

VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

**KONAČNI PRIJEDLOG ZAKONA O FINANCIRANJU JEDINICA
LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE**

Zagreb, studeni 2017.

KONAČNI PRIJEDLOG ZAKONA O FINANCIRANJU JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

I. TEMELJNE ODREDBE

Članak 1.

Ovim Zakonom uređuju se izvori sredstava i financiranje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, raspodjela prihoda od poreza na dohodak, fiskalno izravnanje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te financiranje decentraliziranih funkcija.

Članak 2.

Sredstva potrebna za obavljanje poslova iz svoga samoupravnog djelokruga, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave osiguravaju u svom proračunu.

Članak 3.

(1) Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave financiraju se prihodima od poreza, od pomoći te iz vlastitih i namjenskih prihoda sukladno posebnim propisima.

(2) Prihod od poreza na dobit prihod je državnog proračuna.

(3) Porezi iz stavka 1. ovoga članka su zajednički porez i lokalni porezi.

(4) Lokalni porezi iz stavka 3. ovoga članka uređeni su posebnim propisima.

(5) Zajednički prihodi, države, općine i grada su i prihodi od ugovorenih godišnjih naknada za koncesije, prema Zakonu o koncesijama (»Narodne novine«, br. 69/17.), i to:

1. za crpljenje mineralnih, geotermalnih i prirodnih izvorskih voda,

2. za zahvaćanje voda za javnu vodoopskrbu.

(6) Prihodi iz stavka 5. ovoga članka dijele se između države, općine i grada na čijem se području ostvaruje pravo crpljenja mineralnih, geotermalnih i prirodnih izvorskih voda te zahvaćanje voda za javnu vodoopskrbu tako da:

1. udio općine i grada u prihodu od naknada za koncesiju za crpljenje mineralnih, geotermalnih i prirodnih izvorskih voda iznosi 50%, a države 50%,

2. udio općine i grada u prihodu od naknada za koncesiju za zahvaćanje voda za javnu vodoopskrbu iznosi 30%, a države 70%.

Članak 4.

Na uplate i povrate poreza iz članka 3. ovoga Zakona primjenjuje se pravilo o raspodjeli poreza u trenutku uplate i povrata, neovisno po kojem propisu je nastala porezna obveza, niti po kojem propisu je došlo do uplate poreza za koji se radi povrat.

II. RASPODJELA POREZA NA DOHODAK

Članak 5.

(1) Porez na dohodak je zajednički porez čiji se prihod dijeli između općina, gradova i županija.

(2) Prihod od poreza na dohodak raspodjeljuje se na:

1. udio općine, odnosno grada 60%
2. udio županije 17%
3. udio za decentralizirane funkcije 6%
4. udio za fiskalno izravnanje 17%.

(3) Općina, grad, županija i Grad Zagreb, koji prema posebnim propisima financiraju decentralizirane funkcije, raspodjeljuju udio za decentralizirane funkcije iz stavka 2. točke 3. ovoga članka na sljedeći način:

- za osnovno školstvo 1,9%
- za srednje školstvo 1,3%
- za socijalnu skrb 0,8% i to 0,2% za centre za socijalnu skrb i 0,6% za domove za starije i nemoćne osobe
- za zdravstvo 1,0%
- za vatrogastvo - javne vatrogasne postrojbe 1,0%.

(4) Za troškove obavljanja poslova utvrđivanja, evidentiranja, naplate, nadzora i ovrhe poreza na dohodak, Ministarstvu financija Poreznoj upravi pripada naknada 1% od ukupno naplaćenih prihoda.

Članak 6.

Iznimno od članka 5. stavka 3. ovoga Zakona, udio za decentraliziranu funkciju koju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave nisu preuzele, a imaju zakonsku mogućnost, raspodjeljuje se u jednakim dijelovima na ostale preuzete decentralizirane funkcije na području jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave.

Članak 7.

Raspodjela poreza na dohodak uređena ovim Zakonom primjenjuje se na uplatu i na povrat poreza, neovisno o razdoblju u kojem je nastala obveza za koju se uplaćuje, kao niti razdoblju u kojem je obavljena uplata, a za koju je ostvareno pravo na povrat.

III. RASPODJELA SREDSTAVA FISKALNOG IZRAVNANJA

Članak 8.

(1) Općine, gradovi i županije čiji je kapacitet ostvarenih poreznih prihoda manji od referentne vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda ostvaruju pravo na sredstva fiskalnog izravnanja.

(2) Kapacitet ostvarenih poreznih prihoda iz stavka 1. ovoga članka općine, odnosno grada je petogodišnji prosjek ukupnih prihoda od poreza na dohodak ostvarenih na području općine, odnosno grada te prihoda od prireza koji bi općina, odnosno grad ostvario uvođenjem najviše propisane stope prireza, po glavi stanovnika pojedine općine, odnosno grada.

(3) Referentna vrijednost kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda iz stavka 1. ovoga članka za općine je petogodišnji prosjek ukupnih prihoda od poreza na dohodak ostvarenih na području svih općina te prihoda od prireza koje bi općine ostvarile uvođenjem najviše propisane stope prireza, po glavi stanovnika svih općina, koji se uvećava za 50% tako dobivene vrijednosti.

(4) Referentna vrijednost kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda iz stavka 1. ovoga članka za gradove je petogodišnji prosjek ukupnih prihoda od poreza na dohodak ostvarenih na području svih gradova te prihoda od prireza koje bi gradovi ostvarili uvođenjem najviše propisane stope prireza, po glavi stanovnika svih gradova.

(5) Kapacitet ostvarenih poreznih prihoda iz stavka 1. ovoga članka županije je petogodišnji prosjek ukupnih prihoda od poreza na dohodak ostvarenih na području županije pomnožen s udjelom koji županijama pripada temeljem raspodjele prihoda od poreza na dohodak propisane člankom 5. stavkom 2. točkom 2. ovoga Zakona, po glavi stanovnika pojedine županije.

(6) Referentna vrijednost kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda iz stavka 1. ovoga članka za županije je petogodišnji prosjek ukupnih prihoda od poreza na dohodak ostvarenih na području svih županija pomnožen s udjelom koji županijama pripada temeljem raspodjele prihoda od poreza na dohodak propisane člankom 5. stavkom 2. točkom 2. ovoga Zakona, po glavi stanovnika svih županija.

(7) Kod izračuna referentnih vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda iz stavaka 4. i 6. ovoga članka isključuje se Grad Zagreb.

Članak 9.

(1) Sredstva fiskalnog izravnjanja u punom iznosu za pojedinu općinu predstavljaju razliku referentne vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda za općine iz članka 8. stavka 3. ovoga Zakona i kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda općine iz članka 8. stavka 2. ovoga Zakona pomnoženu s ukupnim brojem stanovnika pojedine općine.

(2) Sredstva fiskalnog izravnjanja u punom iznosu za pojedini grad predstavljaju razliku referentne vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda za gradove iz članka 8. stavka 4. ovoga Zakona i kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda grada iz članka 8. stavka 2. ovoga Zakona pomnoženu s ukupnim brojem stanovnika pojedinog grada.

(3) Sredstva fiskalnog izravnjanja u punom iznosu za pojedinu županiju predstavljaju razliku referentne vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda za županije iz članka 8. stavka 6. ovoga Zakona i kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda županije iz članka 8. stavka 5. ovoga Zakona pomnoženu s ukupnim brojem stanovnika pojedine županije.

(4) Zbroj sredstava fiskalnog izravnjanja u punom iznosu iz stavaka 1., 2. i 3. ovoga članka predstavlja ukupna sredstva fiskalnog izravnjanja u punom iznosu.

(5) Jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave koje imaju pravo na sredstva fiskalnog izravnjanja temeljem članka 8. stavka 1. ovoga Zakona, na dnevnoj bazi će se raspodjeljivati sredstva prikupljena iz udjela za fiskalno izravnjanje iz članka 5. stavka 2. točke 4. ovoga Zakona, a temeljem udjela sredstava fiskalnog izravnjanja u punom iznosu za pojedinu općinu, grad i županiju iz stavaka 1., 2. i 3. ovoga članka u ukupnim sredstvima fiskalnog izravnjanja u punom iznosu iz stavka 4. ovoga članka.

(6) Udio sredstava fiskalnog izravnjanja u punom iznosu za pojedinu općinu, grad i županiju iz stavaka 1., 2. i 3. ovoga članka u ukupnim sredstvima fiskalnog izravnjanja u punom iznosu iz stavka 4. ovoga članka utvrđuje odlukom ministar financija za svaku proračunsku godinu.

IV. FINANCIRANJE DECENTRALIZIRANIH FUNKCIJA

Članak 10.

(1) Vlada Republike Hrvatske u odlukama o minimalnim financijskim standardima utvrđuje minimalan iznos sredstava koja je potrebno osigurati za pokriće rashoda za decentralizirane funkcije osnovnog i srednjeg školstva, socijalne skrbi, zdravstva i vatrogastva.

(2) Sredstva za pokriće rashoda za decentralizirane funkcije osnovnog i srednjeg školstva, socijalne skrbi, zdravstva i vatrogastva, koje se prema posebnom zakonu prenose na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, osiguravaju se iz udjela za decentralizirane funkcije iz članka 5. stavka 2. točke 3. ovoga Zakona.

