NN 111/2018 (12.12.2018.), Zakon o fiskalnoj odgovornosti

HRVATSKI SABOR

2142

Na temelju članka 89. Ustava Republike Hrvatske, donosim

ODLUKU

O PROGLAŠENJU ZAKONA O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI

Proglašavam Zakon o fiskalnoj odgovornosti, koji je Hrvatski sabor donio na sjednici 3. prosinca 2018.

Klasa: 011-01/18-01/147
Urbroj: 71-06-01/1-18-2
Zagreb, 5. prosinca 2018.

Predsjednica
Republike Hrvatske
Kolinda Grabar-Kitarović, v. r.

ZAKON

O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI

I. OSNOVNE ODREDBE

Članak 1.

Ovim Zakonom određuju se pravila kojima se ograničava visina rashoda i manjka općeg proračuna i javnog duga, jača odgovornost za zakonito, namjensko i svrhovito korištenje proračunskih sredstava te jača sustav kontrola i nadzora radi osiguranja fiskalne odgovornosti.

Članak 2.

Ovim Zakonom se u pravni poredak Republike Hrvatske preuzima Direktiva Vijeća Europske unije 2011/85/EU od 8. studenoga 2011. o zahtjevima za proračunske okvire država članica (SL L 306, 23. 11. 2011.).

Članak 3.

(1) Cilj ovoga Zakona je osiguranje i održavanje fiskalne odgovornosti, transparentnosti i srednjoročne i dugoročne održivosti javnih financija.

(2) Cilj iz stavka 1. ovoga članka postiže se uspostavljanjem, primjenom i jačanjem fiskalnih pravila i pravila za osiguranje fiskalne odgovornosti na temelju kojih Vlada Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vlada) utvrđuje i provodi fiskalnu politiku.

Članak 4.

(1) 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 kojim se uređuje način utvrđivanja proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te način vođenja Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika.

(2) Odredbe ovoga Zakona koje se odnose na primjenu fiskalnih pravila primjenjuju se i na pravne osobe koje su prema pravilima statističke metodologije Europske unije (ESA 2010, propisana Uredbom (EU) br. 549/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o Europskom sustavu nacionalnih i regionalnih računa u Europskoj uniji (Tekst značajan za EGP)) razvrstane u sektor općeg proračuna, a nisu proračunski i izvanproračunski korisnici iz stavka 1. ovoga članka.

(3) Odredbe ovoga Zakona odnose se 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 koje su utvrđene u Registru trgovačkih društava i drugih pravnih osoba obveznika davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti koji vodi Ministarstvo financija.

II. ZNAČENJE POJMOVA

Članak 5.

(1) Pojedini pojmovi u smislu ovoga Zakona imaju sljedeća značenja:

1. *ciklički ekonomski učinci* su dio promjene prihoda odnosno rashoda općeg proračuna koji proizlaze izravno iz prevladavajućih cikličkih gospodarskih uvjeta

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 i/ili jedne ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, čelnik druge pravne osobe kojoj je osnivač Republika Hrvatska i/ili jedna ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave utvrđenih u Registru trgovačkih društava i drugih pravnih osoba obveznika davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti (u daljnjem tekstu: čelnik) potvrđuje da je u radu osigurao zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava te učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola

3. *javni dug* je dug općeg proračuna koji se izračunava prema metodologiji europskog sustava nacionalnih računa (ESA 2010), a koji izračunava i objavljuje Hrvatska narodna banka

4. *manjak/višak općeg proračuna* je razlika između ukupnih prihoda i ukupnih rashoda općeg proračuna iskazanih prema metodologiji europskog sustava nacionalnih računa (ESA 2010), a koji izračunava i objavljuje Državni zavod za statistiku

5. *plan prilagodbe,* koji je sadržan u programu konvergencije, predstavlja pregled mjera i njihov učinak koji utvrđuje Vlada, a u svrhu ostvarivanja srednjoročnog proračunskog cilja sukladno pravnim odredbama Europske unije

