

FISKALNA (NE)SAMOSTALNOST LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE

dr. sc. Dubravka Jurlina Alibegović

Ekonomski institut, Zagreb

djurlina@eizg.hr

Konferencija

Prilika ili prijetnja?

Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj

Hanns-Seidel-Stiftung i Ekonomski institut, Zagreb

Zagreb, 27. i 28. listopada 2021.

- Uvodne napomene
- Struktura proračuna gradova, općina i županija
- Fiskalna samostalnost lokalne i regionalne samouprave – definicija
- Metodologija istraživanja fiskalne samostalnosti lokalne i regionalne samouprave
- Rezultati empirijskog istraživanja fiskalne samostalnosti lokalne i regionalne samouprave
- Zaključci

■ Ciljevi:

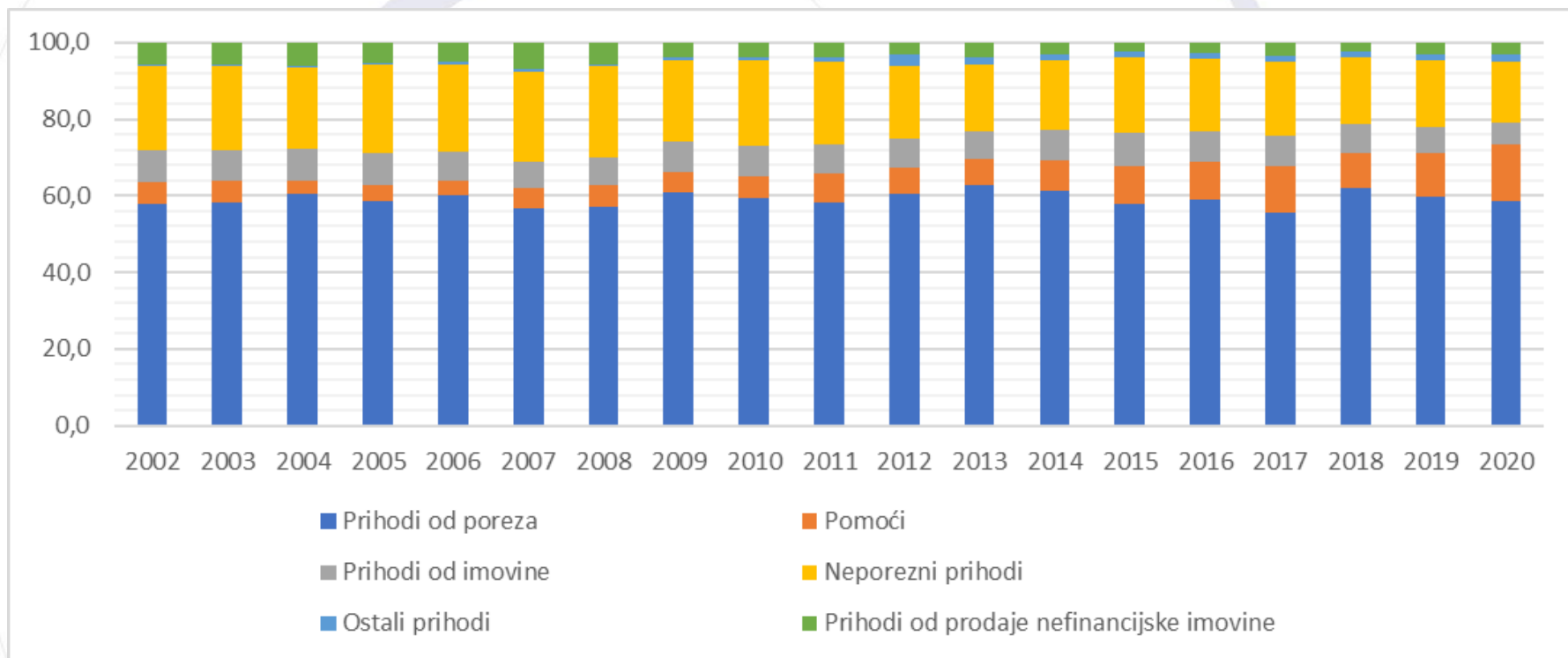
- Utvrditi fiskalnu samostalnost gradova, općina i županija u Hrvatskoj.

