

Dugoročno zaduživanje i davanje jamstava JLP(R)S

Nevenka Brkić*

Hrvatski sabor je na svojoj sjednici 15. prosinca 2021. donio novi Zakon o proračunu koji je objavljen u Narodnim novinama broj 144/21, a na snazi je od 1. siječnja 2022.¹ Ovim Zakonom se uređuje planiranje, izrada, donošenje i izvršavanje proračuna, upravljanje imovinom i obvezama, upravljanje dugom općeg proračuna, zaduživanje i jamstva Republike Hrvatske i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, računovodstvo, proračunski nadzor i druga pitanja vezana uz upravljanje javnim financijama, a tema ovoga članka je dugoročno zaduživanje i davanje jamstava jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. U odnosu na prethodni zakonodavni okvir, odredbama ovoga Zakona dorađene su odredbe o dugoročnom zaduživanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

1. Uvod

Osim Zakonom o proračunu, dugoročno zaduživanje i davanje jamstava na lokalnoj razini propisano je odredbama Pravilnika o postupku dugoročnog zaduživanja te davanja jamstava i suglasnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine, br. 67/22; dalje u tekstu: Pravilnik), kojeg je na temelju čl. 120. st. 7. Zakona o proračunu donio ministar financija. Pravilnikom je propisan postupak davanja suglasnosti za dugoročno zaduživanje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, refinanciranje, reprogramiranje i izmjena suglasnosti za dugoročno zaduživanje, davanje jamstava županije općini i gradu, davanje suglasnosti na jamstva općine, grada i županije, obvezni sastojci zahtjeva, obvezni prilozi i dokumentacija.

Osim Zakonom o proračunu i Pravilnikom, **odredbama zakona o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske koji se donosi za svaku proračunsku godinu** regulirane su ovlasti Vlade Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Vlada) prilikom donošenja odluke o davanju suglasnosti za dugoročno zaduživanje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. **Zakonom o proračunu**, između ostaloga, propisana su **ograničenja** dugoročnog zaduživanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, proračunskih i izvanproračunskih korisnika i drugih pravnih osoba u njihovom većinskom izravnom ili neizravnom

vlasništvu i ustanova čiji je osnivač jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te ograničenja za davanje jamstava i suglasnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (čl. 118., 120. – 130.).

2. Ograničenja propisana Zakonom o izvršavanju

Odredbama čl. 31. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2023. godinu (NN br. 145/22; dalje u tekstu: Zakon o izvršavanju) propisano da Vlada može dati suglasnosti jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave za dugoročno zaduživanje najviše do tri posto ukupno ostvarenih prihoda poslovanja svih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, iskazanih u financijskom izvještaju o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2022. (Obrazac: PR - RAS u stupcu 5 pod šifrom 6). Navedeno **ograničenje ne odnosi se na:**

1. jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave kojima je Vlada dala suglasnosti do 31. prosinca 2022., a nisu korištene u 2022. godini,
2. jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave na potpomognutim područjima,
3. jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje se zadužuju za projekte koji se sufinanciraju iz sredstava Europske unije do iznosa prihvatljivih troškova te
4. projekte unapređenja energetske učinkovitosti u kojima sudjeluju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Odluke o danim suglasnostima jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave za dugoročno zaduživanje koje je Vlada donijela do 31. prosinca 2022., a koje se mogu koristiti od 1. siječnja 2023. **ulaze u ograničenje od tri posto** ukupno ostvarenih prihoda poslovanja svih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave do kojih Vlada može dati suglasnosti za zaduživanje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

* Nevenka Brkić, dipl. oec., Ministarstvo financija Republike Hrvatske, Zagreb

¹ Osim dvije odredbe propisane čl. 161. - (1) Odredbe ovoga Zakona koje se odnose na izradu i donošenje proračuna i financijskih planova te njihovih izmjena i dopuna primjenjuju se u proračunskim procesima koji su povezani s izradom i donošenjem proračuna i financijskih planova za razdoblje od 2023. do 2025. i njihovih izmjena i dopuna te nadalje. (2) Odredba članka 121. stavka 2. ovoga Zakona, sukladno kojoj se u iznos ukupne godišnje obveze iz članka 121. stavka 1. ovoga Zakona nepodmirene dospjele obveze iskazuju sukladno zadnjem raspoloživom financijskom izvještaju primjenjuju se od 1. siječnja 2023., a do tada su se u ukupnim godišnjim obvezama iskazivale nepodmirene dospjele obveze iz prethodnih godina.