(3) Ako se iz udjela za decentralizirane funkcije iz članka 5. stavka 2. točke 3. ovoga Zakona ostvari manje sredstava od iznosa utvrđenog odlukama Vlade Republike Hrvatske o minimalnim financijskim standardima iz stavka 1. ovoga članka, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju pravo na pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije u iznosu koji im je potreban za dostizanje minimalnih financijskih standarda za pojedinu decentraliziranu funkciju.

(4) Pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije iz stavka 3. ovoga članka osiguravaju se u državnom proračunu Republike Hrvatske na razdjelima ministarstava nadležnih za osnovno i srednje školstvo, socijalnu skrb, zdravstvo i vatrogastvo.

(5) Vlada Republike Hrvatske uredbom utvrđuje način financiranja decentraliziranih funkcija i način izračuna pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije.

Članak 11.

(1) Ako jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje financiraju decentralizirane funkcije ostvare više sredstava iz udjela iz članka 5. stavka 2. točke 3. ovoga Zakona nego je to utvrđeno minimalnim financijskim standardima utvrđenima u skladu s člankom 10. stavkom 1. ovoga Zakona, višak sredstava mogu koristiti za financiranje decentraliziranih funkcija koje su preuzele.

(2) Ako jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje financiraju decentralizirane funkcije ostvare više sredstava iz pomoći izravnjanja iz članka 10. stavka 3. ovoga Zakona nego je to utvrđeno minimalnim financijskim standardima utvrđenima u skladu s člankom 10.

stavkom 1. ovoga Zakona, višak sredstava dužni su uplatiti na račun državnog proračuna Republike Hrvatske u roku utvrđenom u uredbi iz članka 10. stavka 5. ovoga Zakona.

(3) Višak sredstava iz stavka 2. ovoga članka prihod je državnog proračuna Republike Hrvatske.

(4) Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odgovorna za preuzete decentralizirane funkcije, dužna je sredstva za pokriće rashoda za decentralizirane funkcije raspodijeliti svakoj ustanovi sukladno odlukama o minimalnim financijskim standardima iz članka 10. stavka 1. ovoga Zakona.

Članak 12.

(1) Općine, gradovi, županije i Grad Zagreb, dužni su tijelo državne uprave nadležno za pojedinu decentraliziranu funkciju izvještavati o utrošenim sredstvima krajnjih korisnika (ustanova) u roku i na način propisan u odlukama o minimalnim financijskim standardima iz članka 10. stavka 1. ovoga Zakona.

(2) Ako općine, gradovi, županije i Grad Zagreb ne postupe sukladno stavku 1. ovoga članka, nadležno tijelo može privremeno obustaviti doznaku sredstava za pokriće rashoda za decentralizirane funkcije.

V. NADZOR

Članak 13.

Nadzor nad provedbom ovoga Zakona provodi Ministarstvo financija.

VI. PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Članak 14.

(1) Danom stupanja na snagu ovoga Zakona prestaje važiti Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (»Narodne novine«, br. 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 73/08, 25/12, 147/14, 100/15 i 115/16).

(2) Odredbe članka 3. stavaka 5. i 6. ovoga Zakona prestaju važiti danom stupanja na snagu posebnog zakona kojim će biti utvrđena raspodjela prihoda od naknade za koncesiju za crpljenje mineralnih, geotermalnih i prirodnih izvorskih voda te od naknade za koncesiju za zahvaćanje voda za javnu vodoopskrbu.

Članak 15.

(1) Jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave će se tijekom 2018. godine iz državnog proračuna isplaćivati pomoć u visini razlike između zbroja prihoda od poreza na dohodak i prireza ostvarenih u 2017. godini i prihoda od pomoći koji su u 2017. godini ostvareni u skladu s odredbama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike

Hrvatske za 2017. godinu (»Narodne novine«, br. 119/16 i 113/17) te prihoda od poreza na dohodak i prireza koji će ostvarivati tijekom 2018. godine.

(2) Jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave će se tijekom 2019. i 2020. godine iz državnog proračuna isplaćivati 100%, tijekom 2021. godine 60%, a tijekom 2022. godine 30% iznosa pomoći isplaćene temeljem stavka 1. ovoga članka.

(3) Pomoći koje se na temelju stavaka 1. i 2. ovoga članka isplaćuju iz razdjela 025 – MINISTARSTVO FINANCIJA nenamjenska su sredstva i ne smatraju se tekućim pomoćima iz državnog proračuna sukladno propisima kojima su uređena mjerila za određivanje plaća i naknada župana, gradonačelnika i općinskih načelnika i njihovih zamjenika, kao i plaća službenika i namještenika u upravnim odjelima i službama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Članak 16.

(1) Vlada Republike Hrvatske će za svaku godinu, u roku od 30 dana od početka godine, donijeti Uredbu iz članka 10. stavka 5. ovoga Zakona.

(2) Ministar financija će svake godine do 30. rujna donijeti odluku iz članka 9. stavka 6. ovoga Zakona za sljedeću godinu.

Članak 17.

Ovaj Zakon objavit će se u Narodnim novinama, a stupa na snagu 1. siječnja 2018. godine.

OBRAZLOŽENJE

I. USTAVNA OSNOVA ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavna osnova za donošenje ovoga Zakona sadržana je u članku 2. stavku 4. podstavku 1. Ustava Republike Hrvatske (»Narodne novine«, br. 85/10 – pročišćeni tekst i 5/14 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske).

II. OCJENA STANJA I OSNOVNA PITANJA KOJA TREBA UREDITI ZAKONOM TE POSLJEDICE KOJE ĆE DONOŠENJEM ZAKONA PROISTEĆI

Sustav financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u najvećoj je mjeri određen Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine, br. 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, 100/15 i 115/16), Zakonom o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 147/14), Zakonom o lokalnim porezima (Narodne novine, broj 115/16), Zakonom o porezu na promet nekretnina (Narodne novine, br. 115/16) te zakonima o izvršavanju državnog proračuna koji se, temeljem Zakona o proračunu (Narodne novine, br. 87/08, 136/12 i 15/15), donose za svaku pojedinu godinu.

Raspodjela poreza na dohodak, po važećim odredbama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, propisana je u četiri različite kategorije i prikazana u tablici kako slijedi:

Raspodjela prihoda od poreza na dohodak	Osnovna	Na području općine/građa na potpomognutom području (PP)	Na području 35 jedinica BPP* (indeks razvijenosti između 75% i 125% prosjeka RH)	Na području općine/građa na otoku
Udio općine, odnosno građa	60,0%	88,0%	70,5%	60,0%
Udio županije	16,5%	12,0%	12,0%	16,5%
Udio za decentralizirane funkcije	6,0%	-	6,0%	6,0%
Udio pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije	16,0%	-	0,0%	0,0%
Udio pozicije za pomoći za projekte sufinancirane iz sredstava EU	1,5%	-	1,5%	1,5%
Udio pozicije za pomoći za financiranje kapitalnog projekta od interesa za razvoj općine, odnosno građa na BPP i na području otoka	-	-	10,0%	16,0%
Ukupno	100%	100%	100%	100%

Osnovna raspodjela poreza na dohodak primjenjuje se na samo 207 jedinica lokalne samouprave, od ukupno njih 556. Na ostalih 349 jedinica lokalne samouprave primjenjuje se posebna raspodjela poreza na dohodak, od čega 264 jedinice imaju status potpomognutog područja, 35 jedinica imaju status brdsko-planinskog područja i čiji je indeks razvijenosti između 75% i 125% prosjeka Republike Hrvatske, a 50 jedinica lokalne samouprave je na području otoka. Ni jedna od navedenih 349 jedinica lokalne samouprave, na koje se primjenjuje posebna raspodjela poreza na dohodak, ne izdvaja u fond za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije. Pored navedenoga, županijama s područja 299 jedinica lokalne samouprave (264 jedinice sa statusom potpomognutog područja i 35 jedinica brdsko-planinskog područja) pripada samo 12% udjela u porezu na dohodak. Od dvadeset županija samo Istarska i Primorsko-goranska županija nemaju na svom području jedinice lokalne samouprave sa statusom potpomognutog područja, ali imaju jedinice lokalne samouprave sa statusom brdsko-planinskog područja, na koje se primjenjuje posebna raspodjela poreza na dohodak. To znači da niti jedna županija nema udio u porezu na dohodak od 16,5% sa cijelog svog područja, osim Grada Zagreba.

Iz udjela pozicije za pomoći za projekte sufinancirane iz sredstava EU (1,5%) u prihodima od poreza na dohodak, u 2016. godini je prikupljeno 153.136.101,21 kuna. Kako prikupljeni iznos sredstava nije u cijelosti potrošen u 2016. godini, kao niti u ranijim godinama, Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017. godinu (Narodne novine, br. 119/16 i 113/17) propisano je kako se navedena sredstva koja su na dan 31. prosinca 2016. ostala neutrošena mogu u 2017. godini koristiti za projekte održivog razvoja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i za projekte kojima se potiče korištenje sredstava iz fondova Europske unije te za razvoj potpomognutih područja.

