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI

I. USTAVNA OSNOVA ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavna osnova za donošenje ovoga Zakona sadržana je u članku 2. stavku 4. podstavku 1. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 85/2010 – pročišćeni tekst).

II. OCJENA STANJA I OSNOVNA PITANJA KOJA SE UREĐUJU ZAKONOM, TE POSLJEDICE KOJE ĆE PROISTEĆI DONOŠENJEM ZAKONA

Zakon o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine, br. 139/2010, u daljnjem tekstu: Zakon) donio je Hrvatski sabor na sjednici 23. studenoga 2010. godine. Cilj Zakona je osiguranje i održavanje fiskalne odgovornosti, transparentnosti i srednjoročne i dugoročne održivosti javnih financija. Navedeni cilj postiže se uspostavljanjem fiskalnih pravila i jačanjem pravila za osiguranje fiskalne odgovornosti temeljem kojih Vlada Republike Hrvatske utvrđuje i provodi fiskalnu politiku.

Člankom 5. Zakona definirano je fiskalno pravilo prema kojem se ukupni rashodi općeg proračuna izraženi udjelom u bruto domaćem proizvodu moraju godišnje smanjivati za najmanje jedan postotni bod do trenutka kada primarni fiskalni saldo općeg proračuna u nominalnom iznosu bude jednak nuli ili pozitivan. Promjeni pravila pristupa se budući da postojeće pravilo ne uzima u obzir postojanje ekonomskih ciklusa te u prevladavajućim uvjetima opadajućeg gospodarskog rasta, ovakvo pravilo dodatno ugrožava izgled za rast. Dodatni razlog za izmjenu pravila je usklađivanje s EU zakonodavstvom koji se odnosi na novi okvir za koordinaciju i nadzor ekonomskih politika država članica, a koji je usmjeren na jačanje provedbe Pakta o stabilnosti i rastu. Nova pravila, odnosno odredbe („Six pack“ i „Two pack“) koje je potrebno poštivati u okviru Europskog semestra, a određena su paketom uredbi i direktiva Europske unije, kojima se propisuju preventivne i korektivne mjere. Pravila propisana Six pack-om odnose se na sve države članice, a ona propisana Two pack-om samo na članice eurozone.

Six-pack je na snazi od prosinca 2011. godine, a sadrži pet uredbi i jednu Direktivu (2011/85/EU). Povrh fiskalnog nadzora, uključuje i makroekonomski nadzor u okviru postupka makroekonomskih neravnoteža. U području fiskalne politike, Six pack jača odredbe Pakta o stabilnosti i rastu prema kojem države članice imaju obvezu pridržavati se srednjoročnog proračunskog cilja, koji kao preventivna mjera, predstavlja vrijednost strukturnog salda koji je određen tako da osigurava da manjak općeg proračuna ne prelazi tri posto (3 %) bruto domaćeg proizvoda (u daljnjem tekstu: BDP) te da javni dug ne prijeđe granicu od 60% BDP-a. Kako bi se dostigao srednjoročni proračunski cilj, za svaku državu članicu propisuje se plan prilagodbe te se uvodi i odredba da godišnji rast rashoda općeg proračuna ne smije prelaziti referentnu potencijalnu stopu rasta BDP-a, pri čemu se dozvoljavaju izuzeća za pojedine kategorije rashoda. Ukoliko država

članica premaši gornje granice manjka ili javnog duga, pokreće se Procedura prekomjernog deficita (eng. Excessive Deficit Procedure) kao korektivne mjere za dostizanje fiskalnih kriterija iz Pakta o stabilnosti i rastu.

Nadalje, Direktivom Vijeća 2011/85/EU, kao dijelom „Six packa“, propisuju se zahtjevi za proračunske okvire država članica i uvode detaljna pravila glede makroekonomskih i proračunskih projekcija u sklopu višegodišnjeg proračunskog okvira, čime se postiže usklađenost s proračunskom disciplinom kako zahtjeva Ugovor o funkcioniranju Europske unije. Dakle, ovim se Zakonom u pravni poredak djelomično prenosi Direktiva Vijeća 2011/85/EU. Jednim dijelom odredbe Direktive prenesene su drugim zakonskim propisima - Zakon o proračunu (Narodne novine, br. 87/2008 i 136/2012), Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu (Narodne novine, br. 139/2012 i 53/2013), Uredba o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila (Narodne novine, br. 78/2011 i 106/2012), Zakon o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine, br. 80/2011) i Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine, br. 141/2006).

Stoga se ovim Prijedlogom zakona dosadašnje fiskalno pravilo zamjenjuje novim koje omogućava određeno protucikličko djelovanje fiskalne politike tj. poticanje gospodarskog rasta u recesijskim uvjetima i obratno, a u isto vrijeme je usklađeno s okvirom za upravljanje ekonomskom politikom u Europskoj uniji.