6. *pravne odredbe Europske unije* odnose se na Pakt o stabilnosti i rastu i na akte koji su doneseni na temelju njega sa svim njihovim izmjenama i dopunama odnosno odredbe Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika, Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita, Uredbe Vijeća (EZ) br. 479/2009 od 25. svibnja 2009. o primjeni Protokola o postupku u slučaju prekomjernog deficita priloženog Ugovoru o osnivanju Europske zajednice, Uredbe (EU) br. 1173/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o učinkovitoj provedbi proračunskog nadzora u europodručju, Uredbe (EU) br. 1174/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o provedbenim mjerama za ispravljanje prekomjernih makroekonomskih neravnoteža u europodručju, Uredbe (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža, Uredbe (EU) br. 473/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o zajedničkim odredbama za praćenje i procjenu nacrta proračunskih planova i osiguranju smanjenja prekomjernog deficita država članica u europodručju i Uredbe (EU) br. 472/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o jačanju gospodarskog i proračunskog nadzora država članica europodručja koje su u poteškoćama ili kojima prijete ozbiljne poteškoće u odnosu na njihovu financijsku stabilnost te odredbe propisa Republike Hrvatske kojima su uređene kreditne institucije, proračun, fiskalna odgovornost, financijske kontrole u javnom sektoru i uspostavljenje Državnog ureda za reviziju

7. *procedura prekomjernog proračunskog manjka* predstavlja korektivni mehanizam Pakta o stabilnosti i rastu koji osigurava da će države članice Europske unije usvojiti odgovarajuće politike odnosno mjere kojima će se ispraviti prekomjerni proračunski manjak i/ili javni dug

8. *program konvergencije* je dokument Vlade Republike Hrvatske u kojem se definira makroekonomski i fiskalni okvir Republike Hrvatske u tekućoj godini i sljedeće tri godine i koji sadrži prikaz makroekonomskih kretanja, prikaz srednjoročnog proračunskog okvira koji sadrži projekcije općeg proračuna i javnog duga, fiskalne rizike i analizu osjetljivosti kretanja manjka odnosno viška općeg proračuna i javnog duga te kvalitativna i institucionalna obilježja javnih financija

9. *srednjoročni proračunski cilj (MTO)* odnosi se na iznos strukturnog proračunskog salda definiran sukladno pravnim odredbama Europske unije, a koji osigurava da manjak općeg proračuna ne bude veći od 3 % bruto domaćeg proizvoda, odnosno da javni dug ne bude veći od 60 % bruto domaćeg proizvoda

10. *srednjoročni proračunski dokumenti* su program konvergencije, smjernice ekonomske i fiskalne politike te državni proračun i financijski planovi izvanproračunskih korisnika za proračunsku godinu i projekcije za sljedeće dvije godine odnosno njihove izmjene i dopune

11. *strukturni saldo* je manjak odnosno višak općeg proračuna koji isključuje cikličke ekonomske učinke, jednokratne i privremene mjere koje imaju utjecaj na prihode odnosno rashode općeg proračuna. Strukturni saldo izračunava se sukladno pravnim odredbama Europske unije.

(2) Izrazi koji se koriste u ovome Zakonu, a imaju rodno značenje odnose se jednako na muški i ženski rod.

III. FISKALNA PRAVILA

Članak 6.

(1) Strukturni saldo izražen udjelom u bruto domaćem proizvodu (u daljnjem tekstu: BDP) ostvaruje se prema planu prilagodbe radi dostizanja srednjoročnog proračunskog cilja definiranog sukladno pravnim odredbama Europske unije.

(2) Plan prilagodbe iz stavka 1. ovoga članka određuje Vlada u programu konvergencije, pri čemu međugodišnje poboljšanje strukturnog salda mora biti u skladu s pravnim odredbama Europske unije.

(3) Fiskalno pravilo iz stavka 1. ovoga članka smatra se ispunjenim kada strukturni saldo iskazan u godišnjem izvještaju o primjeni fiskalnih pravila za prethodnu godinu:

– je jednak ili veći od srednjoročnog proračunskog cilja ili odstupa od tog cilja za iznos koji nije značajan odnosno koji je manji od iznosa iz članka 10. stavka 1. ovoga Zakona ili

– osigurava približavanje srednjoročnom proračunskom cilju prema utvrđenom planu prilagodbe ili odstupi od predviđenog plana prilagodbe za iznos koji je manji od iznosa iz članka 10. stavka 1. ovoga Zakona.