Iz prihoda od poreza na dohodak se za pomoći za financiranje kapitalnih projekata od interesa za razvoj općine, odnosno grada na brdsko-planinskom području izdvaja 10%. Po toj osnovi je u 2016. godini prikupljeno 25.838.822,46 kuna. Za pomoći za financiranje kapitalnih projekata od interesa za razvoj otoka iz prihoda od poreza na dohodak izdvaja se 16% te je po toj osnovi u 2016. godini prikupljeno 42.686.954,26 kuna.

Posebnim zakonima funkcije osnovnog i srednjeg školstva, socijalne skrbi, zdravstva i vatrogastva prenesene su na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (decentralizirane funkcije). Zakonske pretpostavke za decentralizaciju navedenih funkcija s državne razine na razinu županija, Grada Zagreba, gradova i općina nastale su izmjenama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave 2001. i 2003. godine te izmjenama posebnih zakona iz djelokruga osnovnog i srednjeg školstva, socijalne skrbi, zdravstva i vatrogastva.

Odredbama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave propisana su dva izvora prihoda za pokriće rashoda za decentralizirane funkcije, i to prihode ostvarene iz:

1. dodatnog udjela u porezu na dohodak (po stopi od 6%)
 - Osnovno školstvo 1,9%
 - Srednje školstvo 1,3%
 - Socijalnu skrb 0,8% (centri za socijalnu skrb 0,2% i domovi za starije i nemoćne osobe 0,6%)
 - Zdravstvo 1,0%
 - Vatrogastvo - javne vatrogasne postrojbe 1,0%
2. pozicije pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije (po stopi od 16,0%).

Iz pozicije pomoći izravnjanja financira se razlika između prihoda ostvarenih iz dodatnog udjela u porezu na dohodak i bilančnih prava utvrđenih odlukama Vlade Republike Hrvatske o minimalnim financijskim standardima.

Pozicija pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije do 2017. godine bila je planirana u državnom proračunu na razdjelu Ministarstva financija, a u 2017. godini je planirana na razdjelima: Ministarstva znanosti i obrazovanja, Ministarstva za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, Ministarstva zdravstva te Ministarstva unutarnjih poslova.

Uz porez na dohodak, jedan od značajnih izvora financiranja za veći broj jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave su i pomoći koje se ostvaruju temeljem kriterija utvrđenih zakonima o izvršavanju državnog proračuna za pojedinu proračunsku godinu. Velik broj vrsta pomoći i kriteriji dodjele pomoći koji se često mijenjaju, u dovoljnoj mjeri ne rješavaju probleme vezane uz ublažavanje fiskalne nejednakosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Temeljem odredaba Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017. godinu (Narodne novine, broj 119/16 i 113/17), jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave su postale korisnice pomoći s osnove:

- izvršenog povrata poreza na dohodak
- prihoda od poreza na dobit sa svoga područja
- izravne pomoći iz državnog proračuna (samo onim jedinicama koje su u 2014. godini bile korisnice pomoći iz državnog proračuna)
- dodatne pomoći (za svih 264 jedinica lokalne samouprave i 12 jedinica područne (regionalne) samouprave koje imaju status potpomognutog područja)
- pomoći u prijelaznom razdoblju samo za one jedinice lokalne samouprave koje nemaju status potpomognutog područja.

Navedeno je propisano člancima 39. i 40. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017. godinu:

„Članak 39.

(1) Jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave čiji su rezidenti ostvarili pravo na uvećani osobni odbitak temeljem članka 54. Zakona o porezu na dohodak (»Narodne novine«, br. 177/04., 73/08., 80/10., 114/11., 22/12., 144/12., 43/13., 120/13., 125/13., 148/13., 83/14., 143/14. i 136/15.) isplaćivat će se pomoć iz razdjela 025 – MINISTARSTVO FINANCIJA u visini izvršenog povrata poreza na dohodak po godišnjoj prijavi obveznicima na njihovu području u 2015. godini.

(2) Jedinicama lokalne samouprave iz stavka 1. ovoga članka isplaćivat će se pomoć u visini ostvarenog poreza na dobit na njihovu području u godini koja prethodi godini izrade proračuna ako su i u 2014. godini ostvarivali pravo na tu pomoć.

(3) Jedinicama lokalne samouprave iz stavka 1. ovoga članka isplaćivat će se pomoć u visini 75 posto ostvarenog poreza na dobit na njihovu području u godini koja prethodi godini izrade proračuna ako u 2014. godini nisu ostvarivali pravo na tu pomoć.

(4) Jedinicama lokalne samouprave iz stavka 1. ovoga članka isplaćivat će se pomoć u visini pomoći planiranih na razdjelu 025 – MINISTARSTVO FINANCIJA u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2014. godinu i projekcijama za 2015. i 2016. godinu, i to samo onim jedinicama koje su u 2014. godini ostvarivale pravo na tu pomoć.

(5) Jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave sa statusom potpomognutog područja isplaćivat će se dodatna pomoć obrnuto proporcionalno njihovu indeksu razvijenosti.

(6) Pomoći koje se isplaćuju temeljem stavka 1. ovoga članka su nenamjenska sredstva te se kod izračuna mase sredstava za plaće zaposlenih u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave ne izuzimaju iz prihoda poslovanja jedinice ostvarenih u godini koja prethodi godini planiranja pomoći.

(7) Pomoći iz stavaka 2., 3., 4. i 5. ovoga članka mogu se koristiti samo za financiranje Materijalnih rashoda (skupina 32 Računskog plana proračuna) i Rashoda za nabavu nefinancijske imovine (razred 4 Računskog plana proračuna, osim za nabavu osobnih automobila – osnovni račun 42311 Osobni automobili).

Članak 40.

(1) Jedinicama lokalne samouprave sa statusom područja posebne državne skrbi (u cijelosti) čija vrijednost indeksa razvijenosti prelazi 75 posto prosjeka Republike Hrvatske isplaćivat će se pomoć iz razdjela 025 – MINISTARSTVO FINACIJA, i to:

– jedinicama lokalne samouprave čija je vrijednost indeksa razvijenosti između 75,01 posto i 100 posto prosjeka Republike Hrvatske isplaćivat će se pomoć u iznosu od 30 posto prihoda iz stavka 2. ovoga članka

– jedinicama lokalne samouprave čija je vrijednost indeksa razvijenosti između 100,01 posto i 125 posto prosjeka Republike Hrvatske isplaćivat će se pomoć u iznosu od 15 posto prihoda iz stavka 2. ovoga članka

– jedinicama lokalne samouprave čija je vrijednost indeksa razvijenosti veća od 125,01 posto prosjeka Republike Hrvatske isplaćivat će se pomoć u iznosu od 5 posto prihoda iz stavka 2. ovoga članka.

(2) Osnovica za izračun pomoći iz stavka 1. ovoga članka prihod je od poreza na dobit ostvaren u 2013. godini na području jedinice lokalne samouprave te izravne pomoći iz razdjela 025 – MINISTARSTVO FINACIJA iz 2013. godine uvećano za dio poreza na dohodak koji je jedinica lokalne samouprave u 2013. godini ostvarila iz uvećanog udjela u porezu na dohodak zbog svoje pripadnosti području posebne državne skrbi.

(3) Jedinicama lokalne samouprave sa statusom brdsko-planinskih područja, čija vrijednost indeksa razvijenosti prelazi 75 posto prosjeka Republike Hrvatske, isplaćivat će se pomoć iz razdjela 025 – MINISTARSTVO FINACIJA, sukladno kriterijima iz stavka 1. ovoga članka, koja se umanjuje za iznos razlike prihoda od poreza na dohodak koji te jedinice ostvare temeljem članka 45. stavka 9. Zakona o izmjenama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (»Narodne novine«, br. 100/15.) te prihoda koji bi ostvarile temeljem osnovne raspodjele prihoda od poreza na dohodak propisane stavkom 5. istog članka navedenoga Zakona, uvećano za pomoći iz članka 52. ovoga Zakona.

(4) Jedinicama lokalne samouprave iz stavka 3. ovoga članka isplaćivat će se pomoć iz razdjela 025 – MINISTARSTVO FINACIJA u visini izvršenog povrata poreza na dohodak po godišnjoj prijavi obveznicima na njihovu području u 2015. godini.

(5) Općine i gradovi iz stavka 1. i 3. ovoga članka mogu koristiti pomoći iz stavka 1. ovoga članka samo za financiranje Materijalnih rashoda (skupina 32 Računskog plana proračuna) i Rashoda za nabavu nefinancijske imovine (razred 4 Računskog plana proračuna, osim za nabavu osobnih automobila – osnovni račun 42311 Osobni automobili).“

Ciljevi koji se namjeravaju postići donošenjem ovoga Zakona:

- na jednostavniji, razumljiviji i pravedniji način definirati sustav raspodjele prihoda od poreza na dohodak, sustav fiskalnog izravnanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te sustav financiranja decentraliziranih funkcija,
- definirati sustav koji će svim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave osigurati potencijal za pružanje usporedive razine javnih usluga, dok će se u okviru drugih zakonskih propisa poticati regionalni razvoj i demografska obnova.