3. Davanje suglasnosti za dugoročno zaduživanje

Odredbama Zakona o proračunu (dalje u tekstu: Zakon), a vezano za dugoročno zaduživanje i davanje jamstava, propisano je da za dugoročno zaduživanje općine, grada ili županije uzimanjem dugoročnog **suglasnost daje Vlada ili ministar financija. Suglasnost može dati i osnivač ili većinski vlasnik**, ovisno o tome radi li se o dugoročnom zaduživanju proračunskog korisnika, odnosno ustanove ili se radi o dugoročnom zaduživanju izvanproračunskog korisnika, odnosno ostalih pravnih osoba u vlasništvu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. U čijoj je nadležnosti davanje suglasnosti za dugoročno zaduživanje propisano je odredbama Zakona kako slijedi:

- davanje **suglasnosti Vlade** jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave za dugoročno zaduživanje, na prijedlog ministra financija, propisano je odredbama st. 4. čl. 120. Zakona, a **iznimka** od navedenoga je kada se radi o projektu koji se sufinancira iz sredstava Europske unije, što je propisano st. 6. istoga članka Zakona, tada **suglasnost daje ministar financija**.
- davanje suglasnosti **ministra financija ili Vlade** jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave za dugoročno zaduživanje za **projekte sufinancirane iz sredstava Europske unije** detaljnije je propisano odredbama čl. 122. Zakona,
- da je ugovor o dugoročnom zaduživanju sklopljen bez suglasnosti Vlade ili ministra financija ništetan, propisano je st. 3. čl. 123 Zakona,
- davanje suglasnosti **ministra financija ili Vlade** (ovisno o visini godišnjeg anuiteta) jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave za **refinanciranje ili reprogramiranje ostatka duga** po osnovi kredita ili zajma propisano je odredbama st. 1. i 2. čl. 124. Zakona,
- davanje suglasnosti **Vlade** jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave za **refinanciranje ili reprogramiranje ostatka duga po osnovi izdanih vrijednosnih papira** uzimanjem kredita kod kreditne institucije propisano je odredbama st. 3. čl. 124. Zakona),
- da se može **mijenjati i/ili dopunjavati namjena zaduživanja** za koju je dobivena **suglasnost Vlade, odnosno ministra financija** i to uz prethodno dobivenu **suglasnost ministra financija** i uz uvjet da je izmjena namjene zaduživanja u skladu sa st. 1. čl. 120. Zakona, propisano odredbama st. 4. čl. 124. Zakona,
- da jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave **ne smije davati instrumente osiguranja** za uredno izvršenje obveza privatnog partnera **za zaduživanje privatnog partnera za provedbu projekata energetske učinkovitosti**, propisano je odredbama čl. 125. Zakona,
- da jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, njihovi proračunski i izvanproračunski korisnici, ustanove čiji je osnivač jedna ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe u većinskom vlasništvu jedne ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave **moгу sklopiti ugovor o javno-privatnom partnerstvu**, propisano je odredbama čl. 126. Zakona,
- da se **proračunski korisnici** jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i **ostale ustanove** čiji su osni-

vači ili suosnivači jedna ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave **moгу dugoročno zaduživati** samo za namjene utvrđene st. 1. čl. 120. Zakona i **refinancirati ili reprogramirati ostatak duga po osnovi kredita ili zajma uz suglasnost osnivača** sukladno aktu o osnivanju, propisano odredbama st. 1. čl. 127. Zakona,

- da se **izvanproračunski korisnici** jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i **ostale pravne osobe** u većinskom vlasništvu ili suvlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave **moгу dugoročno zaduživati i refinancirati ili reprogramirati ostatak duga po osnovi kredita ili zajma uz suglasnost većinskog vlasnika**, propisano odredbama st. 2. čl. 127. Zakona,
- zaduživanje **izvanproračunskih korisnika** jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i **ostalih pravnih osoba** u većinskom vlasništvu ili suvlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave **kod međunarodne financijske institucije uz suglasnost ministra financija** propisano odredbama st. 3. čl. 127. Zakona,
- davanje **suglasnosti ministra financija jedinici područne (regionalne) samouprave na odluku o davanju jamstva jedinici lokalne samouprave** na svom području propisano je odredbama st. 1. čl. 129. Zakona,
- davanje **suglasnosti ministra financija** jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave na odluku o **davanju jamstva** za dugoročno zaduživanje **proračunskog i izvanproračunskog korisnika** jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, **pravnoj osobi u većinskom vlasništvu ili suvlasništvu** jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i **ustanovi čiji je osnivač** propisano je odredbama st. 3. čl. 129. Zakona.

4. Namjena, uvjeti i ograničenja dugoročnog zaduživanja

4.1. Namjena dugoročnog zaduživanja

Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe u većinskom vlasništvu ili suvlasništvu jedinice i ustanove čiji je osnivač jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te izvanproračunski korisnici proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave temeljem **st. 1. čl. 120. Zakona mogu se dugoročno zaduživati za:**

- **investiciju** koja se financira iz njezina proračuna
- **kapitalne pomoći** trgovačkim društvima i drugim pravnim osobama u većinskom vlasništvu ili suvlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave radi realizacije investicije koja se sufinancira iz fondova Europske unije i za investicije, odnosno projekte čija je realizacija utvrđena posebnim propisima i
- **financiranje obveza** na ime povrata neprihvatljivih troškova koji su bili sufinancirani iz fondova Europske unije

Pod investicijom se smatraju rashodi za nabavu nefinancijske imovine (osim prijevoznog sredstva u cestovnom prometu - osobnog automobila) i drugi rashodi izravno povezani s takvom investicijom. Suglasnost za navedeno zaduženje **daje Vlada na prijedlog ministra financija** (st.