Zakonom o fiskalnoj odgovornosti (koji je na snazi) uvedena je izjava o fiskalnoj odgovornosti. 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.

Ovim se Prijedlogom zakona uvodi obveza davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti, odnosno primjena Zakona proširuje i na trgovačka društva u vlasništvu Republike Hrvatske, odnosno jedne ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te druge pravne osobe kojima je osnivač Republika Hrvatska, odnosno jedna ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Pristupanjem Republike Hrvatske Europskoj uniji, otvaraju se mogućnosti za korištenje sredstava iz fondova Europske unije, a upravo su gore spomenuta trgovačka društva i druge pravne osobe najveći potencijalni korisnici tih sredstava. Obzirom na obveze koje se moraju ispuniti prije i pri korištenju fondova Europske unije, od potencijalnih korisnika sredstava iz fondova Europske unije zahtijeva se izgrađen, transparentan sustav financijskog upravljanja i kontrola. Nadalje, dio spomenutih trgovačkih društava i drugih pravnih osoba, posebice na lokalnoj i regionalnoj razini, dobivaju značajna sredstva i iz nadležnog proračuna. Uvođenjem obveze davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti nadležnom ministarstvu, odnosno jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave s razine ove grupe korisnika jačaju se linije odgovornosti prema nadležnom ministru, odnosno županu, gradonačelniku i načelniku. Izjave o fiskalnoj odgovornosti postaju instrumenti procjene kvalitete funkcioniranja sustava unutarnjih kontrola koje je

uspostavio čelnik trgovačkog društva ili druge pravne osobe kako bi u radu osigurao zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava.

Člankom 11. Zakona propisan je način na koji čelnik odgovara za povredu odredaba Zakona. Tim je Zakonom uvedena politička odgovornost kao još jedna komponenta osobne odgovornosti svakog od čelnika za dobro uspostavljanje sustava financijskog upravljanja koji je preduvjet zakonitog i učinkovitog korištenja javnog novca. Politička je odgovornost uvedena i s obrazloženjem da će se pristupiti izradi izmjena i dopuna propisa kojima je uređeno imenovanje, odnosno izbor čelnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kako bi se navedena odredba mogla učinkovito primjenjivati u praksi. Međutim, izmjene i dopune nisu provedene. S obzirom na navedeno, u međuvremenu je pokrenut i postupak za ocjenu suglasnosti članka 11. stavka 3. Zakona s Ustavom Republike Hrvatske zbog neprovedivosti u praksi. Slijedom navedenoga predlaže se brisanje odredaba o političkoj odgovornosti, odnosno zamjena istih kaznenim odredbama, odnosno prekršajnom odgovornošću koja je u skladu s propisima koji se odnose na prekršaje općenito, a imajući u vidu težinu i posljedice koje nastaju činjenjem navedenih prekršaja. Također, predloženim se izmjenama stavlja naglasak na vjerodostojnost danih Izjava o fiskalnoj odgovornosti, odnosno na jačanje sustava odgovornosti prilikom postupka davanja, ali i kontrola Izjava o fiskalnoj odgovornosti koje daju čelnici.

III. OCJENA I IZVORI POTREBNIH SREDSTAVA ZA PROVOĐENJE ZAKONA

Za provođenje ovoga Zakona nije potrebno osigurati dodatna sredstva u državnom proračunu Republike Hrvatske.

PRIJEDLOG ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI

Članak 1.

U Zakonu o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine, br. 139/2010), iza članka 1. dodaje se članak 1.a koji glasi:

„Članak 1.a

Ovim se Zakonom u pravni poredak Republike Hrvatske prenosi Direktiva Vijeća 2011/85/EU od 8. studenoga 2011. o zahtjevima za proračunske okvire država članica (SL L 306, 23.11.2011.).“.

Članak 2.

U članku 3. iza stavka 1. dodaje se stavak 2. koji glasi:

„(2) Odredbe ovoga Zakona odnose se i na trgovačka društva u vlasništvu Republike Hrvatske, odnosno jedne ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te na druge pravne osobe kojima je osnivač Republika Hrvatska, odnosno jedna ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.“.

Članak 3.

U članku 4. točke 1. i 2. mijenjaju se i glase:

„1. Manjak/višak općeg proračuna je razlika između ukupnih prihoda i ukupnih rashoda općeg proračuna iskazanih prema metodologiji europskog sustava nacionalnih računa (ESA).

2. 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 te 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 (u daljnjem tekstu: čelnik) potvrđuje da je u radu osigurao zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava te učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola.“.