Posljedice koje će proisteci donošenjem ovoga Zakona

Ovim Zakonom namjerava se postići uspostava jednostavnijeg, razumljivijeg i pravednijeg sustava raspodjele prihoda od poreza na dohodak, modela fiskalnog izravnanja te sustava financiranja decentraliziranih funkcija.

Provedbom ovoga Zakona sav prihod od poreza na dohodak prepušta se jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Sama raspodjela prihoda od poreza na dohodak je pojednostavljena u odnosu na postojeću, s obzirom da se Prijedlogom zakona predlaže jedinstvena raspodjela za sve jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Slijedom navedenoga, raspodjela prihoda od poreza na dohodak je sljedeća:

1. udio općine, odnosno grada 60%
2. udio županije 17%
3. udio za decentralizirane funkcije 6%
4. udio za fiskalno izravnanje 17%.

Temeljem članka 45. stavka 3. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, prihod od poreza na dohodak po osnovi kamata na štednju prihod je državnog proračuna te je u 2016. godini iznosio 368.828.370,00 kuna. Ovim se Zakonom prihod od poreza na dohodak po osnovi kamata na štednju u cijelosti prepušta jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Ovim Zakonom predviđeno je da se sredstva za pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije, dosada financirana iz 16% udjela pozicije za pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije u prihodima od poreza na dohodak, financiraju iz sredstava državnog proračuna. Udio za decentralizirane funkcije koje jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave mogu preuzeti iznosi najviše 6%. Sredstva od udjela za decentraliziranu funkciju koju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave nisu preuzele, a imaju zakonsku mogućnost, raspodjeljuje se u jednakim dijelovima na ostale preuzete decentralizirane funkcije. Primjerice, tri županije: Zagrebačka, Krapinsko-zagorska i Virovitičko-podravska nisu preuzele decentraliziranu funkciju socijalne skrbi - domove za starije i nemoćne osobe pa će se iznos sredstava u visini od 0,6% prikupljen na području tih županija, a namijenjen za financiranje domova za starije i nemoćne osobe, raspodijeliti na one decentralizirane funkcije koje su te županije preuzele (osnovno i srednje školstvo, socijalnu skrb - centri za socijalnu skrb i zdravstvo).

Sve navedeno će pozitivno utjecati na fiskalni kapacitet jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koje su preuzele decentralizirane funkcije.

Ovim Zakonom predviđeno je da se od ukupno ostvarenih prihoda od poreza na dohodak, 17% izdvaja za fiskalno izravnanje. Cilj fiskalnog izravnanja je ujednačavanje fiskalnih

kapaciteta jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave s ciljem omogućavanja pružanja usporedive razine javnih usluga. U svrhu postizanja navedenoga, postojeći sustav dodjele pomoći temeljem indeksa razvijenosti propisivan zakonima o izvršavanju državnog proračuna za pojedinu godinu, prestaje se primjenjivati i isplaćivati s pozicija Ministarstva financija. Odredbama ovoga Zakona propisuje se novi model fiskalnog izravnjanja u svrhu ublažavanja nejednakosti između fiskalnih kapaciteta jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Cilj fiskalnog izravnjanja nije usmjeravanje kapitalnih ulaganja i poticanje regionalnog razvoja, već će se u okviru drugih zakonskih propisa povesti računa o dodatnim resursima poticanja regionalnog razvoja te demografske obnove jedinica.

Za potrebe izračuna i raspodjele sredstava fiskalnog izravnjanja, važna su dva parametra: *Kapacitet ostvarenih poreznih prihoda* i *Referentna vrijednost kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda*. Zakon posebno definira *Kapacitet ostvarenih poreznih prihoda* za gradove i općine, a posebno za županije. Zakonom su također zasebno definirane *Referentna vrijednost kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda* za gradove, za općine i za županije.

Kapacitet ostvarenih poreznih prihoda općine, odnosno grada definiran je kao petogodišnji prosjek prihoda od poreza na dohodak ostvarenih na području pojedine općine, odnosno grada i prihoda ostvarivih od najviše zakonom propisane stope prireza po stanovniku te jedinice.

Kapacitet ostvarenih poreznih prihoda županije definiran je kao petogodišnji prosjek prihoda od poreza na dohodak (bez prireza) ostvarenih na području pojedine županije po njenom stanovniku. Pri tome se petogodišnji prosjek prihoda od poreza na dohodak množi s udjelom od 17% koji županijama pripada temeljem raspodjele prihoda od poreza na dohodak propisane ovim Zakonom. Navedeno proizlazi iz činjenice što županije ostvaruju prihod od poreza na dohodak koji ostvaruju stanovnici općina i gradova koji se nalaze na području županija.

Referentna vrijednost kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda za gradove utvrđuje se kao petogodišnji prosjek prihoda od poreza na dohodak ostvarenih na području svih gradova i prihoda ostvarivih od najviše zakonom propisane stope prireza po stanovniku za gradove ukupno.

Referentna vrijednost kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda za općine utvrđuje se kao petogodišnji prosjek prihoda od poreza na dohodak ostvarenih na području svih općina i prihoda ostvarivih od najviše zakonom propisane stope prireza po stanovniku za općine ukupno. Tako dobivena referentna vrijednost uvećava se za 50% svoje vrijednosti kako bi se s jedne strane smanjila iznimno velika razlika između referentne vrijednosti za općine i referentne vrijednosti za gradove uzimajući u obzir zakonom propisane obveze općina i gradova te javne usluge koje pružaju, a s druge strane, ipak kroz različite referentne vrijednosti, prepoznale posebnosti općina, odnosno gradova.

Referentna vrijednost kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda za županije utvrđuje se kao petogodišnji prosjek ostvarenih prihoda od poreza na dohodak u propisanom udjelu za županije, po stanovniku za županije ukupno.

Iz izračuna *Referentnih vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda za gradove i za županije*, izuzet je Grad Zagreb koji bi zbog svoje veličine fiskalnog kapaciteta narušio stvarnu sliku prosječne vrijednosti fiskalnog kapaciteta gradova i županija, odnosno jer bi

njegovo uključivanje zbog veličine fiskalnog kapaciteta u odnosu na sve ostale jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave prouzročilo nerealnost izračuna za te jedinice.

Prilikom izračuna kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda za svaku jedinicu lokalne i područne (regionalne) samouprave te referentnih vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda koriste se podaci o broju stanovnika Državnog zavoda za statistiku usklađeni s posebnim zakonom.

Razlika *Kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda općine, grada i županije i Referentne vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda za općine, za grad i za županije*, pomnožena s ukupnim brojem stanovnika pojedine jedinice čini iznos sredstava potreban za fiskalno izravnjanje do pune referentne vrijednosti za svaku općinu, grad i županiju.

Sredstva fiskalnog izravnjanja koja će se na dnevnoj bazi raspodjeljivati općini, gradu i županiji ovise o ukupno raspoloživim sredstvima prikupljenima iz udjela za fiskalno izravnjanje (17%) i o udjelu potrebnih sredstava općine, grada i županije u ukupnim potrebnim sredstvima fiskalnog izravnjanja u punom iznosu za sve jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Udio općine, grada i županije u sredstvima fiskalnog izravnjanja u punom iznosu za sve općine, gradove i županije, kao i kapacitet ostvarenih poreznih prihoda i referentna vrijednost kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda, utvrđuju se za svaku proračunsku godinu.

Ovakva raspodjela sredstava prihoda od poreza na dohodak smanjit će nejednakosti fiskalnog kapaciteta jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave što će omogućiti ravnomjerno osiguravanje prihoda za obavljanje njihovih zakonom propisanih poslova.

Na to ukazuje i Ginijev koeficijent koji je mjera koja se koristi za prikaz fiskalne nejednakosti, a kreće se u rasponu od 0 do 1, pri čemu 0 označava potpunu jednakost, a 1 potpunu nejednakost. Temeljem sadašnje raspodjele prihoda od poreza na dohodak i pomoći koje jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dobivaju temeljem članaka 39. i 40. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017. godinu, Ginijev koeficijent za općine iznosi 0,38, za gradove 0,61, a za županije 0,41.

Provedbom ovoga Zakona očekuje se ujednačeniji fiskalni kapacitet jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno procjenjuje se da će Ginijev koeficijent za općine iznositi 0,35, za gradove 0,55 te za županije 0,36.

U prilog realnom očekivanju smanjenja fiskalne nejednakosti među jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, govori i usporedba rezultata odnosa između maksimalnih i minimalnih iznosa raspodijeljenih prihoda od poreza na dohodak i tekućih pomoći po stanovniku na temelju postojećeg sustava financiranja i na temelju predloženog sustava financiranja posebno na razini općina, na razini gradova i na razini županija. Odnos maksimalnih i minimalnih raspodijeljenih prihoda od poreza na dohodak i tekućih pomoći po stanovniku na temelju postojećeg sustava financiranja među općinama iznosi 28,95, među gradovima iznosi 5,56, a među županijama 3,54. Prema predloženom sustavu financiranja odnos između maksimalnih i minimalnih prihoda od poreza na dohodak i fiskalnog izravnjanja po stanovniku među općinama iznosi 3,18, među gradovima 2,38, a među županijama iznosi 1,98.