4. čl. 120. Zakona) pod uvjetom da je ukupna godišnja obveza jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u okviru od 20 posto ostvarenih prihoda u godini koja prethodi godini u kojoj se zadužuje. Iznimno, suglasnost **daje ministar financija** (st. 6. čl. 120. Zakona) ako se jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave zadužuje za realizaciju projekta koji se sufinancira iz sredstava Europske unije i to samo u slučajevima kada se jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dugoročno zadužuje **najviše do iznosa ukupno prihvatljivog troška** projekta sufinanciranog iz sredstava Europske unije.

Predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, **prije traženja suglasnosti** Vlade ili ministra financija za dugoročno zaduživanje, **donosi odluku o dugoročnom zaduživanju** jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave **za namjenu** propisanu st. 1. čl. 120. Zakona.

Ministar financija pravilnikom propisuje postupak zaduživanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te postupak davanja suglasnosti i jamstava, obvezan sadržaj zahtjeva, obvezne priloge i dokumentaciju, način izvještavanja o zaduživanju, danim suglasnostima i jamstvima.

4.2. Ukupna godišnja obveza JLP(R)S

Važno je istaknuti da investicija za koju se jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dugoročno zadužuje **mora biti planirana u proračunu** za proračunsku godinu za koju se traži suglasnost za zaduženje. Čl. 121. Zakona propisani su **uvjeti** pod kojima se jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave može dugoročno zaduživati. **Jedan od uvjeta** je da **ukupna godišnja obveza** jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, koja se zadužuje uzimanjem kredita, zajmova i izdavanjem vrijednosnih papira, **može iznositi najviše do 20 posto ostvarenih proračunskih prihoda u godini koja prethodi godini u kojoj se jedinica zadužuje**. **Pod ostvarenim proračunskim prihodima podrazumijevaju se ukupno ostvareni prihodi pojedine jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave umanjene za prihode:**

1. od pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna te donacija i
2. s osnove dodatnih udjela u porezu na dohodak za financiranje decentraliziranih funkcija

Navedeno ograničenje ne odnosi se na:

- jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje se dugoročno zadužuju najviše do iznosa ukupno prihvatljivog troška projekta sufinanciranog iz sredstava Europske unije i na
- zaduživanje jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za investicije iz područja unapređenja energetske učinkovitosti.

4.3. Opseg mogućeg zaduživanja JLP(R)S

U opseg mogućeg zaduživanja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno **u ukupne godišnje obveze uključuju se:**

1. **iznos prosječnog godišnjeg anuiteta po kreditima, zajmovima, obvezama na osnovi izdanih vrijednosnih papira** (za novo zaduženje i za zaduženja iz prethodnih godina),
2. **iznos prosječnog godišnjeg anuiteta za dana jamstva** (za novo jamstvo i za jamstva iz prethodnih godina),
3. **iznos prosječnog godišnjeg anuiteta za dane suglasnosti proračunskim korisnicima** jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave **i ostalim ustanovama** čiji su osnivači ili suosnivači jedna ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji se mogu dugoročno zaduživati samo za namjene utvrđene st. 1. čl. 120. Zakona te
4. **dospjele obveze iskazane u zadnjem raspoloživom financijskom izvještaju.**

Godišnje obveze na osnovi izdanih vrijednosnih papira utvrđuju se **za anuitetne obveznice** u iznosu godišnjeg anuiteta, a za **obveznice kod kojih se amortizira glavnica o dospjeću** godišnje obveze utvrđuju se za pretpostavljeno dospjeće pripadajućega godišnjeg dijela glavnice i pripadajućih kamata.

Uključivanje dospjelih obveza iskazanih u zadnjem raspoloživom financijskom izvještaju u ukupne godišnje obveze jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave je novost u odnosu na način kako se izračunavala ukupna godišnja obveza jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave do stupanja na snagu novoga Zakona. Do stupanja na snagu novoga Zakona u opseg mogućeg zaduživanja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u izračun su ulazile dospjele obveze jedinice iz godina koje prethode godini u kojoj se jedinica zadužuje i to na dan podnošenja zahtjeva. Međutim, ovim Zakonom (st. 2. čl. 121. Zakona) propisano je da u opseg mogućeg zaduživanja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u izračun ukupne godišnje obveze jedinice ulaze dospjele obveze iskazane u zadnjem raspoloživom financijskom izvještaju. Na taj se način na jasniji i transparentniji način utvrđuje fiskalni kapacitet pojedine jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Primjena navedene odredbe (st. 2. čl. 121. Zakona) odgođena je (st. 2. čl. 161. Zakona) na godinu dana što znači da se primjenjuje od 1. siječnja 2023. kako bi se jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave prilagodile na nove uvjete dugoročnog zaduživanja.

Izuzetak od primjene ograničenja ukupne godišnje obveze do 20 posto ostvarenih proračunskih prihoda propisan je za zaduživanje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koje se dugoročno zadužuju najviše do iznosa ukupno prihvatljivog troška projekta sufinanciranog iz sredstava Europske unije i **za zaduživanje** jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koje se dugoročno zadužuju za investicije iz područja unapređenja energetske učinkovitosti.

