

AKTUALNI OSVRTI

Neučinkovitost naplate prihoda lokalnih jedinica

dr. sc. ANTO BAJO, Institut za javne financije, Zagreb
MARKO PRIMORAC, univ. spec. oec, Ekonomski fakultet Zagreb

U saborskoj je proceduri **Izješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti naplate prihoda u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave u 2010. i 2011.** Državnog ureda za reviziju. Temeljem informacije o 8,6 mlrd. kuna nenaplaćenih potraživanja zaključeno je da su lokalne jedinice neučinkovite u naplati prihoda. Najučinkovitiji u naplati prihoda (potraživanja) su gradovi Bakar, Čakovec i Kutina, te općine Blato, Drnje, Đelekovec i Hlebine.

Državni ured za reviziju (DUR) obavio je reviziju učinkovitosti naplate i kontrole naplate vlastitih prihoda lokalnih jedinica u 20 županija i Gradu Zagrebu. Riječ je o prvom izvješću DUR-a koje se izravno bavi naplatom lokalnih prihoda. Istina, DUR je godinama upozoravao na visoku razinu nenaplaćenih potraživanja lokalnih proračuna. U sažetku izvješća naglasak je na porezima, unatoč činjenici da u strukturi dominiraju potraživanja za prihode po posebnim propisima (neporezni prihodi). U izvješću se navodi devetnaest glavnih propusta i nepravilnosti, te isto toliko preporuka za njihovo ispravljanje. Udruga gradova već je u studenom 2011. izradila te u svibnju 2012. nudila **preporuke**¹ za poboljšanje naplate prihoda koje se djelomično poklapaju s preporukama DUR-a.

Pokazatelji učinkovitosti. Izvješću nedostaje prikaz metodologije ocjene, usporedbe i utvrđivanja učinkovitosti naplate prihoda. Uz pregled pokazatelja učinkovitosti dobro bi bilo pružiti informacije o razlozima većeg naglaska na ocjeni učinkovitosti naplate lokalnih poreza u odnosu na neporezne prihode. Izvješću nedostaju podaci o strukturi potraživanja, njihovom trajanju, otpisanim iznosima i sl. Unatoč manjim nedostacima izvješće treba ocijeniti pozitivno, naročito preporuke koje treba promatrati usporedno sa spomenutim Izvješćem Udruga gradova RH. DUR bi trebao napraviti i slično izvješće o visini i strukturi obveza lokalnih jedinica, a naročito o (ne)pravilnostima u postupcima zaduživanja lokalnih jedinica.

Nenaplaćeni prihodi i stanje lokalnih financija. Na dan 31.12.2011. lokalne jedinice su imale 8,6 mlrd. kuna nenaplaćenih potraživanja. S 5,4 mlrd. dominiraju potraživanja za prihode poslovanja, a ostalo su potraživanja od prodaje (nefinancijske) imovine. Od 5,4 mlrd. kuna najveći dio se odnosi na potraživanja za administrativne pristojbe (oko 60%), slijede potraživanja za prihode od imovine (24%), a najmanja su potraživanja za prihode od poreza koji čine tek 16% ukupnih potraživanja prihoda poslovanja. U okviru potraživanja za administrativne pristojbe dominiraju potraživanja za komunalnu

¹ Udruga gradova u RH, 2011. *Preporuke za izmjene i poboljšanje normativnog okvira lokalne samouprave.*

naknadu i doprinose. Samo 53 lokalne jedinice zajedno imaju više od milijardu kuna potraživanja. Dio lokalnih jedinica otpisivao je potraživanja, pa je tako 2011. jedna lokalna jedinica otpisala više od 20 mil. kuna. Lokalne jedinice se u uvjetima financijske krize trebaju razborito ponašati te poboljšanjem naplate namaknuti sredstva za smanjenja postojećih proračunskih deficita. Utvrđeno je da 49% od 556 lokalnih jedinica nije uvelo sve prihode koje su mogli uvesti prema propisima, a 29% lokalnih jedinica nije poduzimalo mjere naplate dospjelih potraživanja.

Problemi naplate vezani su uz slabu suradnju u razmjeni informacija između Porezne uprave i lokalnih jedinica, dileme oko porezne tajne, usklađenosti evidencija i baza podataka o imovini, te slabe transparentnosti informacija o naplati prihoda.