Točka 4. briše se.

Dosadašnja točka 5. postaje točka 4.

Iza točke 4. dodaju se točke 5., 6., 7., 8., 9. i 10. koje glase:

„5. Europski semestar je mehanizam za koordinaciju i nadzor ekonomskih politika država članica Europske unije u skladu s ciljevima fiskalne stabilnosti i rasta.

6. Strukturni saldo je manjak, odnosno višak općeg proračuna koji ne uključuje cikličke ekonomske učinke i jednokratne te privremene mjere koje imaju utjecaj na prihode odnosno rashode općeg proračuna. Strukturni saldo izračunava se sukladno odredbama Pakta o stabilnosti i rastu, a prema metodologiji europskog sustava nacionalnih računa (ESA) i pravilima Europske unije.

7. Ciklički ekonomski učinci dio su promjene prihoda, odnosno rashoda općeg proračuna koji proizlaze izravno iz prevladavajućih cikličkih gospodarskih uvjeta.

8. Porezni rashod predstavlja gubitak poreznog prihoda zbog priznavanja odbitaka, izuzeća i slično od porezne osnovice, odbitka od porezne obveze i povlaštenih poreznih stopa.

9. Katastrofa je događaj definiran propisima iz područja zaštite i spašavanja, a u isto vrijeme ima značajan utjecaj na financijsko stanje općeg proračuna.

10. Veći gospodarski poremećaj odnosi se na međugodišnji realni pad bruto domaćeg proizvoda ili kumulativni gubitak outputa u dužem razdoblju koje karakteriziraju međugodišnje realne stope gospodarskog rasta znatno niže od potencijalnih, a sukladno odredbama Pakta o stabilnosti i rastu.“.

Članak 4.

Naslov iznad članka 5. i članak 5. mijenjaju se i glase:

„FISKALNO PRAVILO

- (1) Strukturni saldo izražen udjelom u bruto domaćem proizvodu (u daljnjem tekstu: BDP) ostvarivat će se prema planu prilagodbe radi dostizanja srednjoročnog proračunskog cilja pri čemu rast rashoda općeg proračuna ne smije prelaziti referentnu potencijalnu stopu rasta BDP-a.
- (2) Plan prilagodbe iz stavka 1. ovoga članka određuje Vijeće Europske unije, a u svrhu ostvarivanja srednjoročnog proračunskog cilja.
- (3) Srednjoročni proračunski cilj iz stavka 1. ovoga članka određuje se kao strukturni saldo koji osigurava da manjak općeg proračuna ne bude veći od tri posto bruto domaćeg proizvoda, odnosno da javni dug ne bude veći od šezdeset posto bruto domaćeg proizvoda.
- (4) Referentnu potencijalnu stopu rasta BDP-a iz stavka 1. ovoga članka utvrđuje Europska komisija.

- (5) Iznimno od stavka 1. ovoga članka, rashodi općeg proračuna mogu se povećati iznad referentne potencijalne stope rasta BDP-a za iznos povećanja prihoda uslijed promjena zakonodavnog okvira.
- (6) Smanjenje prihoda općeg proračuna, zbog promjene zakonodavnog okvira, mora biti usklađeno sa smanjenjem rashoda općeg proračuna i/ili sa povećanjem drugih prihoda promjenom zakonodavnog okvira.
- (7) Rashodi općeg proračuna iz stavaka 1. i 5. ovoga članka ne uključuju:
- rashode za kamate,
 - rashode za provođenje programa Europske unije bez nacionalnog sufinanciranja,
 - godišnje promjene rashoda uslijed promjena u institucionalnom obuhvatu općeg proračuna i
 - godišnje promjene u ciklički osjetljivim rashodima koje utvrđuje Europska komisija.“.

Članak 5.

Iza članka 5. dodaje se naslov i članak 5.a koji glase:

„MAKROEKONOMSKE I PRORAČUNSKE PROJEKCIJE

Članak 5.a

- (1) Fiskalno planiranje temelji se na realnim makroekonomskim i proračunskim projekcijama uz korištenje posljednjih dostupnih informacija.
- (2) Dokumenti koji se odnose na izradu državnog proračuna i projekcija za srednjoročno proračunsko razdoblje, a koje donosi Vlada Republike Hrvatske, odnosno koje Vlada Republike Hrvatske predlaže na donošenje Hrvatskome saboru sadrže pretpostavke temeljem kojih se izrađuju makroekonomske projekcije iz stavka 1. ovoga članka, uz navođenje njihovih izvora.
- (3) Makroekonomske i proračunske projekcije iz stavka 1. ovoga članka uspoređuju se s posljednje dostupnim projekcijama Europske komisije, a značajne razlike obrazlažu se u dokumentima iz stavka 2. ovoga članka.
- (4) Dokumenti iz stavka 2. ovoga članka koji se odnose na srednjoročno proračunsko razdoblje sadrže:
- višegodišnje proračunske ciljeve iskazane pokazateljima manjka/viška općeg proračuna, visine javnog duga i rashoda općeg proračuna usklađenih s fiskalnim pravilom iz članka 4. ovoga Zakona,
 - projekcije po vrstama prihoda i rashoda općeg proračuna na temelju fiskalnih učinaka nepromijenjenih zakona, drugih propisa i akata planiranja i