■ Ključna istraživačka pitanja:

- U kojoj mjeri postojeća struktura proračuna omogućuje gradovima, općinama i županijama u Hrvatskoj pružanje javnih usluge koje traže njihovi građani?
- U kojoj mjeri gradovi, općine i županije u Hrvatskoj kontroliraju svoje porezne prihode, imaju mogućnost uvođenja poreza i neovisno generiraju porezne prihode?
- U kojoj su mjeri gradovi, općine i županije u Hrvatskoj odgovorni za trošenje javnih prihoda?

Struktura proračuna gradova

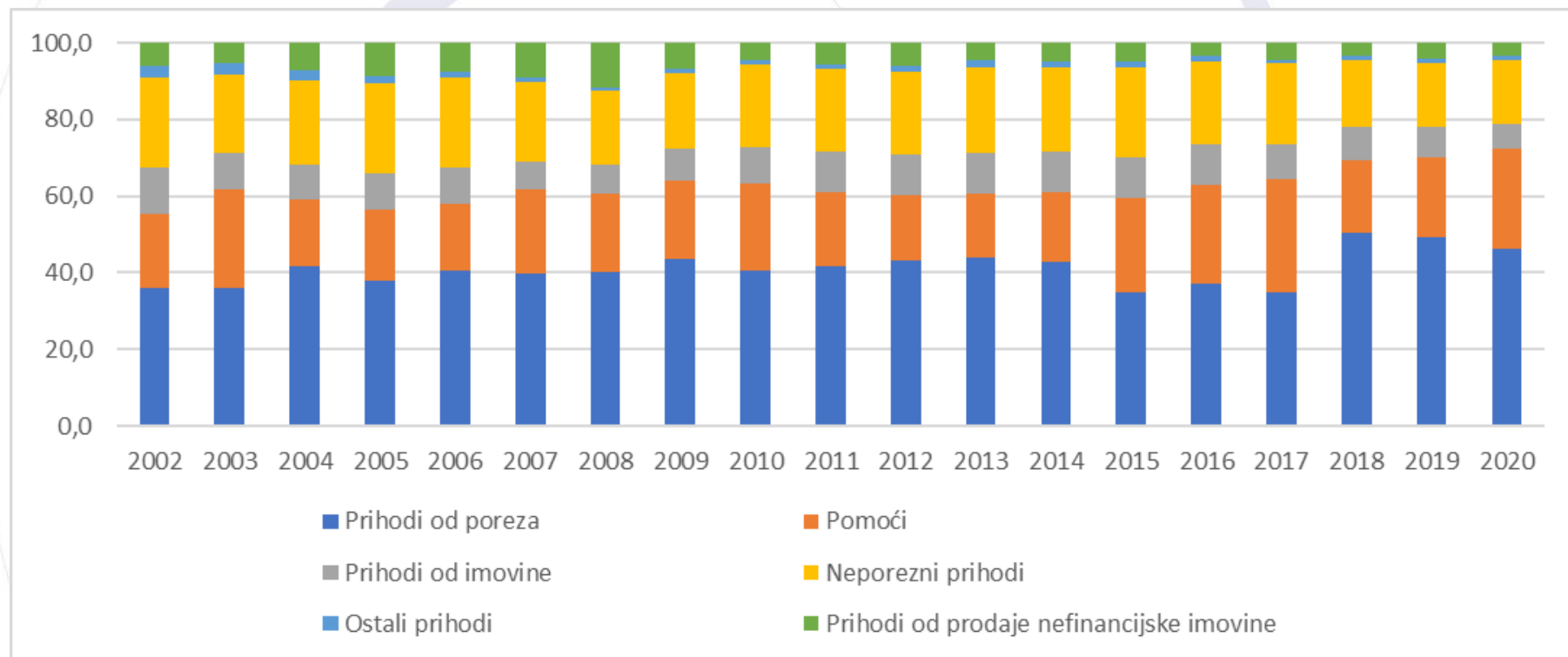
Ograničenje pružanju javnih usluga i lokalnom razvoju?