Budući da je odnos maksimalnih i minimalnih prihoda od poreza na dohodak i fiskalnog izravnjanja po stanovniku prema predloženom sustavu financiranja među općinama, gradovima i županijama manji od istog odnosa prema sadašnjoj raspodjeli, može se zaključiti da predloženi sustav u usporedbi s postojećim bolje ublažava razlike u raspoloživim prihodima od poreza na dohodak i fiskalnog izravnjanja po stanovniku među općinama, gradovima i županijama.

Konačan fiskalni učinak predloženog zakona razlikovat će se među pojedinim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave.

III. OBJAŠNJENJE ODREDBI PREDLOŽENOG ZAKONA

Člankom 1. propisuje se područje koje se uređuje odredbama ovoga Zakona. Ovim Zakonom uređuju se izvori sredstava i financiranje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno županije, općine, grada, raspodjela prihoda od poreza na dohodak, fiskalno izravnanje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te financiranje decentraliziranih funkcija.

Člankom 2. jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave propisuje se osiguravanje sredstava u svom proračunu za financiranje poslova iz samoupravnog djelokruga. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave samostalne su u odlučivanju u poslovima iz svoga samoupravnog djelokruga od lokalnog i područnog (regionalnog) značaja za neposredno ostvarivanje potreba građana, a u skladu s Ustavom Republike Hrvatske i posebnim zakonom.

Člankom 3. stavcima 1., 3. i 4. definiraju se izvori sredstava jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave financiraju se prihodima od poreza, od pomoći te iz vlastitih i namjenskih prihoda sukladno posebnim propisima. Navedeni porezi su zajednički porez i lokalni porezi. Posebnim zakonom o lokalnim porezima uređuje se sustav utvrđivanja i naplate lokalnih poreza kao izvora financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Stavkom 2. navedenoga članka propisana je pripadnost prihoda od poreza na dobit. Navedeni prihod je prihod državnog proračuna.

Stavci 5. i 6. navedenoga članka propisuju pripadnost i raspodjelu prihoda od ugovorenih godišnjih naknada za sljedeće koncesije: za crpljenje mineralnih, geotermalnih i prirodnih izvorskih voda te za zahvaćanje voda za javnu vodoopskrbu. Navedeni prihodi su zajednički prihodi države, općine i grada na čijem se području ostvaruje pravo crpljenja mineralnih, geotermalnih i prirodnih izvorskih voda te zahvaćanje voda za javnu vodoopskrbu. Navedeni prihodi se raspodjeljuju tako da udio općine i grada u prihodu od naknada za koncesiju za crpljenje mineralnih, geotermalnih i prirodnih izvorskih voda iznosi 50%, a države 50%, dok udio općine i grada u prihodu od naknada za koncesiju za zahvaćanje voda za javnu vodoopskrbu iznosi 30%, a države 70%.

Stavci 5. i 6. ovoga članka ostaju na snazi do donošenja i stupanja na snagu odredaba posebnog zakona kojim će biti propisana raspodjela i pripadnost prihoda od navedenih naknada.

Člankom 4. utvrđuju se pravila vezana za uplate i povrate svih zajedničkih i lokalnih poreza neovisno o tome kada je nastao povod postupanja.

Člankom 5. propisuje se raspored prihoda od poreza na dohodak između općina, gradova i županija. Prihod od poreza na dohodak raspodjeljuje se između općine, grada i županije, na udio za decentralizirane funkcije te na udio za fiskalno izravnaje.

Udio općine, odnosno grada nije se mijenjao i iznosi 60%. Udio županije se povećava sa 16,5% na 17%. Udio za decentralizirane funkcije nije se mijenjao i iznosi 6%. Novost je udio za fiskalno izravnaje i iznosi 17%.

Svrha fiskalnog izravnaja je ujednačavanje fiskalnih kapaciteta jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave s ciljem omogućavanja pružanja usporedive razine javnih usluga uz podjednako porezno opterećenje.

Sredstva prikupljena iz udjela za fiskalno izravnanje raspodjeljivat će se onim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave čiji su ostvareni porezni prihodi ispod razine referentne vrijednosti njezine skupine.

U svrhu postizanja navedenoga, postojeći sustav dodjele pomoći temeljem indeksa razvijenosti propisivan zakonima o izvršavanju državnog proračuna za pojedinu proračunsku godinu, prestaje se primjenjivati i isplaćivati s pozicija Ministarstva financija.

Udio za decentralizirane funkcije raspodjeljuje se na sljedeći način: za osnovno školstvo 1,9%, za srednje školstvo 1,3%, za socijalnu skrb 0,8% (0,2% centri za socijalnu skrb, 0,6% domovi za starije i nemoćne osobe), za zdravstvo 1,0%, za vatrogastvo-javne vatrogasne postrojbe 1,0%.

Za troškove obavljanja poslova utvrđivanja, evidentiranja, naplate, nadzora i ovrhe poreza na dohodak, Ministarstvu financija Poreznoj upravi pripada naknada 1% od ukupno naplaćenih prihoda.

Člankom 6. propisuje se namjena i način raspodjele udjela onih decentraliziranih funkcija koje jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave nisu preuzele, a za to imaju zakonsku mogućnost. Sredstva od udjela za decentraliziranu funkciju koju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave nisu preuzele, a imaju zakonsku mogućnost, raspodjeljuje se u jednakim dijelovima na ostale preuzete decentralizirane funkcije na području jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Primjerice, tri županije: Zagrebačka, Krapinsko-zagorska i Virovitičko-podravska nisu preuzele decentraliziranu funkciju socijalne skrbi - domove za starije i nemoćne osobe pa će se iznos sredstava u visini od 0,6% prikupljen na području tih županija, a namijenjen za financiranje domova za starije i nemoćne osobe, raspodijeliti na one decentralizirane funkcije koje su te županije preuzele (osnovno i srednje školstvo, socijalnu skrb - centri za socijalnu skrb i zdravstvo). Isto tako će se sredstava u visini od 1,0% prikupljena na području općina i gradova koji nisu preuzeli decentraliziranu funkciju vatrogastva, odnosno nisu osnivači ili suosnivači javne vatrogasne postrojbe, rasporediti na ostale preuzete decentralizirane funkcije na tom području.

Člankom 7. propisuje se kako se ovim Zakonom utvrđena raspodjela poreza na dohodak primjenjuje na uplate i na povrate tog poreza, neovisno o razdoblju u kojem je nastala obveza za koju se uplaćuje, kao niti razdoblju u kojem je obavljena uplata, a za koju je ostvareno pravo na povrat.

Člankom 8. definiraju se izračun i raspodjela sredstava fiskalnog izravnanja, za koji su korištena dva parametra: *Kapacitet ostvarenih poreznih prihoda* i *Referentna vrijednost kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda*. Ovim Zakonom posebno je definiran *Kapacitet ostvarenih poreznih prihoda* za gradove i općine, a posebno za županije. Također zasebno su definirane *Referentna vrijednost kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda* za gradove, za općine i za županije.

Radi smanjenja nejednakosti fiskalnog kapaciteta jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, općine, gradovi i županije čiji je kapacitet ostvarenih poreznih prihoda manji od referentne vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda ostvaruju pravo na sredstva fiskalnog izravnanja.

Kapacitet ostvarenih poreznih prihoda općine, odnosno grada je petogodišnji prosjek ukupnih prihoda od poreza na dohodak ostvarenih na području općine, odnosno grada te prihoda od prireza koji bi općina, odnosno grad ostvario uvođenjem najviše propisane stope prireza po glavi stanovnika pojedine općine, odnosno grada.

Referentna vrijednost kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda za općine je petogodišnji prosjek ukupnih prihoda od poreza na dohodak ostvarenih na području svih općina te prihoda od prireza koje bi općine ostvarile uvođenjem najviše propisane stope prireza po glavi stanovnika svih općina. Tako dobivena referentna vrijednost uvećava se za 50% svoje vrijednosti kako bi se smanjila iznimno velika razlika između referentne vrijednosti za općine i referentne vrijednosti za gradove uzimajući u obzir posebnim zakonom propisane obveze općina i gradova te javne usluge koje pružaju, a s druge strane, ipak kroz različite referentne vrijednosti, prepoznale posebnosti općina, odnosno gradova. Referentna vrijednost kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda za općine za petogodišnje razdoblje (2012. - 2016.) iznosi 1.927,00 kuna po glavi stanovnika.

Referentna vrijednost kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda za gradove je petogodišnji prosjek ukupnih prihoda od poreza na dohodak ostvarenih na području svih gradova te prihoda od prireza koje bi gradovi ostvarili uvođenjem najviše propisane stope prireza po glavi stanovnika svih gradova. Referentna vrijednost kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda za gradove za petogodišnje razdoblje (2012. - 2016.) iznosi 2.585,00 kune po glavi stanovnika.

Kapacitet ostvarenih poreznih prihoda županije je petogodišnji prosjek ukupnih prihoda od poreza na dohodak ostvarenih na području županije pomnožen s udjelom koji županijama pripada temeljem propisane raspodjele prihoda od poreza na dohodak (17%) po glavi stanovnika pojedine županije.