5. Prilozi i dokumentacija uz zahtjev za dugoročno zaduživanje

Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave može se dugoročno zaduživati ako ispunjava uvjete iz odredaba čl. 120. Zakona. Zahtjev za dobivanje suglasnosti za dugoročno zaduživanje podnosi općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan. **Zahtjev se uz dopis podnosi Ministarstvu financija uz obvezne priloge i dokumentaciju, sukladno odredbama čl. 5. Pravilnika,** a to su:

1. popunjen *Obrazac ZJS – Zahtjev za dobivanje suglasnosti za dugoročno zaduživanje / davanje jamstva / suglasnosti*;
2. usvojeni plan proračuna za godinu u kojoj se dugoročno zadužuju u skladu s odredbama Zakona. Opći dio plana proračuna, uz račun prihoda i rashoda, sadrži i račun financiranja s planiranim iznosima primitaka od financijske imovine i zaduživanja te s izdacima za financijsku imovinu i otplate instrumenata zaduživanja. **U posebnom dijelu plana proračuna treba biti jasno vidljiv projekt za koji se općina, grad ili županija dugoročno zadužuje** u skladu s čl. 30. Zakona, odnosno propisanim proračunskim klasifikacijama;
3. popunjen *Obrazac FPP – Financijski plan projekta* u kojem je naveden naziv projekta za koji se dugoročno zadužuju, iskazani svi rashodi vezani uz projekt i izvori financiranja za provedbu projekta za cijelo razdoblje trajanja projekta;
4. odluka o izvršavanju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za proračunsku godinu **u kojoj je utvrđen iznos novoga dugoročnog zaduženja** u tijeku proračunske godine te **očekivani iznos ukupnoga duga na kraju proračunske godine**. *Budući da Zakonom nije predviđena izmjena usvojenih projekcija za sljedeće dvije proračunske godine, u tekućoj je proračunskoj godini dana mogućnost predstavničkom tijelu jedinice da donošenjem odluke o izmjeni i dopuni odluke o izvršavanju proračuna jedinice za tekuću proračunsku godinu navede cjelokupni iznos kredita za projekt, utvrdi iznos sredstava koji se planira povući u tekućoj proračunskoj godini te u sljedeće dvije godine. Iznos koji se planira povući u tekućoj proračunskoj godini mora biti vidljiv kao izvor na projektu za koji se dugoročno zadužuje u posebnom dijelu proračuna za tekuću proračunsku godinu i iskazan po proračunskim klasifikacijama;*
5. akt o sufinanciranju ako neki projekt financira više subjekata;
6. odluka predstavničkog tijela o dugoročnom zaduživanju koja sadržava namjenu dugoročnog zaduživanja (naziv projekta iz proračuna) i naziv kreditora / davatelja zajma **te uvjete kreditiranja iz ponude, prijedloga ugovora ili pisma namjere kreditora / davatelja zajma s uvjetima kreditiranja (iz t. 7.);**
7. ponuda, prijedlog ugovora ili pismo namjere kreditora / davatelja zajma s uvjetima kreditiranja (iznos kredita / zajma, rok otplate, kamatna stopa, razdoblje počeka, sredstva osiguranja i drugi troškovi) te plan otplate;
8. izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za prethodnu proračunsku godinu na *Obrascu PR-RAS (Izveštaj o prihodima i rashodima, primicima i izdaci-*

ma), razina 22, u skladu s Pravilnikom o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu;

9. izračun iznosa ostvarenih prihoda poslovanja i prihoda od prodaje nefinancijske imovine iz *Izveštaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima (Obrazac: PR-RAS, razina 22)* za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca godine koja prethodi godini u kojoj se dugoročno zadužuje, umanjeni za prihode:
 - od pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna te donacija koja ne uključuju sredstva fiskalnog izravnjanja i s osnove dodatnih udjela u porezu na dohodak za financiranje decentraliziranih funkcija.
10. zadnje izvješće o otplati prethodnih zaduženja, danih jamstava i suglasnosti na *Obrascu IZJS – Izvješće o zaduženju / jamstvu / suglasnosti* u trenutku podnošenja zahtjeva i u skladu s odredbama Zakona;
11. stanje dospjelih obveza iskazano u zadnjem raspoloživom financijskom izvještaju;
12. izjava općinskog načelnika, gradonačelnika ili župana da pod materijalnom i kaznenom odgovornošću jamči za ispravnost dokumentacije koja se podnosi uz zahtjev.

Podnositelj zahtjeva (općina, grad ili županija) koji nije podnio zahtjev u skladu sa odredbama Pravilnika, dužan ga je dopuniti u roku od 30 dana nakon što Ministarstvo financija zatraži dopunu. Ako podnositelj zahtjeva Ministarstvu financija ne dostavi dopunu dokumentacije u propisanome, smatrat će se da je odustao od zahtjeva.