Članak 7.

(1) Godišnji rast rashoda općeg proračuna ne smije prelaziti referentnu potencijalnu stopu rasta BDP-a, koja se utvrđuje sukladno pravnim odredbama Europske unije.

(2) Ako je strukturni saldo jednak ili veći od srednjoročnog proračunskog cilja iz članka 6. stavka 1. ovoga Zakona, sukladno pravnim odredbama Europske unije pravilo iz stavka 1. ovoga članka se ne primjenjuje.

(3) Rashodi općeg proračuna iz stavka 1. ovoga članka ne uključuju kategorije rashoda utvrđene pravnim odredbama Europske unije.

(4) Fiskalno pravilo iz stavka 1. ovoga članka smatra se ispunjenim kada godišnji rast rashoda općeg proračuna:

– ne prelazi referentnu potencijalnu stopu rasta BDP-a ili

– ne postoji značajno odstupanje u rastu rashoda sukladno članku 10. stavku 2. ovoga Zakona.

(5) Iznimno od stavka 1. ovoga članka, rashodi općeg proračuna mogu se povećati iznad referentne potencijalne stope rasta BDP-a za iznos povećanja prihoda zbog promjena zakonodavnog okvira.

(6) Smanjenje prihoda općeg proračuna zbog promjene zakonodavnog okvira mora biti usklađeno sa smanjenjem rashoda općeg proračuna i/ili s povećanjem drugih prihoda promjenom zakonodavnog okvira.

Članak 8.

(1) Udio javnog duga u BDP-u ne smije prijeći referentnu vrijednost od 60 % sukladno pravnim odredbama Europske unije.

(2) Ako udio javnog duga u BDP-u prelazi referentnu vrijednost od 60 %, razlika između udjela javnog duga u BDP-u i referentne vrijednosti od 60 % mora se smanjiti po dinamici koja je u skladu s pravnim odredbama Europske unije.

Članak 9.

Državni proračun i financijski planovi izvanproračunskih korisnika izrađuju se u skladu s fiskalnim pravilima iz članaka 6., 7. i 8. ovoga Zakona.

IV. ODSTUPANJA OD PRIMJENE FISKALNIH PRAVILA

Članak 10.

(1) Odstupanje od fiskalnog pravila iz članka 6. stavaka 1. i 2. ovoga Zakona je, sukladno pravnim odredbama Europske unije, značajno, ako je odstupanje od srednjoročnog proračunskog cilja odnosno plana prilagodbe za dostizanje srednjoročnog proračunskog cilja najmanje 0,5 % BDP-a u pojedinoj godini ili najmanje prosječno 0,25 % BDP-a godišnje u dvije uzastopne godine.

(2) Odstupanje od fiskalnog pravila iz članka 7. ovoga Zakona je, sukladno pravnim odredbama Europske unije, značajno, ako rast rashoda općeg proračuna, bez povećanja prihoda zbog promjene zakonodavnog okvira sukladno članku 7. stavku 4. ovoga Zakona, ima učinak na povećanje manjka općeg proračuna od najmanje 0,5 % BDP-a u pojedinoj godini ili kumulativno u dvije uzastopne godine.

(3) Privremeno odgađanje primjene fiskalnih pravila iz članaka 6., 7. i 8. ovoga Zakona je dozvoljeno u slučaju izvanrednih okolnosti sukladno pravnim odredbama Europske unije, pod uvjetom da se time ne ugrožava fiskalna održivost u srednjem roku.

(4) O privremenom odgađanju primjene fiskalnih pravila iz članaka 6., 7. i 8. ovoga Zakona, u slučaju izvanrednih okolnosti iz ovoga članka odlučuje Vlada odlukom, na prijedlog Ministarstva financija, uz prethodno mišljenje Povjerenstva za fiskalnu politiku.

V. PROCEDURA PREKOMJERNOG PRORAČUNSKOG MANJKA

Članak 11.