- opis predviđenih promjena u zakonima, drugim propisima i aktima planiranja koje imaju fiskalni učinak u srednjoročnom proračunskom razdoblju pokazujući kako se predviđene promjene odražavaju na ostvarivanje plana prilagodbe iz članka 4. ovoga Zakona u odnosu na postojeće stanje.
- (5) Pri izradi državnog proračuna i projekcija, objavljuju se i informacije o učinku poreznih rashoda na prihode te informacije o potencijalnim obvezama sa značajnim učinkom na proračun.“.

Članak 6.

U članku 6. stavci 1. i 2. brišu se.

Dosadašnji stavak 3. postaje stavak 1.

U dosadašnjem stavku 4. koji postaje stavak 2. broj: „3.“ zamjenjuje se brojem: „1.“.

U dosadašnjem stavku 5. koji postaje stavak 3. broj: „4.“ zamjenjuje se brojem: „2.“.

Dosadašnji stavak 6. postaje stavak 4.

Članak 7.

U članku 7. iza stavka 6. dodaju se novi stavci 7. i 8. koji glase:

„(7) Čelnik trgovačkog društva u vlasništvu Republike Hrvatske, odnosno čelnik druge pravne osobe kojoj je osnivač Republika Hrvatska, Izjavu dostavlja nadležnom ministarstvu koje provjerava njezin sadržaj.

(8) Čelnik trgovačkog društva u vlasništvu jedne ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno čelnik druge pravne osobe kojoj je osnivač jedna ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dostavlja Izjavu, radi provjere njenog sadržaja, jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave koja ima većinsko vlasništvo, a ako u vlasništvu s jednakim omjerom sudjeluju dvije ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Izjava se radi provjere njenog sadržaja dostavlja svim tim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave.“

U dosadašnjem stavku 7. koji postaje stavak 9. riječi: „4. i 5“ zamjenjuju se riječima : „4., 5., 7., i 8.“.

U dosadašnjem stavku 8. koji postaje stavak 10. riječi: „4. i 5.,, zamjenjuju se riječima: „4., 5., 7. i 8.“, a riječi: „stavka 5.“ zamjenjuju se riječima: „stavka 3.“.

U dosadašnjem stavku 9. koji postaje stavak 11., broj: “7.“ zamjenjuje se brojem: “9.“.

Članak 8.

Članak 8. mijenja se i glasi:

„Fiskalno pravilo iz članka 4. ovoga Zakona ne primjenjuje se u slučajevima katastrofe i većih gospodarskih poremećaja pod uvjetom da se time ne ugrožava fiskalna održivost u srednjoročnom razdoblju. Postupak utvrđivanja nastanka, odnosno postojanja navedenih okolnosti, a koje imaju značajan utjecaj na financijsko stanje općeg proračuna utvrđuje se posebnim propisom.“

Članak 9.

U članku 9. stavku 2. broj: „9.“ zamjenjuje se brojem: „11.“

Članak 10.

Naslov iznad članka 11. i članak 11. mijenjaju se i glase:

„PREKRŠAJNE ODREDBE

Članak 11.

Novčanom kaznom od 5.000,00 kuna do 25.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj čelnik:

1. ako ne sastavi i dostavi Izjavu o fiskalnoj odgovornosti sukladno članku 7. stavcima: 2., 3., 4., 5., 6., 7. i 8. ovoga Zakona,
2. ako Ministarstvo financija, nadležna ministarstva i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave prilikom provjere sadržaja Izjave o fiskalnoj odgovornosti iz članka 7. ovoga Zakona uoči da je dokumentacija temeljem koje se daje Izjava o fiskalnoj odgovornosti nevjerodostojna.“

Članak 11.

Iza članka 11. dodaje se članak 11.a koji glasi:

„Članak 11.a

- (1) Inspektor proračunskog nadzora koji je u postupku nadzora utvrdio radnje kojima je ostvaren prekršaj, sastavlja optužni prijedlog protiv počinitelja prekršaja i podnosi ga nadležnom područnom uredu Porezne uprave.
- (2) Prekršajni postupak za prekršaje propisane ovim Zakonom u prvom stupnju vodi nadležni područni ured Porezne uprave.“

PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Članak 12.