6. Zaduzenje za projekte iz područja unapređenja energetske učinkovitosti

Kada je u pitanju iznos mogućeg godišnjeg zaduživanja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, kod zaduživanja za investicije iz područja unapređenja energetske učinkovitosti postupa se na sličan način kao i kod ishođenja zaduživanja uzimanjem kredita za projekte koji se financiraju iz sredstava Europske unije. Još od 7. prosinca 2012. godine, odnosno od stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o proračunu (NN br. 136/12), jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave potiču se na aktivnije sudjelovanje u projektima **iz područja unapređenja energetske učinkovitosti, tako da se zaduživanje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za investicije iz ovog područja isključuje iz iznosa mogućeg godišnjeg zaduživanja jedinice** (121., st. 5. al. 2. Zakona), odnosno **ne ulazi u ograničenje do 20 posto ostvarenih proračunskih prihoda** u godini koja prethodi godini u kojoj se zadužuje, umanjnih za prihode od pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna te donacija i umanjnih za prihode s osnove dodatnih udjela u porezu na dohodak za financiranje decentraliziranih funkcija.

Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave može se dugoročno zadužiti za investicije iz područja unapređenja energetske učinkovitosti uz suglasnost Vlade. **Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave je uz zahtjev za ishođenje suglasnosti Vlade za dugoročno zaduženje za realizaciju investicije iz područja unapređenja energetske učinkovitosti dužna (u prilogu dopisa / zahtjeva) Ministarstvu financija podnijeti sve priloge i dokumentaciju propisanu čl. 5. Pravilnika.**

Odredbama čl. 125. Zakona propisano je da jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ne smije davati instrumente osiguranja za zaduživanje privatnog partnera za provedbu projekata energetske učinkovitosti koje privatni partner ima namjeru koristiti za uredno izvršenje svojih obveza.

7. Zaduživanje za provedbu projekata koji se sufinanciraju iz EU fondova

Temeljem članka 120. Zakona o proračunu, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave može se zadužiti za investiciju koja se sufinancira iz njezina proračuna, za kapitalne pomoći trgovačkim društvima i drugim pravnim osobama u većinskom vlasništvu ili suvlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave radi realizacije investicije koja se sufinancira iz fondova Europske unije i za investicije, odnosno projekte čija je realizacija utvrđena posebnim propisima i za financiranje obveza na ime povrata neprihvatljivih troškova koji su bili sufinancirani iz fondova Europske unije, ali ukupne godišnje obveze jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave mogu iznositi najviše do 20 posto ostvarenih proračunskih prihoda u godini koja prethodi godini u kojoj se zadužuje, umanjenih za prihode iz st. 4. čl. 121. Zakona, to jest za prihode od pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna te donacija i umanjenih za prihode s osnove dodatnih udjela u porezu na dohodak za financiranje decentraliziranih funkcija.

Odredbama čl. 121. (st. 5. alineja 1.) Zakona propisano je da se kontrola fiskalnog ograničenja od navedenih 20 posto ne odnosi na projekte koji se sufinanciraju iz sredstava Europske unije do iznosa ukupno prihvatljivog troška projekta u kojima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sudjeluju. U navedenim slučajevima nije potrebna suglasnost Vlade za zaduženje stoga se jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za projekte koji se sufinanciraju iz sredstava Europske unije mogu zadužiti uz suglasnost ministra financija do iznosa ukupno prihvatljivog troška projekta (st. 1. čl. 122. Zakona). Ako se jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave zadužuje za realizaciju projekta koji se sufinancira iz sredstava Europske unije iznad iznosa ukupno prihvatljivog troška projekta, suglasnost daje Vlada (st. 2. čl. 122. Zakona).

Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koja se zaduži za provedbu projekata koji se sufinanciraju iz fondova Europske unije obvezna je primljena sredstva Europske unije i / ili pomoći za sufinanciranje iz državnog proračuna vezano za realizaciju projekta za koji se zadužila utrošiti na otplatu zaduženja koje se odnosi na dio projekta za koji su primljena sredstva Europske unije i / ili pomoći za sufinanciranje iz državnog proračuna (čl. 122. st. 3. Zakona).

Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave je, uz zahtjev za ishođenje suglasnosti za dugoročno zaduženje za projekte koji se sufinanciraju iz sredstava Europske unije, dužna (u prilogu dopisa / zahtjeva) Ministarstvu financija dostaviti sve priloge i dokumentaciju propisanu Pravilnikom. Obvezni prilozi i dokumentacija koji se uz dopis dostavljaju Ministarstvu financija za zaduživanje za provedbu projekata koji se sufinanciraju iz fondova Europske unije propisani su čl. 6. Pravilnika.

8. Refinanciranje, reprogramiranje i izmjene suglasnosti za zaduživanje

Refinanciranje ili reprogramiranje kredita ili zajma jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave propisano je čl. 124. st. 1. Zakona. Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave može podnijeti zahtjev za dobivanje suglasnosti za refinanciranje ili reprogram ostatka duga po osnovi dugoročnog kredita ili zajma uz prethodno dobivenu suglasnost ministra financija, ako se ne povećava ukupan godišnji anuitet (obveze). U ukupan godišnji anuitet (obveze) ulaze obveze po kreditima, zajmovima, obveze po osnovi izdanih vrijednosnih papira, danih jamstava i suglasnosti iz čl. 127. st. 1.² Zakona te dospjele obveze iskazane u zadnjem raspoloživom financijskom izvještaju³.