Za vrijeme trajanja procedure prekomjernog proračunskog manjka Vlada je obvezna pridržavati se preporuka Vijeća Europske unije u svrhu rješavanja stanja prekomjernog proračunskog manjka i javnog duga.

VI. POVJERENSTVO ZA FISKALNU POLITIKU

Članak 12.

Povjerenstvo za fiskalnu politiku (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo) je neovisno i samostalno tijelo koje obavlja poslove iz svog djelokruga i nadležnosti, određene ovim Zakonom.

Članak 13.

Povjerenstvo čini sedam članova koji se biraju na mandat od pet godina.

Članak 14.

Predsjednika i članove Povjerenstva imenuje Hrvatski sabor na prijedlog Odbora za financije i državni proračun.

Članak 15.

(1) Odbor za financije i državni proračun objavljuje javni poziv za kandidate za predsjednika Povjerenstva. Rok za prijavu kandidata na objavljeni poziv je 15 dana.

(2) Javni poziv objavljuje se u »Narodnim novinama«, službenom listu Republike Hrvatske, na mrežnim stranicama Hrvatskoga sabora i jednim dnevnim novinama koje se prodaju na cjelokupnom području Republike Hrvatske. U javnom pozivu navode se uvjeti za izbor predsjednika Povjerenstva određeni ovim Zakonom, rok za podnošenje prijave kandidata te prilozi koji moraju biti dostavljeni uz prijavu.

(3) Na temelju zaprimljenih prijava Odbor za financije i državni proračun bez odgađanja utvrđuje kandidate koji udovoljavaju uvjetima iz ovoga Zakona i obavlja razgovore sa svakim od kandidata.

(4) Na temelju održanih razgovora Odbor za financije i državni proračun daje prijedlog za imenovanje predsjednika Povjerenstva na temelju javnog poziva.

Članak 16.

Za predsjednika Povjerenstva može biti izabrana osoba koja ispunjava sljedeće uvjete:

– ima državljanstvo Republike Hrvatske i prebivalište na području Republike Hrvatske

– ima završen diplomski sveučilišni studij ili specijalistički diplomski stručni studij kojim se stječe 300 ECTS bodova ili četverogodišnji dodiplomski studij kojim se stjecala visoka stručna sprema po prijašnjim propisima

– ima najmanje osam godina radnog iskustva u struci u području javnih financija, makroekonomije, ekonomske politike i računovodstva i istaknute rezultate u radu

– koja nije osuđivana za kaznena djela za koja se postupak pokreće po službenoj dužnosti i protiv koje se ne vodi kazneni postupak za kaznena djela za koja se postupak pokreće po službenoj dužnosti

– koja nije član političke stranke, a niti je bila član političke stranke posljednje tri godine do dana kandidiranja za predsjednika Povjerenstva.

Članak 17.

(1) Odbor za financije i državni proračun daje prijedlog za imenovanje članova Povjerenstva iz redova:

– Državnog ureda za reviziju – jedan predstavnik

– Ekonomskog instituta, Zagreb – jedan predstavnik

– Instituta za javne financije – jedan predstavnik

– Hrvatske narodne banke – jedan predstavnik

– ekonomskih fakulteta – jedan predstavnik i

– pravnih fakulteta – jedan predstavnik.

(2) Članove Povjerenstva, kao svoje predstavnike, Odboru za financije i državni proračun predlažu institucije iz stavka 1. ovoga članka.

(3) U svakom mandatu Povjerenstva imenuje se predstavnik iz redova različitih ekonomskih i pravnih fakulteta sveučilišta u Zagrebu, Splitu, Osijeku i Rijeci.

(4) Institucije iz stavka 1. ovoga članka predlažu za svojeg predstavnika osobu iz reda istaknutih znanstvenika i stručnih djelatnika, koja ima završen diplomski sveučilišni studij ili specijalistički diplomski stručni studij kojim se stječe 300 ECTS bodova ili četverogodišnji dodiplomski studij kojim se stjecala visoka stručna sprema po prijašnjim propisima i koja ima radno iskustvo iz nekog od sljedećih područja: javnih financija, makroekonomije, ekonomske politike i računovodstva, koja u trenutku imenovanja, a niti u prethodne tri godine nije bila član političkih stranaka.