Izvor: Izračun autorice na temelju podataka Ministarstva financija Republike Hrvatske.

Struktura proračuna općina

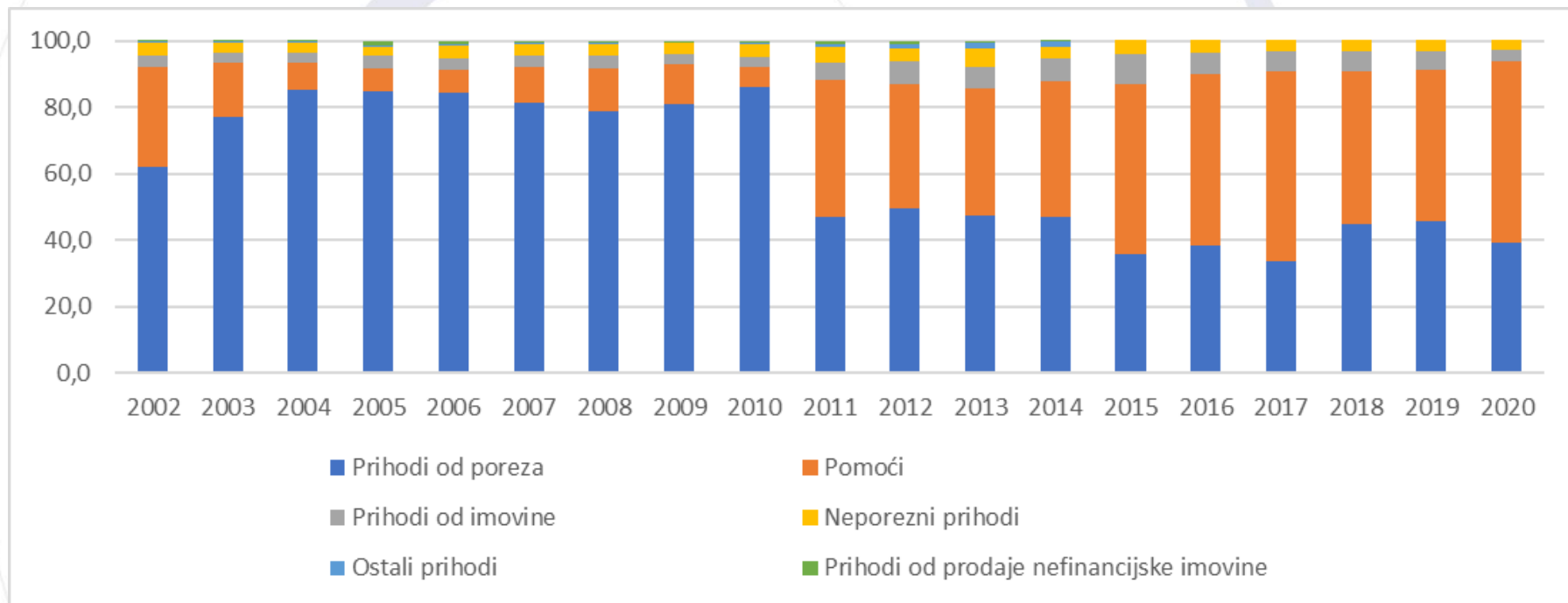
Ograničenje pružanju javnih usluga i lokalnom razvoju?



Izvor: Izračun autorice na temelju podataka Ministarstva financija Republike Hrvatske.

