

# AKTUALNI OSVRTI

## Poboljšava se sustav fiskalnog izravnanja u Hrvatskoj

ANTO BAJO, Institut za javne financije, Zagreb  
MARKO PRIMORAC, Ekonomski fakultet, Zagreb

---

**Na dnevnom redu 58. sjednice Vlade Republike Hrvatske održane 28.9.2017. bio je i Prijedlog zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Tim zakonom se sustav financiranja lokalnih jedinica od 1993. mijenja 18-ti put - u prosjeku gotovo svake godine. Takve stalne promjene regulatornog okvira (uz izmjene propisa u dijelu oporezivanja dohotka) otežavaju dugoročno financijsko planiranje proračuna lokalnih jedinica. Prijedlog Zakona o financiranju lokalnih jedinica treba pohvaliti zbog novog modela fiskalnog izravnanja.**

---

**Problem fiskalnog izravnanja.** U Hrvatskoj je od 2001. formalno uspostavljen sustav fiskalnog izravnanja, ali s upitnim i slabo utvrđenim kriterijima i instrumentima dodjele pomoći iz proračuna i dijeljenja prihoda od poreza na dohodak između države i lokalnih jedinica. Umjesto da se transferi (pomoći) pojedinim lokalnim jedinicama temelje na razlici u fiskalnim kapacitetima i/ili potrebama, oni su niz godina počivali na kriterijima zemljopisnog karaktera - dodjeljivanju statusa područja od posebne državne skrbi (PPDS) ili brdsko planinskih područja (BPP). Takva je redistribucija financijskih sredstava među lokalnim jedinicama produbljivala fiskalne nejednakosti. Nakon što je 2010. godine koncept PPDS-a i BPP-a zamijenjen izračunom indeksa razvijenosti došlo je do pozitivnih pomaka jer su kriteriji dodjele pomoći i raspodjele prihoda od poreza postali uglavnom ekonomski. Doduše, još uvijek kriteriji fiskalnog izravnanja nisu počivali na različitim fiskalnim kapacitetima i potrebama lokalnih jedinica, već na ekonomskim pokazateljima koji su primjenjiviji za provedbu politike ujednačenog gospodarskog razvoja.

**Upitan obuhvat lokalnih jedinica u sustavu fiskalnog izravnanja do 2016.** Obuhvat lokalnih jedinica koje se nalaze u povlaštenom sustavu financiranja pod različitim lobističkim pritiscima tijekom vremena se neopravdano širio. Očiti primjer jest raspodjela prihoda od poreza na dohodak. Osnovna raspodjela prihoda primjenjivala se tek na 207 od ukupno 556 lokalnih jedinica. Dakle, samo 37% lokalnih jedinica nije bilo u statusu preferencijalnog dijeljenja poreza na dohodak. S druge strane 349 lokalnih jedinica (63%) bilo je u posebnom sustavu financiranja u kojem se dijeljenje poreza obavljalo po različitim preferencijalnim formulama ovisno je li lokalna jedinica u PPDS-u, BPP-u, korisnik sredstava EU fondova, je li na otoku, financira li s otočkim lokalnim jedinicama zajednički kapitalni projekt, itd. Dodatno, status lokalnih jedinica u PPDS i BPP se nije godišnje revidirao tako da je bilo moguće da lokalna jedinica zadrži privilegirani položaj 10-tak godina i unatoč poboljšanju financijske pozicije. Time je epitet „poseban status“ doveden do absurda.

**Poboljšanje fiskalnog izravnanja boljim dijeljenjem prihoda.** Prijedlogom novog Zakona Vlada nastoji jednostavnije, razumljivije i pravednije definirati sustav raspodjele prihoda od poreza na dohodak, sustav fiskalnog izravnanja lokalnih jedinica te sustav financiranja decentraliziranih funkcija.

U novom sustavu raspodjele prihoda svim lokalnim jedinicama se osigurava potencijal za pružanje usporedive razine javnih usluga uz usporedivu razinu poreznog opterećenja. Sada je raspodjela prihoda od poreza na dohodak pojednostavljena. Cijeli prihod od poreza na dohodak prepušta se lokalnim jedinicama, a postoji jedna opća raspodjela koja će vrijediti za sve lokalne jedinice - udio općine odnosno grada iznosi 60%, udio županije 17%, udio za decentralizirane funkcije 6%, a udio za fiskalno izravnaje 17%. Iz sredstava prikupljenih iz udjela za fiskalno izravnaje financirat će se novi, predloženi sustav fiskalnog izravnaja.