Referentna vrijednost kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda za županije je petogodišnji prosjek ukupnih prihoda od poreza na dohodak ostvarenih na području svih županija pomnožen s udjelom koji županijama pripada temeljem propisane raspodjele prihoda od poreza na dohodak (17%) po glavi stanovnika Republike Hrvatske. Referentna vrijednost kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda za županije za petogodišnje razdoblje (2012. - 2016.) iznosi 319,00 kuna po glavi stanovnika.

Kod izračuna referentnih vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda isključen je Grad Zagreb, koji bi zbog svoje veličine fiskalnog kapaciteta narušio stvarnu sliku prosječne vrijednosti fiskalnog kapaciteta gradova i županija. Uključivanje Grada Zagreba bi zbog veličine njegovog fiskalnog kapaciteta, u odnosu na sve ostale jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, prouzročilo nerealan izračun za te jedinice.

Prilikom izračuna kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda za svaku jedinicu lokalne i područne (regionalne) samouprave te referentnih vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda korišteni su podaci o broju stanovnika Državnog zavoda za statistiku usklađeni s posebnim zakonom.

Člankom 9. propisuje se način izračuna sredstava fiskalnog izravnjanja koja se doznaju pojedinoj jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave. Sredstva fiskalnog izravnjanja u punom iznosu za pojedinu općinu, grad i županiju, predstavljaju razliku kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda općine, grada i županije i referentne vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda, pomnoženu s ukupnim brojem stanovnika pojedine jedinice.

Sredstva fiskalnog izravnjanja u punom iznosu za pojedinu općinu predstavljaju razliku referentne vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda za općine i kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda općine pomnoženu s ukupnim brojem stanovnika pojedine općine.

Sredstva fiskalnog izravnjanja u punom iznosu za pojedini grad predstavljaju razliku referentne vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda za gradove i kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda grada pomnoženu s ukupnim brojem stanovnika pojedinog grada.

Sredstva fiskalnog izravnanja u punom iznosu za pojedinu županiju predstavljaju razliku referentne vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda za županije i kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda županije pomnoženu s ukupnim brojem stanovnika pojedine županije.

Zbroj sredstava fiskalnog izravnanja u punom iznosu za pojedinu općinu, grad i županiju predstavlja ukupna sredstva fiskalnog izravnanja u punom iznosu.

Jedinicama koje imaju pravo na sredstva fiskalnog izravnanja radi smanjenja nejednakosti fiskalnog kapaciteta jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave temeljem ovoga Zakona, na dnevnoj bazi će se raspodjeljivati sredstva prikupljena iz udjela za fiskalno izravnanje, a temeljem udjela sredstava fiskalnog izravnanja u punom iznosu za pojedinu općinu, grad i županiju u ukupnim sredstvima fiskalnog izravnanja u punom iznosu.

Udio sredstava fiskalnog izravnanja u punom iznosu za pojedinu općinu, grad i županiju u ukupnim sredstvima fiskalnog izravnanja u punom iznosu utvrđuje odlukom ministar financija za svaku proračunsku godinu.

Sredstva fiskalnog izravnanja koja se raspodjeljuje općini, gradu i županiji ovisi o ukupno raspoloživim sredstvima prikupljenima iz udjela za fiskalno izravnanje i o udjelu općine, grada i županije u sredstvima fiskalnog izravnanja u punom iznosu za sve općine, gradove i županije.

Člankom 10. propisuje se obveza Vlade Republike Hrvatske da odlukama o minimalnim financijskim standardima utvrđuje minimalan iznos sredstava koja je potrebno osigurati za pokriće rashoda za decentralizirane funkcije osnovnog i srednjeg školstva, socijalne skrbi, zdravstva i vatrogastva.

Ovim člankom također je propisano da se sredstva za pokriće rashoda za preuzete decentralizirane funkcije (osnovnog i srednjeg školstva, socijalne skrbi, zdravstva i vatrogastva), koje se prema posebnom zakonu prenose na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, osiguravaju iz udjela za decentralizirane funkcije (6%) i iz pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije. Pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije osiguravaju se u državnom proračunu Republike Hrvatske u razdjelima ministarstava nadležnih za osnovno i srednje školstvo, socijalnu skrb, zdravstvo i vatrogastvo. Vlada Republike Hrvatske uredbom utvrđuje način financiranja i način izračuna pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije.

Člankom 11. propisuje se postupanje s viškom sredstava ostvarenog iz udjela za decentralizirane funkcije i viškom sredstava doznačenih iz državnog proračuna s pozicije pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije.

Ovim člankom propisuje se da ukoliko jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje financiraju decentralizirane funkcije ostvare više sredstava iz udjela u porezu na dohodak nego je to utvrđeno minimalnim financijskim standardom, odnosno ako ostvare više sredstava nego je stvoreno obveza po rashodima koji se financiraju na temelju odluka Vlade Republike Hrvatske o minimalnim financijskim standardima, višak sredstava mogu koristiti za financiranje preuzetih decentraliziranih funkcija iznad minimalnog financijskog standarda.

Ako jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje financiraju decentralizirane funkcije ostvare više sredstava iz pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije nego je to utvrđeno minimalnim financijskim standardima, višak sredstava dužni su uplatiti na račun državnog proračuna Republike Hrvatske u roku koji Vlada Republike Hrvatske utvrdi uredbom.

Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odgovorna za preuzete funkcije dužna je raspodijeliti sredstva ostvarena iz dodatnog udjela u porezu na dohodak i od pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije svakoj ustanovi sukladno odluci Vlade Republike Hrvatske o minimalnim financijskim standardima.

Člankom 12. propisuje se obveza županija, Grada Zagreba, gradova i općina za izvještavanjem tijela državne uprave nadležnih za pojedinu decentraliziranu funkciju o utrošenim sredstvima krajnjih korisnika (ustanova). Ako županije, Grad Zagreb, gradovi i općine ne postupe sukladno ovom članku, nadležno tijelo može privremeno obustaviti doznaku sredstava za pokriće rashoda za decentralizirane funkcije.

Člankom 13. definirano je kako je Ministarstvo financija tijelo nadležno za nadzor nad provedbom ovog Zakona.

Člankom 14. propisuje se prestanak važenja Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (»Narodne novine«, br. 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 73/08, 25/12, 147/14, 100/15 i 115/16), stupanjem na snagu ovoga Zakona.

Danom stupanja na snagu posebnog zakona kojim će biti utvrđena raspodjela prihoda od naknade za koncesiju za crpljenje mineralnih, geotermalnih i prirodnih izvorskih voda te od naknade za koncesiju za zahvaćanje voda za javnu vodoopskrbu prestaju važiti odredbe ovoga Zakona kojima je propisana raspodjela prihoda od navedenih naknada.

Člankom 15. propisuje se osiguravanje i način izračuna pomoći iz državnog proračuna za petogodišnje razdoblje jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave koje će uslijed primjene ovoga Zakona ostvariti manje prihode u odnosu na postojeći zakonodavni okvir.

Jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave će se tijekom 2018. godine iz državnog proračuna isplaćivati pomoć u visini razlike između zbroja prihoda od poreza na dohodak i prireza ostvarenih u 2017. godini i prihoda od pomoći koji su u 2017. godini ostvareni u skladu s odredbama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017. godinu (»Narodne novine«, br. 119/16 i 113/17) te prihoda od poreza na dohodak i prireza koji će ostvarivati tijekom 2018. godine.

Jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave će se tijekom 2019. i 2020. godine iz državnog proračuna isplaćivati 100%, tijekom 2021. godine 60%, a tijekom 2022. godine 30% iznosa pomoći isplaćene u 2018. godini.

Pomoći koje se na temelju ovoga članka isplaćuju iz razdjela 025 – MINISTARSTVO FINACIJA nenamjenska su sredstva i ne smatraju se tekućim pomoćima iz državnog proračuna sukladno propisima kojima su uređena mjerila za određivanje plaća i naknada župana, gradonačelnika i općinskih načelnika i njihovih zamjenika, kao i plaća službenika i namještenika u upravnim odjelima i službama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Člankom 16. utvrđuje se rok Vladi Republike Hrvatske za donošenje uredbe kojom se utvrđuje način financiranja decentraliziranih funkcija i način izračuna pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije. Ova uredba donosi se za svaku proračunsku godinu, a primjenjuju je jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje su preuzele financiranje decentraliziranih funkcija. Također, u ovom članku utvrđuje se rok u kojem će ministar financija za svaku godinu donositi odluku u kojoj će utvrditi udio sredstava fiskalnog

izravnjanja u punom iznosu za pojedinu općinu, grad i županiju u odnosu na ukupna sredstva fiskalnog izravnjanja u punom iznosu.

Člankom 17. propisuje se objava Zakona u Narodnim novinama, te stupanje na snagu 1. siječnja 2018. godine.

IV. OCJENA I IZVORI SREDSTAVA POTREBNIH ZA PROVOĐENJE ZAKONA

U Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2017. godinu planirani su prihodi od poreza na dohodak koji se prema važećem Zakonu o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prikupljaju u državnom proračunu, a u najvećem dijelu za potrebe financiranja pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije, u iznosu od 2,1 milijarde kuna.