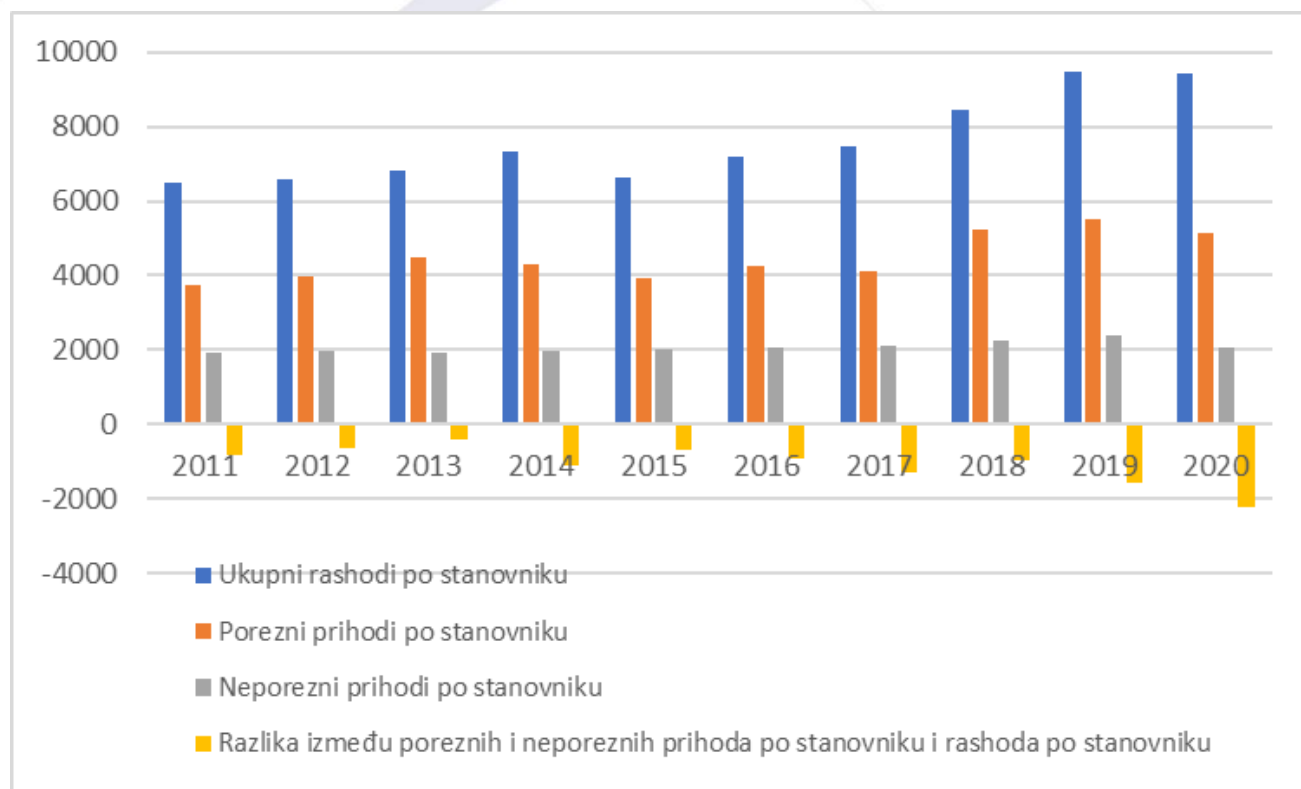
Struktura proračuna županija

Ograničenje pružanju javnih usluga i regionalnom razvoju?



Izvor: Izračun autorice na temelju podataka Ministarstva financija Republike Hrvatske.

Fiskalne neravnoteže u gradskim proračunima, 2011.-2020.



Izvor: Izračun autorice na temelju podataka Ministarstva financija Republike Hrvatske.