Trgovačka društva u vlasništvu Republike Hrvatske, odnosno jedne ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te druge pravne osobe kojima je osnivač Republika Hrvatska, odnosno jedna ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, prvi put sastavljaju Izjavu o fiskalnoj odgovornosti u skladu s odredbama ovoga Zakona, za 2014. godinu.

Članak 13.

Vlada Republike Hrvatske uskladit će Uredbu o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila (Narodne novine br. 78/2011 i 106/2012) s odredbama ovoga Zakona najkasnije u roku 90 dana od stupanja na snagu ovoga Zakona.

Članak 14.

Ovaj Zakon stupa na snagu osmoga dana od dana njegove objave u Narodnim novinama.

O b r a z l o ž e n j e

Članak 1. navodi direktivu čije se odredbe prenose u predmetni Prijedlog zakona. Odredbe Direktive Vijeća 2011/85/EU nisu u potpunosti prenesene u Prijedlog zakona budući da su iste već sastavni dio drugih zakonskih akata i propisa.

Člankom 2. proširuje se obuhvat Zakona. Naime, do sada su se odredbe Zakona o fiskalnoj odgovornosti odnosile na državni proračun i proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, proračunske i izvanproračunske korisnike državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave utvrđene u Registru proračunskih i izvanproračunskih korisnika koji se vodi sukladno Pravilniku o utvrđivanju proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te o načinu vođenja Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika. Nakon stupanja na snagu ovoga Zakona, odredbe Zakona će se primjenjivati i na trgovačka društva u vlasništvu Republike Hrvatske (pod vlasništvom se podrazumijeva stopostotno vlasništvo), odnosno jedne ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te druge pravne osobe kojima je osnivač Republika Hrvatska, odnosno jedna ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Pristupanjem Republike Hrvatske Europskoj uniji, otvaraju se mogućnosti za korištenje sredstava iz fondova Europske unije, a upravo su gore spomenuta trgovačka društva i druge pravne osobe najveći potencijalni korisnici tih sredstava. Obzirom na obveze koje se moraju ispuniti prije i pri korištenju fondova Europske unije, od potencijalnih korisnika sredstava iz fondova Europske unije zahtijeva se izgrađen, transparentan sustav financijskog upravljanja i kontrola. Nadalje, dio spomenutih trgovačkih društava i drugih pravnih osoba, posebice na lokalnoj i regionalnoj razini, dobivaju značajna sredstva i iz nadležnog proračuna. Uvođenjem obveze davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti nadležnom ministarstvu, odnosno jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave s razine ove grupe korisnika jačaju se linije odgovornosti prema nadležnom ministru, odnosno županu, gradonačelniku i načelniku. Izjave o fiskalnoj odgovornosti postaju instrumenti procjene kvalitete funkcioniranja sustava unutarnjih kontrola koje je uspostavio predsjednik uprave trgovačkog društva ili čelnik druge pravne osobe kako bi u radu osigurao zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava.

Člankom 3. mijenjaju se, odnosno uvode se pojmovi koji se koriste u ovome Zakonu, a vezano uz određivanje obveznika davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti, kao i pojmovi vezani uz fiskalna pravila propisana ovim Zakonom.

Člankom 4. mijenja se dosadašnji članak 5., odnosno uvodi se novo fiskalno pravilo koje je usklađeno s okvirom za upravljanje ekonomskom politikom u Europskoj uniji te koje, u odnosu na prethodno pravilo, uvažava postojanje ekonomskih ciklusa što je od iznimne važnosti za prevladavanje recesijskih uvjeta. Ciljana vrijednost novog fiskalnog pravila postaje srednjoročni proračunski cilj, odnosno vrijednost strukturnog salda određena kako bi osigurala:

- da manjak općeg proračuna ne prelazi tri posto u bruto domaćem proizvodu (u daljnjem tekstu: BDP),
- da javni dug ne prelazi 60 posto u BDP-u,

- napredak u smjeru održivosti javnih financija te, uzimajući u obzir dosad navedeno,
- dodatni fiskalni prostor, a posebice u dijelu javnih investicija.

U pogledu održivog kretanja rashoda uvedena je i odredba da godišnji rast rashoda općeg proračuna ne smije prelaziti referentnu potencijalnu stopu rasta BDP-a, pri čemu se dozvoljavaju izuzeća za pojedine kategorije rashoda.

