

AKTUALNI OSVRTI

Paket izmjena zakona za kvalitetniju regionalnu politiku Hrvatske

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

Vlada je 14. studenog 2013. u saborsku proceduru po hitnom postupku uputila **izmjene pet zakona** kojima preciznije uređuje porezne olakšice i dodjelu pomoći iz državnog proračuna slabije razvijenim lokalnim jedinicama. Za cjelovitije rješenje problema dodjele pomoći, preferencijalnog poreznog položaja, a naročito raspodjele poreznih prihoda Vlada treba mijenjati i postojeći prijedlog Zakona o Izvršavanju državnog proračuna za 2014. i Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave.

Razvrstavanje lokalnih jedinica prema indeksu razvijenosti

U Hrvatskoj su posebnim zakonima utvrđena područja od posebne državne skrbi (PPDS), brdsko planinska područja (BPP) i Grad Vukovar kao područja čiji razvoj država posebno podupire. Međutim, kriteriji za dobivanje statusa PPDS i BPP uglavnom nisu bili povezani sa stvarnim društveno-ekonomskim pokazateljima, pa su se na tim područjima nalazile i gospodarski nadprosječno razvijene lokalne jedinice. Zakonom o regionalnom razvoju (NN 159/2009) uvedeno je ocjenjivanje i razvrstavanje lokalnih jedinica prema indeksu razvijenosti. Tako je Vlada 2009. napustila koncept PPDS-a i BPP-a, a sve lokalne jedinice prema vrijednosti indeksa razvijenosti razvrstala u pet skupina prikazanih u tablici 1. Potpomognuta područja jesu ona u koja su razvrstane lokalne jedinice iz I. i II. skupine. To su ujedno područja koja zavrjeđuju posebnu pozornost pri dodjeli poreznih olakšica, raspodjeli pomoći iz državnog proračuna i dijeljenju poreznih prihoda.

Promjene propisa i indeks razvijenosti

Četiri godine od donošenja Zakona o regionalnom razvoju i izračuna prvih indeksa razvijenosti Vlada mijenja zakone o porezu na dobit i dohodak, Zakon o područjima od posebne državne skrbi (PPDS) i Zakon o brdsko-planinskim područjima (BPP) te Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara. Tim izmjenama Vlada nastoji uskladiti porezne olakšice i dodjelu pomoći lokalnim jedinicama iz državnog proračuna s njihovim stupnjem razvijenosti mjerenim indeksom razvijenosti. Predložene promjene zakona izravno utječu i na potrebu promjene načina raspodjele poreza na dohodak kao i promjene kriterija za dodjelu pomoći iz državnog proračuna.

Glavne su promjene:

Pomoći lokalnim jedinicama na PPDS-u i BPP-u. Dosadašnja pomoć iz državnog proračuna koja se dodjeljivala lokalnim jedinicama na PPDS i BPP u visini poreza na dobit ostvarenog na njihovom području preusmjerit će se lokalnim jedinicama prema indeksu razvijenosti. Tako će lokalne jedinice I. i II. skupine (potpomognuta područja) imati pravo na cjelokupni prihod od poreza na dobit, III. skupine

na pomoć u visini 75%, IV. skupine 60% te V. skupine 40% prihoda od poreza na dobit (v. tablica 1) prikupljenog na njihovom području.

Tablica 1. Područja po indeksu razvijenosti i visini pomoći temeljem udjela u prikupljenim prihodima od poreza na dobit

Skupina	Indeks razvijenosti u odnosu na prosjek RH (%)	Visina pomoći u % prikupljenog prihoda od poreza na dobiti
I.	manji od 50	100
II.	50-75	100
III.	75-100	75
IV.	100-125	60
V.	veći od 125	40