Fiskalna samostalnost lokalne i regionalne samouprave

Definicije **1**

- Fiskalna samostalnost je sposobnost lokalnih vlasti da imaju neovisan utjecaj na dobrobit stanovnika u lokalnoj jurisdikciji (Wolman i Goldsmith, 1990)
- Fiskalna samostalnost je snaga i sposobnost lokalne samouprave da razvija javne politike, inovira i eksperimentira s javnim politikama koje se mogu razlikovati u pojedinoj lokalnoj jurisdikciji (Boyn, 1996)
- Fiskalna samostalnost je sposobnost lokalne jurisdikcije da ostvaruje dovoljno javnih prihoda od lokalnog gospodarstva, a zatim da samostalno odredi kako će potrošiti te prihode (Chapman, 1999)
- Fiskalna (porezna) samostalnost obuhvaća različite aspekte slobode koju imaju lokalne vlasti u odnosu na vlastite (lokalne) poreze. Obuhvaća pravo lokalne vlasti da uvede ili ukine porez, odredi porezne stope, definira porezne osnovice ili odobri porezne olakšice pojedincima i tvrtkama (Blöchliger i King, 2006)
- Fiskalna samostalnost je pokazatelj koji pokazuje u kojoj mjeri lokalna samouprava može samostalno oporezivati svoju populaciju (Ladner, Keuffer i Baldersheim, 2015)
- **Sposobnost lokalne samouprave da utvrđuje porezne stope i porezne osnovice bez vanjskog utjecaja i samostalno određivanje kako potrošiti prihode te sposobnost lokalne samouprave da pruža onu razinu usluga koje**

Metodologija istraživanja fiskalne samostalnosti lokalne i regionalne samouprave 1

OECD-ova klasifikacija definira sljedeće vrste **poreznih prihoda JLiRS**:

- **vrsta (a)** gdje JLiRS mogu same u potpunosti **određivati porezne stope i osnovice poreza**
- **vrsta (b)** gdje JLiRS same određuju **porezne stope**
- **vrsta (c)** gdje JLiRS same određuju **porezne osnovice**
- **vrsta (d)** je podjela poreznih prihoda između središnje države i JLiRS koja se dijeli u 4 kategorije:
 - **kategorija (d.1)** gdje JLiRS **određuje raspodjelu prihoda**
 - **kategorija (d.2)** gdje JLiRS **sudjeluje u odluci o određivanju raspodjele prihoda**
 - **kategorija (d.3)** gdje **raspodjelu prihoda jednostrano određuje središnja država, ali rjeđe nego jednom godišnje**
 - **kategorija (d.4)** gdje **raspodjelu prihoda određuje središnja država, jednom godišnje**
- **vrsta (e)** gdje **središnja država određuje porezne osnovice i porezne stope lokalnih poreza**
- **vrsta (f)** označava porezne prihode koji **ne pripadaju JLiRS**

Metodologija istraživanja fiskalne samostalnosti lokalne i regionalne samouprave 2

Indikatori porezne samostalnosti		Razina porezne samostalnosti	Ponderi
(a)	JLiRS ima slobodu odrediti poreznu stopu i osnovicu	Najviša razina samostalnosti	1
(b)	JLiRS ima slobodu odrediti samo poreznu stopu	Relativno visoka razina samostalnosti	0,75
(c)	JLiRS ima slobodu odrediti samo poreznu osnovicu	Relativno visoka razina samostalnosti	0,75
(d1)	JLiRS može odrediti raspodjelu poreznih prihoda sa središnjom razinom vlasti	Relativno visoka razina samostalnosti	0,75
(d2)	Raspodjela poreznih prihoda sa središnjom razinom vlasti traži pristanak/suglasnost JLiRS	Srednja razina samostalnosti	0,5
(d3)	Raspodjela poreznih prihoda sa središnjom razinom vlasti je fiksna, ali može biti jednostrano promijenjena i to od strane središnje razine vlasti rjeđe od jednom godišnje	Relativno malena razina samostalnosti	0,25
(d4)	Raspodjela poreznih prihoda sa središnjom razinom vlasti je određena od strane središnje razine vlasti u njenom godišnjem proračunu	Relativno malena razina samostalnosti	0,25
(e)	Središnja razina vlasti određuje poreznu stopu i osnovicu lokalnih poreza	Minimalna razina samostalnosti	0,05
(f)	Porezni prihodi koji ne pripadaju u navedene kategorije	Nema samostalnosti	0

Napomena: JLiRS = jedinica lokalne i regionalne samouprave.