Člankom 5. definiraju se standardi fiskalnog planiranja u dokumentima koji se odnose na izradu državnog proračuna, kao i projekcija koje donosi Vlada Republike Hrvatske, odnosno koje Vlada Republike Hrvatske predlaže na donošenje Hrvatskome saboru, a sve u skladu s Direktivom Vijeća 2011/85/EU o zahtjevima za proračunske okvire država članica. Naime, jedan od ključnih elemenata pri izradi projekcija za provođenje proračunske politike je transparentnost koja podrazumijeva javnu raspoloživost makroekonomskih i proračunskih projekcija, ali i pretpostavki i relevantnih parametara na kojima se projekcije temelje. Time se daje doprinos učinkovitosti fiskalnog planiranja i, posljedično, jačanju proračunske discipline. Isto tako, ovim člankom propisuje se i obveza objavljivanja informacija o učinku poreznih rashoda na prihode, kao i informacije o potencijalnim obvezama sa značajnim učinkom na proračun, kao što su primjerice državna jamstva što također proizlazi iz Direktive Vijeća 2011/85/EU. Na taj način pojačat će se transparentnost i učinkovitost kako nacionalnog poreznog sustava, tako i sustava javnih financija u cjelini, te omogućiti usporedba s drugim državama članicama kako bi se utvrdila moguća područja za daljnja poboljšanja.

Člankom 6. briše se odredba o obvezi predlagatelja zakona, uredbi, drugih propisa da se očituju o fiskalnom učinku propisa budući da je ista sadržana u Zakonu o proračunu.

Člankom 7. se u članak 7. dodaju dva nova stavka kojima se definira kome se dostavlja Izjava o fiskalnoj odgovornosti, radi provjere njenog sadržaja, kada je obveznik dostave Izjave predsjednik uprave trgovačkog društva u vlasništvu Republike Hrvatske, čelnik druge pravne osobe kojoj je osnivač Republika Hrvatska, predsjednik uprave trgovačkog društva u vlasništvu jedne ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, čelnik druge pravne osobe kojoj je osnivač jedna ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Člankom 8. mijenja se članak 8. i definiraju se okolnosti u kojima se fiskalno pravilo neće primjenjivati, pod uvjetom da se time ne ugrožava fiskalna održivost u srednjoročnom razdoblju. Ove okolnosti ograničene su na slučajeve katastrofa i većih gospodarskih poremećaja koji imaju značajan financijski utjecaj na stanje općeg proračuna, a što je u skladu s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu. Katastrofa je događaj definiran propisima iz područja zaštite i spašavanja, a u isto vrijeme ima značajan utjecaj na financijsko stanje općeg proračuna. Veći gospodarski poremećaj odnosi se na međugodišnji realni pad bruto domaćeg proizvoda ili kumulativni gubitak outputa u dužem razdoblju koje karakteriziraju međugodišnje realne stope gospodarskog rasta znatno niže od potencijalnih, a sukladno odredbama Pakta o stabilnosti i rastu.

Člankom 9. nomotehnički se usklađuje stavak 2. članka 9. važećeg Zakona o fiskalnoj odgovornosti s izmjenama iz članka 6. ovoga Zakona.

Članak 10. Ovim člankom uvodi se prekršajna odgovornost čelnika koji ne sastavi i ne dostavi Izjavu o fiskalnoj odgovornosti na način propisan Zakonom i

podzakonskim propisima koji su doneseni na temelju istog. Nadalje, dodatno se propisuju prekršajne kazne ako se prilikom pregleda Izjava o fiskalnoj odgovornosti utvrdi da je dokumentacija, primjerice Upitnik o fiskalnoj odgovornosti, na temelju koje se daje Izjava nevjerodostojna. U praksi će navedeno značiti da će ovaj prekršaj postojati primjerice kada su prilikom davanja odgovora na pitanja iz Upitnika o fiskalnoj odgovornosti dani odgovori koji se ne mogu potkrijepiti dokazima odnosno dokumentima na temelju kojih su dani potvrdni ili djelomični odgovori ili ako se utvrdi da je u konkretnom slučaju dan potvrđan ili djelomično potvrđan odgovor, a trebao je biti dan negativan odgovor na pitanja iz Upitnika o fiskalnoj odgovornosti

Članak 11. dodaje se novi članak 11. a kojim se na jasan način utvrđuje tko i kako podnosi optužni prijedlog nakon što se utvrdi da su počinjene radnje koje su utvrđene kao prekršaji u skladu s ovim Zakonom.

Članak 12. Ovim člankom propisano je stupanje na snagu obveze predaje Izjave o fiskalnoj odgovornosti za trgovačka društva u vlasništvu Republike Hrvatske, odnosno jedne ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te druge pravne osobe kojima je osnivač Republika Hrvatska, odnosno jedna ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Isti prvi put sastavljaju Izjavu o fiskalnoj odgovornosti u skladu s odredbama ovoga Zakona za 2014. godinu jer se Izjava za 2013. godinu daje temeljem Upitnika o fiskalnoj odgovornosti gdje se testiranja vrše za cijelu godinu.