Promjene visine osobnog odbitka. U sklopu poreza na dohodak predlaže se ukidanje prava na povećani osnovni osobni odbitak za obveznike na PPDS i BPP (osim za područje Grada Vukovara). Usporedno s ukidanjem tog prava, uvodi se pravo korištenja povećanog osobnog odbitka za potpomognuta područja i područje Grada Vukovara. Porezni obveznici koji imaju prebivalište i borave na području lokalnih jedinica razvrstanih u I. skupinu i na području Grada Vukovara mogli bi koristiti osobni odbitak u visini 3.200 kuna mjesečno, a obveznici s područja lokalnih jedinica razvrstanih u II. skupinu u visini 2.700 kuna mjesečno¹. Povećanje osnovnog osobnog odbitka na tim područjima negativno će se odraziti na proračune lokalnih jedinica jer će doći do smanjenja prikupljenog poreza na dohodak. Do sada je država uredno podmirivala povrat poreza na dohodak (temeljem kojeg se ostvaruje pravo na povećani osnovni osobni odbitak) na PPDS i BPP, pa visina osnovnog osobnog odbitka nije imala izravan utjecaj na proračune lokalnih jedinica. U budućim zakonima o izvršavanju Državnog proračuna treba predvidjeti da država podmiruje povrat poreza na dohodak za potpomognuta područja.

Potrebne su dodatne izmjene zakona

U svrhu jasnije provedbe odredbi predloženih izmjena zakona te radi ublažavanja fiskalnih nejednakosti među lokalnim jedinicama Vlada pored Izmjena prijedloga Zakona o izvršavanju proračuna za 2014. treba mijenjati i Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Potrebno je mijenjati odredbe *Zakona o izvršavanju državnog proračuna za 2014.* koji propisuje da se pomoći jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave u razdjelu 025 – Ministarstva financija raspodjeljuju lokalnim jedinicama temeljem statusa na PPDS I. i II. Za raspodjelu tih pomoći nije nužno oslanjati se na indeks razvijenosti koji se koristi za vođenje politike regionalnog razvoja. Takve se pomoći mogu koristiti i za ublažavanja lokalnih fiskalnih nejednakosti nastalih zbog različitih fiskalnih kapaciteta i preuzetih decentraliziranih obveza po lokalnim jedinicama.

Nužne su promjene Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave jer je Vlada u okviru prijedloga novih zakona zanemarila način dijeljenja poreznih prihoda. Taj Zakon propisuje uvećani udio u prihodima od poreza na dohodak za lokalne jedinice na PPDS i BPP, kao i oslobođenje lokalnih jedinica na otocima koji imaju potpisan sporazum o zajedničkom financiranju kapitalnih projekata od interesa za razvoj otoka, od punjenja Fonda izravnjanja za decentralizirane funkcije dijelom prihoda od poreza na dohodak. Sada je pravo vrijeme za uvođenje jedinstvenog plana raspodjele prihoda od poreza na dohodak za sve lokalne jedinice (bez obzira na stupanj razvijenosti). Novom raspodjelom, u Fond izravnjanja za decentralizirane funkcije slila bi se dodatna sredstva jer bi sve lokalne jedinice (sada i one koje su bile u PPDS-u, BPP-u i na otocima) uplaćivale sredstva u fond izravnjanja. Sredstva u fond za izravnjanje po postojećim odredbama Zakona ne uplaćuju lokalne jedinice s PPDS-a, BPP-a i lokalne jedinice na otocima koje imaju potpisan sporazum o zajedničkom financiranju kapitalnih projekata od interesa za razvoj otoka. Županije bi imale koristi od nove raspodjele zbog većeg udjela u prihodima poreza na dohodak.

Predloženi paket pet zakona preciznije uređuje dodjelu pomoći i povlašteni položaj lokalnih jedinica temeljem razlika u stupnju gospodarskog razvoja utvrđenih pomoću indeksa razvijenosti. To je značajno poboljšanje za vođenje regionalne politike jer se ona do sada često vodila u okviru politike fiskalnog izravnjanja i obratno. Zbog toga su se instrumenti i ciljevi tih politika često sukobljavali, a učinci poništavali uz visoke troškove za državni proračun. Uvođenje jednostavnijeg transparentnijeg sustava fiskalnog izravnjanja utemeljenog na kvalitetnim kriterijima i fiskalnim instrumentima i dalje ostaje izazov za Vladu.

¹ Do sada je povećan osnovni osobni odbitak bio utvrđen po skupinama PPDS-a i BPP-a. Tako su porezni obveznici na PPDS I. skupine koristili osnovni osobni odbitak u iznosu 3.840, II. skupine 3.200, a III. skupine 2.400 kuna mjesečno.