Izvor: Sistematizacija autorice na temelju OECD klasifikacije (OECD.Stat).

Rezultati empirijskog istraživanja fiskalne samostalnosti gradova u Hrvatskoj

Porezi (vlastiti i zajednički) – šest glavnih kategorija samostalnosti korištenjem OECD-ove klasifikacije

Indeks fiskalne samostalnosti za gradove u Hrvatskoj – ponderirani indeks (udio pojedinih poreznih prihoda pomnožen odgovarajućim ponderom) koji mjeri samostalnost poreznih prihoda gradova u Hrvatskoj

Vrsta poreza	Kategorija porezne samostalnosti prema OECD klasifikaciji	Ponderi	Indeks fiskalne samostalnosti	Indeks fiskalne samostalnosti gradova 2020.
Gradski porezi				
Prerez porezu na dohodak	(b)	0,75	% u poreznim prihodima JLS x 0,75	47,8
Porez na potrošnju	(b)	0,75	% u poreznim prihodima JLS x 0,75	
Porez kuće na odmor	(b)	0,75	% u poreznim prihodima JLS x 0,75	
Porez na korištenje javnih površina	(a)	1	% u poreznim prihodima JLS x 1	
Porez na promet nekretnina	(e)	0,05	% u poreznim prihodima JLS x 0,05	
Zajednički porez				
Porez na dohodak	(d.3)	0,25	% u poreznim prihodima JLS x 0,25	

Izvor: Izračun autorice na temelju podataka Ministarstva financija.

Rezultati empirijskog istraživanja fiskalne samostalnosti općina u Hrvatskoj

Porezi (vlastiti i zajednički) – šest glavnih kategorija samostalnosti korištenjem OECD-ove klasifikacije

Indeks fiskalne samostalnosti za općine u Hrvatskoj – ponderirani indeks (udio pojedinih poreznih prihoda pomnožen odgovarajućim ponderom) koji mjeri samostalnost poreznih prihoda općina u Hrvatskoj

Vrsta poreza	Kategorija porezne samostalnosti prema OECD klasifikaciji	Ponderi	Indeks fiskalne samostalnosti	Indeks fiskalne samostalnosti općina 2020.
Općinski porezi				
Prerez porezu na dohodak	(b)	0,75	% u poreznim prihodima JLS x 0,75	25,6
Porez na potrošnju	(b)	0,75	% u poreznim prihodima JLS x 0,75	
Porez kuće na odmor	(b)	0,75	% u poreznim prihodima JLS x 0,75	
Porez na korištenje javnih površina	(a)	1	% u poreznim prihodima JLS x 1	
Porez na promet nekretnina	(e)	0,05	% u poreznim prihodima JLS x 0,05	
Zajednički porez				
Porez na dohodak	(d.3)	0,25	% u poreznim prihodima JLS x 0,25	

Izvor: Izračun autorice na temelju podataka Ministarstva financija.

Rezultati empirijskog istraživanja fiskalne samostalnosti županija u Hrvatskoj

Porezi (vlastiti i zajednički) – šest glavnih kategorija autonomije korištenjem OECD-ove klasifikacije

Indeks fiskalne samostalnosti za županije u Hrvatskoj – ponderirani indeks (udio pojedinih poreznih prihoda pomnožen odgovarajućim ponderom) koji mjeri samostalnost poreznih prihoda županija u Hrvatskoj

Vrsta poreza	Kategorija porezne samostalnosti prema OECD klasifikaciji	Ponderi	Indeks fiskalne samostalnosti	Indeks fiskalne samostalnosti županija 2020.	
Županijski porezi					
Porez na nasljedstva i darove	(e)	0,05	% u poreznim prihodima JLS x 0,75	23,4	
Porez na cestovna motorna vozila	(e)	0,05	% u poreznim prihodima JLS x 0,75		
Porez na plovila	(e)	0,05	% u poreznim prihodima JLS x 0,75		
Porez na automate na zabavne igre	(e)	0,05	% u poreznim prihodima JLS x 1		
Zajednički porez					
Porez na dohodak	(d.3)	0,25	% u poreznim prihodima JLS x 0,25		

Izvor: Izračun autorice na temelju podataka Ministarstva financija.

