

AKTUALNI OSVRTI

Nova raspodjela poreznih prihoda između središnje države i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

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 **Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave**. Umjesto dosadašnje raspodjele prihoda temeljene na statusu područja od posebne državne skrbi (PPDS) i brdsko-planinskih područja (BPP), predlaže se raspodjela na temelju izračuna indeksa razvijenosti.¹

Indeks razvijenosti temelj je nove raspodjele prihoda od poreza na dohodak, a utvrđen je Odlukom o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti (NN 158/2013). Povlašteni se status u raspodjeli umjesto jedinicama lokalne samouprave na PPDS-u i BPP-u dodjeljuje onim jedinicama koje su temeljem Odluke razvrstane u I. i II. skupinu čija vrijednost indeksa razvijenosti ne prelazi 75% prosjeka RH (tzv. potpomognuta područja). Raspodjela se za tu skupinu jedinica lokalne samouprave (u odnosu na raspodjelu koju su do sada uživale one s PPDS-a i BPP-a) tek neznatno mijenja - povećava se udio županije u prihodima od poreza na dohodak za 2% nauštrb dijela koji je do sada pripadao općinama i gradovima. Svim ostalim općinama i gradovima povećava se udio općeg (nenamjenskog) dijela u prihodima od poreza na dohodak. To povećanje rezultat je smanjenja udjela za decentralizirane funkcije s dosadašnjih 12 na 6%. Udio pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije (odnosno financiranje kapitalnih projekata za općine i gradove na otocima) povećava se s dosadašnjih 15,5 na 16% (v. tablicu 1).

Poticaj korištenju sredstava fondova EU-a. Predlaže se raspodjela po kojoj će jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe i ustanove u njihovom (su)vlasništvu kao nositelji projekata dobivati 1,5% poreza na dohodak za projekte sufinancirane sredstvima europskih strukturnih i investicijskih fondova. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU utvrdit će propisom način korištenja tih sredstava.

Posljedice promjene statusa PPDS-a, BPP-a i potpomognutih područja u raspodjeli poreza na dohodak su značajne. Dijelu jedinica lokalne samouprave sa statusom BPP-a i PPDS-a smanjit će se udio u porezu na dohodak s 90 na 60%. Jedinice lokalne samouprave koje nisu imale poseban status u financiranju, a nalaze se na potpomognutim područjima, imat će bolji fiskalni položaj jer im se udio u porezu na dohodak povećava s 56,5 na 88%.

¹ Rasprava o ovoj temi povedena je u *Aktualnom osvrtu*, br. 61 u izdanju Instituta za javne financije, gdje je ukazano na potrebu izmjene Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Tablica 1. Raspodjela prihoda od poreza na dohodak (u %)

Skupina	Raspodjela	Općina i/ili grad	Županija	Decentralizirane funkcije	Pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije	Pomoć za EU projekte	Kapitalni projekti	Ukupno
Skupina I i II	nova	88	12	-	-	-	-	100
PPDS, BPP	stara	90	10	-	-	-	-	100
Zagreb	nova	-	76,5	6	16	1,5	-	100
	stara	-	72,5	12	15,5	0	-	100
Otoci	nova	60	16,5	6	0	1,5	16	100
	stara	56,5	16	12	0	0	15,5	100
Ostali	nova	60	16,5	6	16	1,5	-	100
	stara	56,5	16	12	15,5	0	-	100

Napomena: Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave – sukladno Prijedlogu – mogu preuzimanjem odgovornosti za pružanje decentraliziranih funkcija ostvariti dodatni udio u porezu na dohodak u maksimalnom iznosu od 6% (za osnovno školstvo 1,9%, srednje školstvo 1,3%, socijalnu skrb 0,8%, zdravstvo 1% i vatrogastvo 1%).

Izvor: Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Promjene u raspodjeli poreza na promet nekretnina. Udio općine i grada u porezu na promet nekretnina povećava se sa 60 na 80%, a udio središnje države smanjuje se s 40 na 20%. Time se u državnom proračunu za 2015. prihod središnje države smanjuje za oko 232 mil. kuna, a za isti iznos povećava se prihod gradova i općina.

Pomoći iz prihoda od poreza na dohodak po osnovi kamate na štednju. Prihod od poreza na dohodak po osnovi kamata na štednju (koji će biti uveden po stopi od 12%) pripadat će državnom proračunu. Od oporezivanja kamata država očekuje oko 300 mil. kuna, koje će u vidu pomoći tijekom godine uplatiti jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave na potpomognutom području i to za povrate poreza na dohodak po godišnjoj prijavi građana s njihova područja (oko 308 mil. kuna).

Maksimalna stopa prireza u Gradu Zagrebu se sa sadašnjih 30 ograničava na 18%. Budući da je za daljnju provedbu fiskalne decentralizacije nužno postupno povećavati autonomiju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u prikupljanju prihoda, Vlada bi trebala razmotriti proširivanje ili pak ukidanje ograničenja raspona u kojem jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave mogu propisivati stope vlastitih poreza.

Dobro je da se izmjenama Zakona povlaštenu status u sustavu financiranja dodjeljuje jedinicama lokalne samouprave čija je slabija razvijenost utvrđena mjerljivim pokazateljima. Na žalost, dijeljenje poreza postalo je instrument ublažavanja gospodarskih nejednakosti, financiranja kapitalnih projekata, ali i mehanizam za financiranje decentraliziranih funkcija. Višestruka uloga tog instrumenta nije poželjna. Država bi općinama, gradovima i županijama trebala potpuno prepustiti porez na dohodak koji se prikupi na njihovom području. Dijeljenje poreza treba koristiti isključivo za ublažavanje okomite fiskalne neravnoteže - nedostatka prihoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za financiranje prenesenih (decentraliziranih) funkcija.

Predložene izmjene upotpunit će novu politiku regionalnog razvoja koja je najavljena izračunom indeksa razvijenosti i treba ih pohvaliti. Međutim, 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.