Članak 13. Ovim člankom utvrđen je rok u kojem će Vlada Republike Hrvatske uskladiti Uredbu o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila s odredbama ovoga Zakona.

Članak 14. Ovim člankom propisano je stupanje na snagu Zakona.

ODREDBE VAŽEĆEG ZAKONA KOJE SE MIJENJAJU, ODNOSNO DOPUNJUJU

Članak 1.

Ovim se Zakonom određuju pravila kojima se ograničava državna potrošnja, jača odgovornost za zakonito, namjensko i svrhovito korištenje proračunskih sredstava te jača sustav kontrola i nadzora radi osiguranja fiskalne odgovornosti.

Članak 3.

Odredbe ovoga Zakona odnose se na državni proračun i proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, proračunske i izvanproračunske korisnike državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave utvrđene u Registru proračunskih i izvanproračunskih korisnika sukladno Pravilniku o utvrđivanju proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te o načinu vođenja Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika (u daljnjem tekstu: opći proračun).

ZNAČENJE POJMOVA

Članak 4.

Pojedini pojmovi u smislu ovoga Zakona imaju sljedeća značenja:

1. Ciklički prilagođeni primarni fiskalni saldo je fiskalni pokazatelj razlike prihoda i rashoda bez kamata u uvjetima kada postoji jednakost stvarnog i potencijalnog bruto domaćeg proizvoda izračunat primjenom metodologije Europske središnje banke (European Central Bank – ECB) uz ocjenu odstupanja od potencijalnog bruto domaćeg proizvoda pomoću HP filtera.
2. 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 (u daljnjem tekstu: čelnik) 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.
3. Opći proračun je središnji proračun i proračuni jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te financijski planovi izvanproračunskih korisnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.
4. Primarni fiskalni saldo općeg proračuna je razlika između ukupnih prihoda i ukupnih rashoda općeg proračuna umanjene za rashode za kamate općeg proračuna.

5. Središnji proračun je državni proračun i financijski planovi izvanproračunskih korisnika državnog proračuna.

FISKALNA PRAVILA

Članak 5.

(1) Ukupni rashodi općeg proračuna izraženi udjelom u procijenjenom bruto domaćem proizvodu godišnje će se smanjivati za najmanje 1 postotni bod.

(2) Smanjenje iz stavka 1. ovoga članka provodi se do trenutka kada će primarni fiskalni saldo općeg proračuna u nominalnom iznosu biti jednak nuli ili pozitivan.

(3) Od trenutka kada će primarni fiskalni saldo općeg proračuna u nominalnom iznosu biti jednak nuli ili pozitivan cilj je postizanje ciklički prilagođenog primarnog fiskalnog salda općeg proračuna na razini nula ili pozitivnog tijekom ciklusa kako bi se postigla stabilizacija i smanjivanje udjela javnog duga u bruto domaćem proizvodu.

PRAVILA ZA JAČANJE FISKALNE ODGOVORNOSTI

Članak 6.

(1) Proračunskom korisniku državnog proračuna, u slučaju stvaranja obveza s dospijecom iznad visine predviđene državnim proračunom, visina financijskog plana u sljedećoj proračunskoj godini umanjit će se za iznos stvorenih obveza iznad visine predviđene državnim proračunom.

(2) Prijedlozi zakona, uredbi, drugih propisa i akata koje donosi Vlada, odnosno koje Vlada predlaže na donošenje Hrvatskom saboru ne mogu biti doneseni, odnosno utvrđeni bez mišljenja Ministarstva financija na Iskaz o procjeni fiskalnog učinka.

(3) Tijekom izvršavanja državnog proračuna Ministarstvo financija može obavljati financijsku kontrolu zakonitog i namjenskog korištenja proračunskih sredstava kod proračunskog korisnika državnog proračuna i krajnjih korisnika.

(4) Kontrolu iz stavka 3. ovoga članka obavljaju osobe ovlaštene od ministra financija.

(5) Osobe iz stavka 4. ovoga članka dužne su o uočenoj sumnji na nepravilnost obavijestiti ustrojstvenu jedinicu Ministarstva financija koja obavlja proračunski nadzor sukladno odredbama Zakona o proračunu.

(6) Odredbe ovoga članka na odgovarajući način primjenjuju se na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

IZJAVA O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI

Članak 7.

(1) Čelnik je odgovoran za:

1. zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava te
2. učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola u okviru proračunom, odnosno financijskim planom utvrđenih sredstava.

