

# AKTUALNI OSVRTI

## Petnaeste izmjene Zakona o financiranju lokalnih jedinica

DR. SC. ANTO BAJO, Institut za javne financije, Zagreb

DR. SC. MARKO PRIMORAC, Ekonomski fakultet, Zagreb

---

**Vlada je u saborsku proceduru po hitnom postupku uputila petnaesti Prijedlog zakona o izmjeni Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave s Konačnim prijedlogom zakona. Podsjetimo, Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mijenjao se učestalo od donošenja u 1993. godini (NN 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07, 73/08, 25/12, 147/14) te bi Vlada trebala konačno prirediti i pročišćeni tekst Zakona.**

---

**Česte izmjene Zakona.** Od 2001. počeo je proces fiskalne decentralizacije prijenosom ovlasti i odgovornosti za financiranje decentraliziranih javnih funkcija sa središnje države na županije, općine i gradove. Od tada se politika decentralizacije neprestano mijenja. Novi prijedlog Zakona predviđa ponovne promjene raspodjele prihoda od poreza na dohodak, i to samo za lokalne jedinice na brdsko-planinskim područjima razvrstane u III i IV skupinu prema indeksu razvijenosti. Donošenje ovih promjena moglo bi negativno utjecati na fiskalni položaj županija na čijem području se one nalaze i narušiti fiskalne odnose između različitih razina vlasti.

**Kriteriji za preferencijalni položaj u sustavu financiranja.** Politika pomoći ekonomski slabijim lokalnim jedinicama donedavno se temeljila na kriterijima koji su uglavnom bili zemljopisnog karaktera. Povlašten status u sustavu financiranja koristile su lokalne jedinice na područjima od posebne državne skrbi (PPDS) i brdsko-planinskim područjima (BPP). Jedinice su razvrstavane u te skupine bez procjene njihovog ekonomskog kapaciteta (osim za PPDS III skupine) i usporedbe s ostalim jedinicama prema ekonomski utemeljenim kriterijima. Zbog toga su preferencijalni tretman imale i lokalne jedinice koje su daleko bogatije od prosjeka. Konačno je donošenjem Zakona o regionalnom razvoju (NN 147/14) i izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 158/13) te Odlukom Vlade RH o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti (NN 158/13) stvoren administrativni okvir za provedbu pravednije i učinkovitije preraspodjele.

**Novi prijedlozi.** U novom administrativnom okviru lokalne jedinice na PPDS i BPP - koje prema indeksu razvijenosti nisu razvrstane u potpomognuta područja (skupina I i II) - izgubile su povlašten tretman u sustavu financiranja i izjednačene su s ostalim lokalnim jedinicama. Međutim, s ciljem ublažavanja potencijalnih proračunskih šokova, uvedeno je prijelazno razdoblje u kojem se lokalnim jedinicama na PPDS i BPP razvrstanim u III, IV i V skupinu prema indeksu razvijenosti privremeno isplaćuje pomoć iz razdjela 025 - Ministarstvo financija. Najnoviji prijedlog predviđa zamjenu privremene isplate pomoći lokalnim jedinicama na BPP (III i IV skupine prema indeksu razvijenosti) mjerama trajnog karaktera u vidu dodatnih povoljnosti u raspodjeli poreza na dohodak. Vlada predlaže

da se za te jedinice povećá nenamjenski udio u prihodima od poreza na dohodak sa 60 na 70,5% te osigura pravo na dodatni udio u porezu na dohodak od 10% namijenjen financiranju kapitalnih projekata (tablica 1). Te promjene rezultirale bi smanjenjem udjela županija u prihodima od poreza na dohodak sa 16,5 na 12% te ukidanjem pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije. Udjeli za decentralizirane funkcije i pomoći za projekte sufinancirane sredstvima europskih strukturnih i investicijskih fondova ostali bi nepromijenjeni.

**Tablica 1.** Raspodjela prihoda od poreza na dohodak za lokalne jedinice na BPP razvrstane u III i IV skupinu prema indeksu razvijenosti (u %)

Raspodjela	Općina i/ili grad	Županija	Decentralizirane funkcije	Pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije	Pomoć za EU projekte	Kapitalni projekti	Ukupno
Postojeća	60	16,5	6	16	1,5		100
Predložena	70,5	12	6		1,5	10	100

Izvor: Prijedlog zakona o izmjeni Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

**Financiranje kapitalnih projekata** na predloženi način u praksi nije uobičajeno, a nema ni teorijsko uporište te bi takav način financiranja trebalo ukinuti i za lokalne jedinice na otocima koje su zaključile sporazumom o zajedničkom financiranju kapitalnih projekata od interesa za razvoj otoka. Za financiranje kapitalnih projekata lokalnim jedinicama se obično doznacavaju kapitalne dotacije (sa ili bez vlastitog udjela) uzimajući u obzir njihove ekonomske mogućnosti i financijske kapacitete.

**Svemogući porez na dohodak.** Na žalost, i ova Vlada porez na dohodak doživljava kao „svemogući porez“ kojim nastoji riješiti sve fiskalne probleme lokalnih jedinica i ostvariti sve moguće ciljeve fiskalne politike (redistribuciju, alokaciju i stabilizaciju). Donošenje ovakvih promjena korak je unatrag od jednostavnog, učinkovitog i transparentnog sustava preraspodjele. Drugim riječima, ako će se prostorna preraspodjela ponovno temeljiti na zemljopisnim ili nekim drugim neekonomskim kriterijima, onda je opravdano pitati zašto se izgrađivao novi administrativni okvir za vođenje regionalne politike. Donošenjem predloženih izmjena zakona i ostale bi lokalne jedinice koje su donedavno uživale povlašten status u sustavu financiranja (PPDS I, II i III) mogle tražiti povrat svojih ranije stečenih prava. Nažalost, uvođenje jednostavnog i učinkovitog sustava fiskalnog izravnjanja utemeljenog na kvalitetnim kriterijima i fiskalnim instrumentima i dalje ostaje izazov za postojeću ili neku novu buduću Vladu.