Čl. 124. st. 2. Zakona propisano je da jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave može podnijeti zahtjev za dobivanje suglasnosti za refinanciranje ili reprogramiranje ostatka duga po osnovi dugoročnog kredita ili zajma i u slučajevima kada se povećava ukupan godišnji anuitet uz prethodno dobivenu suglasnost Vlade, odnosno ministra financija za zaduživanje iz čl. 122. st. 1. Zakona.⁴

Refinanciranje ostatka duga po osnovi izdanih vrijednosnih papira uzimanjem kredita kod kreditne institucije propisano je čl. 124. st. 3. Zakona⁵.

Mijenjati i/ili dopunjavati namjenu zaduživanja za koju je dobivena suglasnost Vlade, odnosno ministra financija može se uz prethodno dobivenu suglasnost ministra financija uz uvjet da je izmjena namjene u skladu s člankom 120. stavkom 1. Zakona (propisano čl. 124. st. 4. Zakona).

Uz zahtjev za refinanciranje ili reprogramiranje ostatka duga po osnovi kredita ili zajma, odnosno za zamjenu postojećeg kredita ili zajma novim kreditom ili zajmom općina, grad ili županija je obvezna podnijeti priloge i dokumentaciju propisanu čl. 8. Pravilnika. Kod refinanciranja ili reprogramiranja ostatka duga po osnovi kredita ili zajma, odnosno kod zamjene postojećeg kredita ili zajma novim kreditom ili zajmom, važno je da se iz dostavljene dokumentacije može utvrditi povećava li se ili ne povećava ukupan godišnji anuitet (obveze) jer o tome ovisi treba li za to refinanciranje ili reprogramiranje prethodno ishoditi suglasnost Vlade ili ministra financija.

² Radi se o danim jamstvima i suglasnostima proračunskim korisnicima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i ostalim ustanovama čiji su osnivači ili suosnivači jedna ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji se mogu dugoročno zaduživati uz suglasnost svog osnivača sukladno aktu o osnivanju.

³ Sukladno čl. 161. st. 2. Zakona o proračunu primjenjuje se od 1. siječnja 2023., a do toga datuma su se u ukupnim godišnjim obvezama iskazivale samo dospjele obveze iz prethodnih godina.

⁴ Čl. 122. st. 1. Zakona propisano je da u slučajevima kada se jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dugoročno zadužuje najviše do iznosa ukupno prihvatljivog troška projekta sufinanciranog iz sredstava Europske unije, suglasnost daje ministar financija.

⁵ Više o zaduživanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave izdavanjem vrijednosnih papira i refinanciranju ostatka duga po osnovi izdanih vrijednosnih papira u poglavlju 8. ovoga članka.

9. Zaduživanje temeljem izdavanja vrijednosnih papira

Zaduživanje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave **izdavanjem vrijednosnih papira** (uglavnom su to obveznice) provodi se temeljem čl. 118., čl. 120., 121. i čl. 123. Zakona. Postupak zaduživanja izdavanjem vrijednosnih papira je isti kao i u slučaju zaduživanja uzimanjem kredita i zajmova. Zahtjev za suglasnost Vlade za zaduživanje izdavanjem vrijednosnih papira podnosi se Ministarstvu financija na Obrascu ZJS – *Zahtjev za davanje suglasnosti za zaduživanje/davanje jamstva/suglasnosti*, koji je sastavni dio Pravilnika. Zahtjev podnosi izvršno tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno načelnik, gradonačelnik ili župan.

Refinanciranje ostatka duga po osnovi izdanih vrijednosnih papira uzimanjem kredita kod kreditne institucije **propisano je čl. 124. st. 3. Zakona**. Navedenom odredbom Zakona propisano je da jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave **može refinancirati ostatak duga po osnovi izdanih vrijednosnih papira** uzimanjem kredita kod kreditne institucije **uz prethodno dobivenu suglasnost Vlade** i to pod sljedećim uvjetima:

- ako rok otplate novoga kredita kojim se refinancira ostatak duga nije duži od roka na koji su izdani vrijednosni papiri na čije je izdavanje Vlada dala suglasnosti i
- ako je ukupan godišnji anuitet u skladu s čl. 121. Zakona, to znači da ukupna godišnja obveza jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave može iznositi najviše do 20 posto ostvarenih prihoda u godini koja prethodi godini u kojoj se jedinica zadužuje.

Sa zahtjevom za ishođenje suglasnosti Vlade za dobivanje suglasnosti **za refinanciranje ostatka duga po izdanim vrijednosnim papirima uzimanjem kredita kod banke – općina, grad ili županija dužna je u prilogu dopisa / zahtjeva Ministarstvu financija dostaviti Pravilnikom propisane priloge i dokumentaciju (čl. 5. Pravilnika)**.