Provedbom ovoga Zakona sav prihod od poreza na dohodak, uključujući i prihod od poreza na dohodak po osnovi kamata na štednju (u 2016. ostvaren u iznosu od 368.828.370,00 kuna), prepušta se jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Sredstva za pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije, koja su se do sada osiguravala iz 16% udjela pozicije za pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije u prihodima od poreza na dohodak, nakon stupanja na snagu ovoga Zakona, osigurat će se iz drugih izvora financiranja državnog proračuna, a na razdjelima Ministarstva znanosti i obrazovanja, Ministarstva za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, Ministarstva zdravstva te Ministarstva unutarnjih poslova. U 2018. godini je za navedenu namjenu planiran iznos od 1.646.530.245,00 kuna.

Također, ovim Zakonom od 2018. ukida se i dodjela pomoći jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave iz sredstava državnog proračuna temeljem kriterija propisanih zakonom o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske za pojedinu godinu. Pomoći za 338 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u 2017. godini planirane su u iznosu od 716.055.786,00 kuna. Umjesto navedenih pomoći, jedinice lokalne i područne samouprave ostvarivat će sredstva fiskalnog izravnanja za koja će se izdvajati 17% prihoda od poreza na dohodak.

U prijelaznim i završnim odredbama ovoga Zakona propisane su kompenzacijske mjere jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave koje će provedbom ovoga Zakona ostvariti manje prihode u odnosu na važeće zakonske odredbe procijenjene u iznosu 102,5 milijuna kuna u 2018., 2019. i 2020. godini, u 2021. godini 60%, odnosno 61,5 milijuna kuna, a u 2022. godini 30%, odnosno 30,75 milijuna kuna (100% iznosa pomoći isplaćene u 2018. godini).

V. RAZLIKE IZMEĐU RJEŠENJA KOJA SE PREDLAŽU KONAČNIM PRIJEDLOGOM ZAKONA U ODNOSU NA RJEŠENJA IZ PRIJEDLOGA ZAKONA TE RAZLOZI ZBOG KOJIH SU TE RAZLIKE NASTALE

U odnosu na tekst Prijedloga zakona, koji je usvojen u prvom čitanju u Hrvatskome saboru, a u cilju poboljšanja odredbi Konačnog prijedloga zakona u tekstu Konačnog prijedloga zakona nastale su izvjesne razlike. Sukladno primjedbama Odbora za zakonodavstvo Hrvatskog sabora izmijenjeno je sljedeće:

U članku 1. izvršeno je usklađenje odredbe na način da su u članku 1. brisane riječi: „a posebice“ jer je nepotrebno posebno isticati nešto što se s ovim Konačnim prijedlogom zakona uređuje.

U sadašnjem članku 8. stavku 1. izvršeno je usklađenje odredbe na način da je u članku 8. stavku 1. brisan početni dio rečenice „Radi smanjena nejednakosti fiskalnog kapaciteta,“ jer ne pripada normativnom dijelu teksta zakona.

Vežano na članak 14. izvršeno je usklađenje odredbe na način da su odredbe članka 45.c iz važećeg Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (»Narodne novine«, br. 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, 100/15 i 115/16) ugrađene u *Temeljne odredbe* Konačnog prijedloga zakona u članak 3. kao stavci 5. i 6., dok je člankom 14. propisano kako će stupanjem na snagu ovoga Zakona prestati važiti Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (»Narodne novine«, br. 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 73/08, 25/12, 147/14, 100/15 i 115/16), a danom stupanja na snagu posebnog zakona prestati važiti odredbe iz članka 3., stavaka 5. i 6. ovoga Zakona. Naime, Odbor za zakonodavstvo naveo je kako je pravno nedopustivo propisivati prestanak važenja određenog zakona, a da na snazi ostane važiti samo jedan članak. Nadalje se navodi da ako je potrebno da sadržaj određenog članka i dalje bude na snazi, tada ga je potrebno prenijeti u novi zakon, a kada više nije potrebno da ostane na snazi brisat će se izmjenama tog zakona. Navedene primjedbe Odbora za zakonodavstvo ugrađene su u Konačni prijedlog zakona na opisan način.

U članku 16. brisana je riječ „najkasnije“. Naime, kada se određuje krajnji rok nepotrebno je posebno isticati da će se „najkasnije“ nešto učiniti.

Uvažena je primjedba saborskih zastupnika, a vežano na kompenzacijske mjere predložene u Prijedlogu zakona. U navedenom Prijedlogu zakona, predloženo je da se tijekom 2018. godine, na ime kompenzacijskih mjera, iz državnog proračuna isplaćuje pomoć u visini razlike između zbroja prihoda od poreza na dohodak i prireza ostvarenih u 2017. godini i prihoda od pomoći koji su ostvareni u 2017. godini [u skladu s odredbama Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017. godinu] te prihoda od poreza na dohodak i prireza koji će ostvarivati tijekom 2018. godine, a u 2019. godini 50% iznosa isplaćenog u 2018. godini. U Konačnom prijedlogu zakona propisano je da će se navedenim jedinicama tijekom 2019. i 2020. godine iz državnog proračuna isplaćivati 100%, 2021. godine 60%, a 2022. godine 30% iznosa pomoći isplaćene u 2018. godini. Dakle, kompenzacijske mjere predložene su do 2022. godine.

VI. PRIJEDLOZI I MIŠLJENJA KOJI SU DANI NA PRIJEDLOG ZAKONA, A KOJE PREDLAGATELJ NIJE PRIHVATIO TE RAZLOZI NEPRIHVAĆANJA

Tijekom prvog čitanja u Hrvatskome saboru iznijeti su i neki prijedlozi koji nisu prihvaćeni. U nastavku se navode prijedlozi Odbora za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu te razlozi zašto isti nisu prihvaćeni.

Odbor za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu je predložio da predlagatelj do drugog čitanja razmisli o promjeni raspodjele poreza na dohodak na način da se udio grada, odnosno općine poveća sa 60% na 65%, udio županije sa 17% na 20%, a da se udio za fiskalno izravnanje do 17% nadoknadi iz drugih poreza, primjerice PDV. Isti prijedlog dao je Klub zastupnika IDS-a, PGS-a i LRI-a.

Navedeni prijedlog se ne prihvaća, između ostaloga, iz razloga jer provođenje ovoga Zakona već ima značajan fiskalni učinak na državni proračun. Budući da se sav prihod od poreza na dohodak prepušta jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, uključujući i prihod od poreza na dohodak po osnovi kamata na štednju (u 2016. ostvaren u iznosu od 368.828.370,00 kuna).

Osim navedenoga, sredstva za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije, koja se temeljem važećeg Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ostvaruju iz udjela u prihodima od poreza na dohodak (16%), stupanjem na snagu ovoga Zakona bit će osigurana na teret državnog proračuna. Radi se o iznosu od 1.646.530.245,00 kuna koji će u 2018. godini biti planiran na razdjelima ministarstava nadležnih za decentralizirane funkcije, a to su Ministarstvo znanosti i obrazovanja, Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, Ministarstvo zdravstva te Ministarstva unutarnjih poslova (Državna uprava za zaštitu i spašavanje).

Slijedom navedenoga, nema mogućnosti da se fond fiskalnog izravnjanja nadoknadi iz drugih prihoda državnog proračuna.

Nije prihvaćen prijedlog kluba zastupnika HDS-a, HSLŠ-a i HDSSB-a i zastupnika Alena Prelca da se, ukoliko jedinica lokalne samouprave nema preuzetu decentraliziranu funkciju vatrogastva, decentralizirana sredstva namijenjena za financiranje javnih vatrogasnih postrojbi, umjesto na županiju, usmjere na financiranje vatrogasne zajednice. Naime, financiranje organizacija koje obavljaju vatrogasnu djelatnost (vatrogasne postrojbe, dobrovoljna vatrogasna društva, vatrogasne zajednice), propisano je odredbama Zakona o vatrogastvu (Narodne novine, br. 106/99, 117/01, 36/02, 96/03, 139/04, 174/04, 38/09 i 80/10). Temeljem članka 43. navedenoga Zakona sredstva za financiranje redovne djelatnosti dobrovoljnih vatrogasnih društava i vatrogasnih zajednica osiguravaju se u proračunu općine i grada čije područje pokrivaju. Nadalje, istim člankom propisano je da se sredstva za financiranje djelatnosti vatrogasnih zajednica županija i Grada Zagreba osiguravaju u proračunu županija, odnosno Grada Zagreba, dok se sredstva za financiranje djelatnosti Hrvatske vatrogasne zajednice osiguravaju u državnom proračunu. Člankom 45. istoga Zakona propisano je sljedeće:

»Sredstva iz članka 43. stavka 2. i 3. ovoga Zakona osiguravaju općine, gradovi i županije iz vlastitih proračuna.