- **Slaba suradnja porezne uprave i lokalnih jedinica.** Većina lokalnih jedinica je ovlasti za naplatu prihoda prenijela na Poreznu upravu, koja za to uzima proviziju u iznosu od 5% naplaćenih prihoda. Uz takvu proviziju, lokalnim bi jedinica bilo bolje da samostalno obavljaju naplatu. Lokalne jedinice u većini slučajeva nemaju u poslovnim knjigama evidentirana pojedinačna potraživanja za poreze (općinske, gradske, i županijske). Porezna uprava u pravilu dostavlja lokalnim jedinicama mjesečna izvješća o obračunatim i naplaćenim porezima, a uopće ne dostavlja podatke o obveznicima (dužnicima), izdanim rješenjima i mjerama naplate.
- **Porezna tajna i naplata prihoda.** Većina lokalnih jedinica zbog odredbe o poreznoj tajni nema detaljne podatke o dužnicima niti su u mogućnosti utjecati na Poreznu upravu da im dostavi te podatke. Za Poreznu upravu je sporan članak 8. Općeg poreznog zakona prema kojem je porezno tijelo dužno kao poreznu tajnu čuvati sve podatke koje obveznik iznosi u poreznom postupku te sve druge podatke u vezi s postupkom. Taj institucionalni jaz već davno je trebao biti riješen; i Udruga gradova upozoravala je Poreznu upravu na postojanje problema. Naime, prema odredbi članka 8. stavak 5. točka 5. Općeg poreznog zakona obveza čuvanja porezne tajne nije povrijeđena ako se podaci o poreznom obvezniku iznose za potrebe naplate poreznog duga.
- **Slaba usklađenost evidencija i baza podataka o imovini.** Posebno je problematična naplata poreza i neporeznih prihoda vezanih uz imovinu: poput poreza na kuće za odmor (vlasnici ne dostavljaju podatke o vlasništvu niti statusu nekretnine) i poreza na nasljedstva i darove (Porezna uprava nema obvezu izvještavanja lokalnih jedinica o izdanim rješenjima). Slabo se naplaćuju prihodi od nefinancijske imovine (na primjer, ne naplaćuje se najamnina i ostala potraživanja za iznajmljene prostore, ili se ne naplaćuje u odgovarajućoj visini). Slabo upravljanje imovinom očituje se i u velikom broju praznih (neupotrebljenih) prostora za koje lokalne jedinice plaćaju troškove. Problemi postoje i kod prihoda od administrativnih pristojbi i prihoda po posebnim propisima. Primjerice, trgovačka društava koja obavljaju naplatu komunalne naknade ne dostavljaju lokalnim jedinicama informacije o pojedinačnim dužnicima, stanju dospjelih obveza niti o poduzetim mjerama naplate. Naplatu prihoda od prodaje stanova lokalne jedinice su povjerile pravnim osobama, a od njih ne dobivaju informacije o poduzetim mjerama naplate.
- **Transparentnost i javnost podataka o lokalnim приходima.** Lokalne jedinice ne informiraju građane o učinkovitosti naplate proračunskih prihoda, njihovoj namjeni, korištenju i utjecaju na gospodarski razvoj i poboljšanje uvjeta života. Sve podatke o potraživanjima i učinkovitosti naplate lokalnih prihoda treba objavljivati na stranicama udruge gradova, općina i saveza županija. Lokalna predstavnička tijela na sjednicama bi trebala redovito raspravljati o učinkovitosti naplate prihoda pa i o nalazima Državne revizije.

Preporuke Državnog ureda za reviziju. DUR je naveo čak 2.404 preporuka za poboljšanje naplate prihoda koje su raspoređene po lokalnim jedinicama pojedinih županija. U prosjeku svaka lokalna jedinica imala je više od četiri nepravilnosti u naplati prihoda, a najviše je nepravilnosti u Splitsko-dalmatinskoj, Osječko-baranjskoj i Istarskoj županiji. Većina je preporuka vezana uz potrebu značajnog poboljšanja evidencija prihoda i potraživanja lokalnih jedinica, a naročito onih vezanih uz imovinu. Nužno je poboljšati kontrolu naplate, redovito informirati građane o učinkovitosti i značaju učinkovite naplate, osigurati stalnu razmjenu informacija koju mora pratiti poboljšanje suradnje između mjerodavnih tijela državne uprave i jedinica lokalne samouprave. U pozadini slabe naplate leže problemi neučinkovitog upravljanja imovinom te nepostojanja pojedinačnih evidencija na temelju koji se utvrđuju prava i obveze obveznika plaćanja lokalnih poreza i naknada.

Temeljem nalaza Državne revizije ostaje otvoreno nekoliko pitanja bitnih za dugoročno planiranje, razvoj i financiranje lokalne samouprave.

- **Treba li decentralizirati prihode?** Značajna decentralizacija prihoda nije moguća sve dok lokalne jedinice ne poboljšaju naplatu prihoda od imovine, a naročito od komunalne naknade i doprinosa. S druge strane, Porezna uprava mora lokalnim jedinicama osigurati pravodobne informacije o ukupnim, ali i značajnim pojedinačnim potraživanjima. Razmjena informacija između lokalnih jedinica i Porezne uprava tehnički je problem čijim bi se rješavanjem povećala odgovornost lokalnih jedinica za naplatu prihoda.
- **Treba li uvesti porez na nekretnine?** Porez na nekretnine ne treba uvoditi sve dok Porezna uprava i lokalne jedinice ne urede međusobno otvorena pitanja evidencije vlasništva, naplate prihoda, utvrđivanja obveznika i redovitih razmjena podataka u sklopu uređenog informacijskog sustava. U postojećem evidencijskom neskladu nije moguće uvesti niti kvalitetno administrirati obračun i naplatu poreza na nekretnine.

Izješće DURa treba promatrati i u svjetlu slabije financijske pozicije lokalnih jedinica, koje posljednje tri godine ostvaruju proračunske deficite te bez većih pomoći iz proračuna središnje države, većih zaduživanja i poboljšanja naplate prihoda teško mogu osigurati financiranje tekuće potrošnje u ovoj i sljedećoj proračunskoj godini.