10. Dugoročno zaduživanje/ refinanciranje/ reprogramiranje ostatka duga po osnovi kredita ili zajma

Dugoročno zaduživanje te refinanciranje ili reprogramiranje ostatka duga po osnovi kredita ili zajma **proračunskih korisnika i ostalih ustanova** čiji su osnivači ili suosnivači jedna ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave **te izvanproračunskih korisnika i ostalih pravnih osoba** u većinskom vlasništvu ili suvlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave propisano je odredbama čl. 127. Zakona.

Proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave **i ostale ustanove** čiji su osnivači ili suosnivači jedna ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave **možu se dugoročno zaduživati, samo za namjene utvrđene u članku 120. stavku 1. ovoga Zakona⁶ i refinancirati ili reprogramirati ostatak duga po**

osnovi dugoročnog kredita ili zajma **uz suglasnost osnivača** sukladno aktu o osnivanju (čl. 127. st. 1. Zakona). Suglasnosti dane za navedenu namjenu **uključuju se u opseg mogućeg zaduživanja** jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, **razmjerno osnivačkim pravima i sukladno aktu o osnivanju** (čl. 127. st. 4. Zakona).

Istim člankom Zakona (čl. 127. st. 2.) propisana je **moćnost dugoročnog zaduživanja i refinanciranja ili reprogramiranja ostatka duga po osnovi kredita ili zajma izvanproračunskih korisnika i ostalih pravnih osoba u većinskom vlasništvu ili suvlasništvu** jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave **i to uz suglasnost većinskog vlasnika. Izvanproračunskim korisnicima i ostalim pravnim osoba u većinskom vlasništvu ili suvlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave**, za razliku od proračunskih korisnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i ostalih ustanova čiji su osnivači ili suosnivači jedna ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, **Zakonom nije propisana / ograničena namjena za koju se mogu zadužiti.**

Međutim, ako se **izvanproračunski korisnik** jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave **i ostala pravna osoba** u većinskom vlasništvu ili suvlasništvu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave **dugoročno zadužuje kod međunarodne financijske institucije**, na odluku o davanju suglasnosti za dugoročno zaduživanje pravne osobe u svom većinskom vlasništvu ili suvlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave **obvezna je prethodno ishoditi suglasnost ministra financija** (čl. 127. st. 3. Zakona).

Odluku o davanju suglasnosti za dugoročno zaduženje proračunskih korisnika i ostalih ustanova čiji su osnivači ili suosnivači jedna ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave **kao i odluku o davanju suglasnosti za zaduženje izvanproračunskih korisnika i ostalih pravnih osoba** u većinskom vlasništvu ili suvlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave **donosi predstavničko tijelo** jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, sve dok se statutom ili odlukom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ne propiše drugačije.

Općina, grad ili županija uz zahtjev za davanje suglasnosti pravnoj osobi u svom većinskom vlasništvu ili suvlasništvu za dugoročno zaduženje kod međunarodne financijske institucije podnosi obvezne priloge i dokumentaciju propisanu odredbama čl. 9. Pravilnika.

11. Davanje jamstava JLP(R)S i ministra financija

11.1. Davanje jamstava za ispunjenje kreditnih obveza

Odredbama članka 129. Zakona o proračunu propisano je da:

1. **jedinica područne (regionalne) samouprave može dati jamstvo** jedinici lokalne samouprave na svom područ-

- za investiciju koja se financira iz njezina proračuna
- za kapitalne pomoći trgovačkim društvima i drugim pravnim osobama u većinskom vlasništvu ili suvlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave radi realizacije investicije koja se sufinancira iz fondova Europske unije i za investicije, odnosno projekte čija je realizacija utvrđena posebnim propisima i
- za financiranje obveza na ime povrata neprihvatljivih troškova koji su bili sufinancirani iz fondova Europske unije.

⁶ Temeljem članka 120. stavka 1. Zakona o proračunu mogućnosti za dugoročno zaduživanje su sljedeće:

ju, uz prethodno dobivenu **suglasnost ministra financija** (čl. 129. st. 1. Zakona),

2. **jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave može dati jamstvo** za dugoročno zaduživanje svom proračunskom i izvanproračunskom korisniku, ustanovi čiji je ona osnivač i pravnoj osobi u svom većinskom vlasništvu ili suvlasništvu, **za ispunjenje njihovih kreditnih obveza, uz prethodno dobivenu suglasnost ministra financija** (čl. 129. st. 3. Zakona). Pod **pojmom „kreditne obveze“** podrazumijeva se ispunjenje obveza nastalih dugoročnim zaduživanjem proračunskih korisnika i ostalih ustanova čiji su osnivači ili suosnivači jedna ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te dugoročnim zaduživanjem izvanproračunskih korisnika i ostalih pravnih osoba u većinskom vlasništvu ili suvlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Zakonom propisana **dana jamstva uključuju se u opseg mogućeg zaduživanja** jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave iz čl. 121. Zakona, koje može iznositi najviše do 20 posto ostvarenih prihoda jedinice u godini koja prethodi godini u kojoj jedinica daje jamstvo za zaduženje (kreditne obveze svog proračunskog i izvanproračunskog korisnika, ustanove čiji je ona osnivač i pravne osobe u svom većinskom vlasništvu ili suvlasništvu), razmjerno osnivačkim pravima i sukladno aktu o osnivanju odnosno udjelu u vlasništvu (st. 4. čl. 129. Zakona). **Jamstva dana za zaduženje do ukupno prihvatljivog troška projekta sufinanciranog iz sredstava Europske unije je iznimka i ne uključuju se u opseg mogućeg zaduživanja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (st. 5. čl. 129. Zakona).**