**Novi sustav utemeljen je na izravanju financijskog potencijala.** S ciljem eliminiranja potencijalnih štetnih učinaka (štetne porezne konkurencije, smanjenog poreznog napora itd.) sustav nije utemeljen na izjednačavanju razine prihoda od prireza i poreza na dohodak koju lokalne jedinice doista ostvaruju, već na izravanju financijskog potencijala (maksimalnog kapaciteta prikupljanja navedenih prihoda). Takav pristup je u skladu s teorijskim spoznajama, ali i praktičnim iskustvima (dobrim praksama) drugih zemalja. Predloženim modelom fiskalnog izravnaja ublažavat će se nejednakosti u fiskalnim kapacitetima lokalnih jedinica, odnosno razlika u njihovom potencijalu prikupljanja prihoda. Obzirom da strukturom prihoda lokalnih jedinica dominiraju prihodi od prireza i poreza na dohodak, predloženim modelom ublažavat će se nejednakosti nastale primarno zbog različitih kapaciteta prikupljanja prireza i poreza na dohodak.

**Jasan je cilj novog sustava - ujednačavanje fiskalnih kapaciteta.** Do sada su se politika i instrumenti fiskalnog izravnaja i ujednačenog regionalnog razvoja poistovjećivali. Tako se i dijeljenje prihoda od poreza na dohodak koristilo za ispunjavanja fiskalnih potreba pružanja javnih usluga, ali i za razvojne, socijalne i druge potrebe. Stoga treba naglasiti da *cilj predloženog modela fiskalnog izravnaja nije usmjeravanje kapitalnih ulaganja i poticanje regionalnog razvoja, već ujednačavanje fiskalnih kapaciteta lokalnih jedinica radi omogućavanja pružanja usporedive razine javnih usluga uz podjednako porezno opterećenje.* Stoga će nove pomoći izravnaja biti isključivo tekuće nenamjenske pomoći. Za poticanje regionalnog razvoja i demografske obnove trebaju se koristiti namjenske pomoći u okviru drugih zakona te na temelju Strategije regionalnog razvoja i utvrđivanja indeksa (ne)razvijenosti.

**Porez na kamate na štednju postaje prihod lokalnih jedinica.** Novost je i da dosadašnji državni prihod od poreza na kamate na štednju (u 2016. je iznosio oko 369 milijuna kuna) postaje prihod lokalnih jedinica.

**Izravnaje decentraliziranih funkcija obavlja se izravno iz transfera državnog proračuna.** Do 2017. sredstava za pomoći izravnaja za decentralizirane funkcije financirana su iz 16% udjela pozicije za pomoći izravnaja za decentralizirane funkcije u prihodima od poreza na dohodak. Novim Zakonom predviđeno je da se sredstva za decentralizirane funkcije osiguravaju kao transfer iz državnog proračuna.

**Fiskalni učinci novog Zakona.** Provedbom predloženog Zakona Vlada i Ministarstvo financija će lokalnim jedinicama ustupiti dodatnih 1,5 mlrd. kuna. Ta će se sredstva osigurati po funkcijama na razdjelima proračuna Ministarstva znanosti i obrazovanja, Ministarstva za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, Ministarstva zdravstva te Ministarstva unutarnjih poslova. Zakonom su predviđene i kompenzacijske mjere za lokalne jedinice koje će provedbom predloženog Zakona ostvariti manje prihode u odnosu na važeće zakonske odredbe za koje će se u državnom proračunu osigurati dodatno oko 100 milijuna kuna u 2018. i oko 50 milijuna kuna u 2019.

Zakonom se postupno provode mjere za bolju redistribuciju prihoda između lokalnih jedinica. Treba pohvaliti Vladu i Ministarstvo financija na pravednijoj i transparentnijoj redistribuciji prihoda između lokalnih jedinica i čestitati na predloženom kvalitetnijem modelu fiskalnog izravnaja. Međutim, Vlada se tek treba uhvatiti u koštac s reformom administrativno-teritorijalnog ustrojstva bez kojeg daljnja decentralizacije nije provediva.