Sredstva vlastitih proračuna iz stavka 1. ovoga članka čine prihodi proračuna umanjeni za:

- dodatni udio u porezu na dohodak za decentralizirane funkcije,*
- pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije, a kod općina i gradova na otocima udio u porezu na dohodak za zajedničko financiranje kapitalnog projekta od interesa za razvoj otoka,*
- vlastite prihode,*
- namjenske prihode i primitke.*

Sredstva iz proračuna za financiranje poslova vatrogastva koja općine, gradovi i županije moraju izdvojiti za poslove vatrogastva utvrđuju se prema sljedećim mjerilima:

- 1. općina, grad ili županija s proračunom do 5.000.000,00 kuna izdvaja 5% sredstava iz proračuna, a svakim povećanjem proračunskih sredstava za 1.000.000,00 kuna izdvajanje se smanjuje za 0,1% do 25.000.000,00 kuna ukupne vrijednosti proračuna,*
- 2. općina, grad ili županija s proračunom od 25.000.000,00 kuna izdvaja 3% sredstava iz proračuna, a svakim povećanjem proračunskih sredstava za 2.000.000,00 kuna izdvajanje se smanjuje za 0,1 do 45.000.000,000 kuna ukupne vrijednosti proračuna,*
- 3. općina, grad i županija s proračunom od 45.000.000,00 kuna izdvaja 2% sredstava iz proračuna, a svakim povećanjem proračunskih sredstava za 10.000.000,00 kuna izdvajanje se smanjuje za 0,1%, s tim da smanjenje ne može biti manje od 1% ukupnih proračunskih sredstava, općine, grada ili županije, a Grad Zagreb izdvaja 0,35% iz proračuna Grada Zagreba.*

Prema mjerilima utvrđenima stavkom 3. ovoga članka, općine, gradovi i županije uplaćuju sredstva na račun vatrogasnih zajednica ili dobrovoljnih vatrogasnih društava gdje nema vatrogasne zajednice.

Grad Zagreb uplaćuje sredstva na račun Vatrogasne zajednice Grada Zagreba, sukladno procjeni ugroženosti i planu zaštite od požara Grada Zagreba.

Predstavničko tijelo općine, grada i Grada Zagreba može odlukom povećati iznos sredstava, utvrđen prema mjerilima iz stavka 3. ovoga članka (sukladno procjeni i planu zaštite od požara), ukoliko to zahtijevaju specifične potrebe zaštite od požara njihova područja.

Subjekti iz članka 43. stavka 2. i 3. ovoga Zakona dužni su dati potvrdu za svoje godišnje financijske proračune i izvješća nadležnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.«.

Naglašavamo da su dobrovoljna vatrogasna društva i vatrogasne zajednice neprofitne organizacije čiji su osnivači jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, a javne vatrogasne postrojbe su proračunski korisnici jedinica lokalne samouprave čiji su osnivači jedinice lokalne samouprave. Ističemo da se javne vatrogasne postrojbe financiraju iz sredstava namijenjenih za decentralizirane funkcije. Sredstva za decentralizirane funkcije strogo su namjenska te se mogu koristiti isključivo za financiranje proračunskih korisnika čije su funkcije decentralizirane, što je utvrđeno posebnim zakonima.

Ne prihvaća se stajalište zastupnika Željka Jovanovića te prijedlog zastupnika Arsena Bauka da se općinama i gradovima na otocima ostavi 16% udjela u porezu na dohodak za financiranje kapitalnih projekata od interesa za razvoj otoka. Zadržavanjem navedenog udjela povećava se nejednakost fiskalnog kapaciteta među jedinicama lokalne samouprave, što je u suprotnosti s glavnim ciljem ovoga Zakona. Temeljem navedene odredbe važećeg Zakona, fiskalno jače jedinice lokalne samouprave na otocima imaju na raspolaganju veća sredstva iz propisanog udjela od fiskalno slabijih jedinica na otocima. U prilog tome ide podatak da je u razdoblju od 2003. do 31. prosinca 2016. za financiranje kapitalnih projekata od interesa za razvoj otoka ostvareno je 626.605.198,05 kuna. Od navedenih sredstava oko 77% sredstava odnosi se na općine i gradove, koje su temeljem indeksa razvijenosti razvrstane iznad prosjeka Republike Hrvatske, a svega oko 23% sredstava odnosi se na manje razvijene općine i gradove na otocima. Ovdje je važno istaknuti kako deset fiskalno najjačih općina i gradova na otocima iskoristi oko 51,5% od ostvarenoga iznosa, odnosno 322.958.554,90 kuna. Iznos od 280.476.070,24 kuna, odnosno oko 44,8% od 626.605.198,05 kuna, ostvareno je na samo četiri otoka (Krk, Lošinj, Rab i Cres). Temeljem udjela od 16% koji je namijenjen financiranju kapitalnih projekata od interesa za razvoj otoka, općine i gradovi godišnje ostvare u prosjeku oko 45 milijuna kuna. Međutim, kako bi se s jedne strane ostvarili temeljni ciljevi ovoga Zakona, a s druge strane osiguralo izvršavanje ugovorenih obveza te daljnje ulaganje u kapitalne projekte općina i gradova na otocima (koji su do sada ostvarivali 16% prihoda iz udjela u porezu na dohodak za financiranje kapitalnih projekata od interesa za razvoj otoka) predviđene su kompenzacijske mjere za pet idućih proračunskih godina.

Zastupnik Alen Prelec je u raspravi o Prijedlogu zakona istaknuo kako nisu uvažene primjedbe Udruge općina u Republici Hrvatskoj i Udruge gradova u Republici Hrvatskoj te kako isti nisu uključeni u izradu Novoga zakona. Osim navedenoga, stajalište zastupnika Alena Prelca je da bi referentna stopa općina i referentna stopa gradova trebala biti jednaka.

Ističemo kako su navedene udruge, kao članovi Povjerenstva za izradu novog modela sustava financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, sudjelovali u izradi Prijedloga zakona. Svi prijedlozi Udruge gradova u Republici Hrvatskoj su prihvaćeni, dok

prijedlog Udruge općina u Republici Hrvatskoj o povećanju osnovne referentne vrijednosti (1.283,00 kuna) za 80%, umjesto za predloženih 50%, nije prihvaćen. Kada bi se osnovna referentna vrijednost općina uvećala za 80%, umjesto za predloženih 50%, Ginijev koeficijent za općine bi se neznatno poboljšao (sa 0,3473 na 0,3428) dok bi se za gradove i županije pogoršao (sa 0,5548 na 0,5660, odnosno sa 0,3558 na 0,3635).

Napominjemo kako raspodjela sredstava prihoda od poreza na dohodak te referentne vrijednosti utvrđene ovim Zakonom optimalno smanjuju nejednakosti fiskalnog kapaciteta jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, što omogućuje ravnomjerno osiguravanje prihoda za obavljanje njihovih zakonom propisanih poslova. Na to ukazuje i Ginijev koeficijent koji je mjera koja se koristi za prikaz fiskalne nejednakosti, a kreće se u rasponu od 0 do 1, pri čemu 0 označava potpunu jednakost, a 1 potpunu nejednakost. Temeljem važeće raspodjele prihoda od poreza na dohodak i pomoći koje jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dobivaju temeljem članaka 39. i 40. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017. godinu, Ginijev koeficijent za općine iznosi 0,38, za gradove 0,61, a za županije 0,41. Provedbom ovoga Zakona očekuje se ujednačeniji fiskalni kapacitet jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno procjenjuje se da će Ginijev koeficijent za općine iznositi 0,35, za gradove 0,55 te za županije 0,36.

Nadalje, jedan od razloga što gradovi i općine nemaju iste referentne vrijednosti je činjenica da općine imaju daleko manji broj proračunskih korisnika u odnosu na gradove. Od ukupno 428 općina u Republici Hrvatskoj, više od polovine općina nema niti jednog proračunskog korisnika, a njih 176 ima 236 proračunskih korisnika. Iz navedenoga proizlazi da općine u prosjeku imaju 0,55 proračunskog korisnika. Od ukupno 127 gradova, ne uključujući Grad Zagreb, gotovo svi imaju proračunske korisnike, odnosno 125 grada ima 779 proračunskih korisnika, što znači da gradovi u prosjeku imaju 6,13 proračunskih korisnika.

Osim navedenoga, važno je istaknuti da od iznosa 1.952.201.782,00 kune, koliko je procijenjeno da će biti ostvareno u 2018. godini iz udjela za fiskalno izravnaje (17%), na fiskalno izravnaje:

- OPĆINA u 2018. godini bit će izdvojeno 899.425.422,00 kune, odnosno 46,1% od ukupno raspoloživih sredstava za fiskalno izravnaje. Usporedbe radi, ukupni prihodi od poreza i prireza na dohodak svih općina u 2016. godini iznosili su 1.118.363.500,00 kuna (ukupni prihodi poslovanja u 2016. godini iznosili su 3.769.940.647,00 kuna).
- GRADOVA (bez Zagreba) u 2018. godini bit će izdvojeno 908.732.477,00 kuna, odnosno 46,5% od ukupno raspoloživih sredstava za fiskalno izravnaje. Usporedbe radi, ukupni prihodi od poreza i prireza na dohodak svih gradova u 2016. godini iznosili su 3.699.903.068,00 kuna (ukupni prihodi poslovanja u 2016. godini iznosili su 8.768.333.979,00 kuna).