Fiskalna samostalnost gradova, općina i županija u Hrvatskoj

Samostalnost u javnoj potrošnji (planiranju i izvršavanju rashoda)

Definicija fiskalne samostalnosti ukazuje na sposobnost gradova, općina i županija za samostalno donošenje odluka o javnoj potrošnji (planiranje i izvršavanje javnih rashoda).

Raspodjela odgovornosti u planiranju i izvršavanju javnih rashoda između razina javnih vlasti ovisi o stupnju decentralizacije u zemlji. **Gradovi, općine i županije u Hrvatskoj imaju ograničenu razinu samostalnosti** prilikom planiranja i izvršavanja javnih rashoda.

Kategorije koje se odnose na glavna područja samostalnosti	Područje politika	Autonomija u potrošnji javnih prihoda gradova i općina
Samostalnost u definiranju javnih politika	Opća politika	Ograničena
	Privatne institucije	Ograničena
Samostalnost u donošenju proračuna	Utvrđivanje javnih prihoda	Ograničena
	Kapitalni rashodi / rashodi za infrastrukturu	Manje ograničena
	Financiranje inputa za pružanje javnih usluga	Manje ograničena
	Financiranje pružatelja javnih usluga	Manje ograničena
	Naknade korisnicima	Manje ograničena
	Financijska sredstva	Ograničena
Samostalnost u određivanju inputa (troškova / rashoda)	Opća pravila za pružatelje javnih usluga	Manje ograničena
	Zaposleni	Manje ograničena
	Osiguranja inputa / infrastrukture	Manje ograničena
Samostalnost u određivanju outputa (pruženih javnih usluga i dobara)	Obuhvat u pružanju javnih usluga	Manje ograničena
	Kvaliteta/ standardi za javne usluge	Manje ograničena
Monitoring i evaluacija	Sukladnost s općim ciljevima	Ograničena
	Monitoring općih pravila i standarada	Ograničena
	Rezultata pružatelja usluga i/ili zaposlenih	Manje ograničena

Zaključci

- Posljednjih desetljeća mnoge europske zemlje nastoje ojačati fiskalnu samostalnost lokalne i regionalne samouprave
- Između 1990-tih i 2021. porasla je fiskalnu samostalnost lokalne i regionalne samouprave u zemljama Jugoistočne Europe
- Rezultati istraživanja ukazuju da Hrvatska ima **relativno nizak stupanj fiskalne samostalnosti gradova (47,8), općina (25,6) i županija (23,4)** te ne mogu samostalno
 - utvrđivati porezne stope i osnovice
 - određivati kako potrošiti prikupljena javna sredstva
 - pružati javne usluge u skladu s potrebama građana koji žive u lokalnoj zajednici
- **Županije** ostvaruju oko **55 posto svojih proračunskih prihoda od pomoći**
- **Županije nisu sposobne bez pomoći središnje države** pružati javne usluge iz svog samoupravnog područja, niti **upravljati regionalnim razvojem**
- **Općine** su ovisne o sredstvima pomoći (**četvrtina proračuna otpada na pomoći**)
- **Gradovi** ostvaruju prihode od poreza (oko 60 posto proračunskih prihoda), **potpunu samostalnost imaju kod lokalnog poreza na korištenje javnih površina koji sudjeluje s 0,17 posto u ukupnim prihodima gradova**

Hvala na pažnji