(2) Čelnik je dužan svake godine za prethodnu proračunsku godinu, za razdoblje u kojem je obnašao dužnost, odnosno obavljao poslove čelnika, sastaviti Izjavu o fiskalnoj odgovornosti (u daljnjem tekstu: Izjava).

(3) Čelnik Izjavom iz stavka 2. ovoga članka potvrđuje:

1. zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava,
2. učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola u okviru proračunom, odnosno financijskim planom utvrđenih sredstava.

Uz Izjavu se prilažu i planovi otklanjanja slabosti i nepravilnosti, izvješće o otklonjenim slabostima i nepravilnostima utvrđenim prethodne godine i mišljenje unutarnjih revizora o sustavu financijskog upravljanja i kontrola za područja koja su bila revidirana u prethodnoj godini.

(4) Čelnik proračunskog i izvanproračunskog korisnika državnog proračuna Izjavu dostavlja nadležnom ministarstvu koje provjerava njezin sadržaj.

(5) Čelnik proračunskog i izvanproračunskog korisnika proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave Izjavu dostavlja načelniku, gradonačelniku, odnosno županu nadležne jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koji provjerava njezin sadržaj.

(6) Ministri i čelnici drugih državnih tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije i načelnici, gradonačelnici, odnosno župani Izjavu dostavljaju Ministarstvu financija koje provjerava njezin sadržaj.

(7) O uočenim nepravilnostima po provedenim provjerama iz stavka 4. i 5. ovoga članka nadležna ministarstva i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne su izvijestiti Ministarstvo financija.

(8) Provjere iz stavka 4. i 5. ovoga članka mogu obavljati i osobe iz članka 6. stavka 5. ovoga Zakona.

(9) Vlada će uredbom propisati izgled i sadržaj Izjave, postupak i rokove sastavljanja i predaje Izjave te način i rokove izvještavanja Ministarstva financija o uočenim nepravilnostima iz stavka 7. ovoga članka.

PRIMJENA FISKALNIH PRAVILA

Članak 8.

(1) Visina deficita i netozaduživanja za trogodišnje razdoblje utvrđuje se smjernicama ekonomske i fiskalne politike, a u skladu s fiskalnim pravilima iz članka 5. ovoga Zakona.

(2) Ako se u tijeku godine zbog nastanka novih obveza za opći proračun ili promjena gospodarskih kretanja povećaju rashodi, odnosno smanje prihodi što bi moglo dovesti do neispunjavanja fiskalnih pravila iz članka 5. ovoga Zakona Vlada mora predložiti izmjene i dopune državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna.

(3) Povećavanje rashoda općeg proračuna izravno povezanih uz prirodne katastrofe, epidemije i ekološke nesreće izuzima se od utvrđenih fiskalnih pravila iz članka 5. ovoga Zakona.

(4) Povećanje rashoda općeg proračuna izravno povezanih uz financiranje projekata sufinanciranih iz pretpriступnih programa pomoći i europskih fondova u procesu pridruživanja Republike Hrvatske Europskoj uniji i u prve tri godine članstva izuzima se od utvrđenih fiskalnih pravila iz članka 5. ovoga Zakona.

IZVJEŠTAVANJE

Članak 9.

(1) O primjeni pravila iz članka 5. ovoga Zakona izvještava se polugodišnje i godišnje uz polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna u rokovima predviđenim Zakonom o proračunu koji se objavljuje u »Narodnim novinama« i na internetskim stranicama Ministarstva financija.

(2) Vlada uredbom iz članka 7. stavka 9. ovoga Zakona propisuje i oblik i sadržaj izvještaja o primjeni fiskalnih pravila iz članka 5. ovoga Zakona.

ODGOVORNOST ZA POVREDU ODREDAVA ZAKONA

Članak 11.

(1) U slučajevima kada se utvrdi da je čelnik proračunskog i izvanproračunskog korisnika državnog proračuna prekršio odredbe ovoga Zakona stavit će svoj mandat za obavljanje dužnosti na raspolaganje predsjedniku/predsjednici Vlade, Vladi, odnosno tijelu koje ga je imenovalo, sukladno propisima o imenovanju.

(2) U slučajevima kada se utvrdi da je čelnik proračunskog i izvanproračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave prekršio odredbe ovoga Zakona stavit će svoj mandat za obavljanje dužnosti na raspolaganje tijelu koje ga je imenovalo.

(3) U slučajevima kada se utvrdi da je čelnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave prekršio odredbe ovoga Zakona, stavit će svoj mandat na raspolaganje sukladno propisima kojima je uređen njegov izbor, odnosno imenovanje.