(5) Zamjenika predsjednika biraju između sebe članovi Povjerenstva.

Članak 18.

(1) Predsjednik i članovi Povjerenstva nakon isteka mandata mogu biti ponovno imenovani.

(2) Odbor za financije i državni proračun šest mjeseci prije isteka mandata predsjednika i članova Povjerenstva pokreće postupak za izbor predsjednika i članova Povjerenstva u skladu s odredbama ovoga Zakona.

(3) Članovi Povjerenstva u svom radu djeluju samostalno, u skladu s profesionalnim standardima, a stavovi koje iznose u radu Povjerenstva ne predstavljaju stavove institucija koje su ih predložile.

(4) Zabranjen je svaki oblik utjecaja na rad Povjerenstva koji bi mogao ugroziti njegovu samostalnost i neovisnost u donošenju odluka iz njegova djelokruga, a predsjednik i članovi Povjerenstva za vrijeme članstva u Povjerenstvu ne smiju biti članovi političkih stranaka.

Članak 19.

(1) Predsjednik i članovi Povjerenstva dužni su se ponašati uzorno tako da ne umanjuju osobni ugled ili ugled Povjerenstva te da ne dovode u pitanje samostalnost, neovisnost i nepristranost pri obnašanju svoje dužnosti i obavljanju zadaća Povjerenstva.

(2) Predsjednika ili člana Povjerenstva razrješuje Hrvatski sabor, na prijedlog Odbora za financije i državni proračun temeljem zahtjeva predsjednika ili člana Povjerenstva ili institucije iz koje dolazi, prije isteka razdoblja na koje je imenovan:

– ako to sam zatraži

– ako je pravomoćnom sudskom presudom osuđen na bezuvjetnu kaznu zatvora u trajanju duljem od šest mjeseci

– ako trajno izgubi sposobnost obavljanja svoje dužnosti

– ako tijekom trajanja mandata bude imenovan odnosno izabran na funkciju ili dužnosti koje bi mogle utjecati na njegovu nepristranost u obavljanju zadaća Povjerenstva

– ako prestane raditi u instituciji iz članka 17. ovoga Zakona čiji je predstavnik

– ako tijekom trajanja mandata postane član političke stranke.

(3) Institucija koja je predložila člana Povjerenstva obvezna je obavijestiti Hrvatski sabor o nastupanju okolnosti iz stavka 2. ovoga članka u roku od 30 dana od trenutka nastupanja takvih okolnosti.

Članak 20.

(1) Predsjednik Povjerenstva je dužnosnik u smislu propisa kojima se uređuje sprječavanje sukoba interesa.

(2) Predsjednik Povjerenstva ima pravo na plaću u visini plaće potpredsjednika Državnog izbornog povjerenstva.

(3) Predsjednik Povjerenstva ne može sudjelovati u političkim aktivnostima, obavljati drugu javnu dužnost ili biti zaposlen u drugom tijelu javne vlasti ili trgovačkom društvu odnosno drugom poslovnom subjektu, niti se baviti drugim djelatnostima osim navedenima u ovom Zakonu.

(4) Predsjednik Povjerenstva i članovi Povjerenstva mogu objavljivati stručne članke i druge autorske publikacije te mogu obavljati poslove predavača odnosno znanstvenu, istraživačku i edukacijsku djelatnost te mogu ostvarivati prihode po osnovi autorskih, patentnih i sličnih prava intelektualnog i industrijskog vlasništva, kao i prihode od sudjelovanja u međunarodnim projektima koje financira Europska unija ili strana država odnosno druge strane i međunarodne organizacije i udruženja.

(5) Na predsjednika Povjerenstva odgovarajuće se primjenjuju opći propisi o radu.

Članak 21.

(1) Članovi Povjerenstva obavljaju rad u Povjerenstvu bez zasnivanja radnog odnosa.

(2) Članovi Povjerenstva za rad u Povjerenstvu primaju mjesečnu naknadu koja im se isplaćuje mjesečno unatrag u visini koja se utvrđuje množenjem osnovice za obračun plaće državnih dužnosnika utvrđene u zakonu kojim se uređuju obveze i prava državnih dužnosnika s koeficijentom 0,50.