Odluku o davanju jamstava, za obveze nastale dugoročnim zaduživanjem proračunskog i izvanproračunskog korisnika, ustanove čiji je jedinica osnivač i pravne osobe u većinskom vlasništvu ili suvlasništvu jedinice, za namjene propisane st. 1. čl. 120. Zakona, donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ako statutom ili odlukom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave nije propisano tko odlučuje o jamstvu.

Sukladno odredbama Zakona, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave **može dati SAMO I JEDINO JAMSTVO i nikako ne može biti jamac-platac/suoduznik** za ispunjenje obveza po dugoročnom zaduživanju proračunskih korisnika i ostalih ustanova čiji su osnivači ili suosnivači jedna ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno za ispunjenje obveza po dugoročnom zaduživanju izvanproračunskih korisnika i ostalih pravnih osoba u većinskom vlasništvu ili suvlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Županija može dati jamstvo općini ili gradu na svojem području u skladu s odredbama čl. 129. st. 1., 2., 5., 6., 7. i 8. Zakona. **Obvezni prilozi i dokumentacija koji se uz dopis dostavljaju Ministarstvu financija propisani su čl. 10. Pravilnika.**

11.2. Ugovori i izvještavanje o danim jamstvima

Ugovor o jamstvu, za jamstvo dano jedinicama lokalne samouprave i jamstvo dano za ispunjenje obveza po dugoročnom zaduživanju proračunskog korisnika i drugih ustanova te izvanproračunskih korisnika i drugih pravnih

osoba, u ime jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sklapa načelnik, gradonačelnik, odnosno župan po dobivanju suglasnosti ministra financija. Ako jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave da jamstvo bez prethodno dobivene suglasnosti ministra financija, u tom slučaju se jamstvo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave smatra ništetnim.

Zakonom je propisano da je jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave **dužna izvijestiti Ministarstvo financija o sklopljenom ugovoru o danim jamstvima u roku od osam dana od dana sklapanja ugovora**. Osim o sklopljenom ugovoru o danim jamstvima, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave **dužna je izvještavati Ministarstvo financija unutar proračunske godine, tromjesečno, do 10. u mjesecu za prethodno izvještajno razdoblje o stanju aktivnih jamstava za koja je prethodno dana suglasnost**.

12. Izvještavanje o dugoročnom zaduživanju

Odredbama Zakona i Pravilnika propisano je izvještavanje o dugoročnom zaduživanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, njezinih proračunskih i izvanproračunskih korisnika kao i ostalih ustanova kojima je jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave osnivač i ostalih pravnih osoba koje su u njezinom većinskom vlasništvu ili suvlasništvu. **Temeljem odredaba Zakona i Pravilnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave je dužna izvijestiti Ministarstvo financija o sljedećem:**

- o sklopljenom ugovoru o zaduživanju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- o otplati kredita / zajma za koje je jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dobila suglasnost Vlade Republike Hrvatske ili ministra financija,
- o sklopljenom ugovoru o dugoročnom zaduživanju svojih proračunskih i izvanproračunskih korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, ostalih ustanova kojima je osnivač jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te ostalih pravnih osoba u njezinom većinskom vlasništvu ili suvlasništvu kojima je kao većinski vlasnik ili suvlasnik, odnosno osnivač dala suglasnost za zaduženje,
- o otplati kredita / zajma na temelju ugovora o dugoročnom zaduživanju pravnih osoba u većinskom vlasništvu ili suvlasništvu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i ustanova čiji je ona osnivač [proračunski i izvanproračunski korisnici te ostale ustanove kojima je osnivač i ostale pravne osobe u većinskom vlasništvu ili suvlasništvu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave],
- o sklopljenom ugovoru o jamstvu bilo da se radi o jamstvu koje je jedinica područne (regionalne) samouprave dala jedinici lokalne samouprave ili o jamstvu koje je jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dala pravnoj osobi u svom većinskom vlasništvu ili suvlasništvu, odnosno ustanovi čiji je ona osnivač,
- o stanju / otplati aktivnih jamstava za koja su dane suglasnosti bilo da se radi o jamstvu koje je jedinica područne (regionalne) samouprave dala jedinici lokalne samouprave ili o jamstvu koje je jedinica lokalne samouprave dala pravnoj osobi u svom većinskom vlasništvu ili suvlasništvu, odnosno ustanovi čiji je ona osnivač.