

OBRAZAC PRETHODNA PROCJENA

MINISTARSTVO FINANCIJA

PRETHODNA PROCJENA ZA

ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O FINANCIRANJU JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

Zagreb, 28. srpanj 2015.

Ovaj Obrazac primjenjuje u postupku prethodne procjene radi utvrđivanja potrebe za provedbom postupka procjene učinaka propisa. Potreba za provedbom procjene učinaka propisa, osim u slučaju utvrđivanja financijskog praga iz članka 3. ove Uredbe, postoji obvezno i kada je na dva od 8. do 12. pitanja iz ovoga Obrasca odgovoreno sa „DA“ odnosno potvrđno.

Red.br.	Ukratko, jasno i sažeto odgovorite na pitanja:
1.	<p>Opišite ukratko problem koji se namjerava riješiti normativnim rješenjem (izrađene teze propisa):</p> <p><i>Zadnje izmjene i dopune Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine, br. 147/14, u nastavku teksta: Zakon) uslijedile su nakon donošenja Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske i Odluke Vlade Republike Hrvatske o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti (Narodne novine, br. 158/13, u nastavku teksta: Odluka).</i></p> <p><i>Nakon donošenja spomenutih akata iz područja regionalnog razvoja bilo je potrebno uskladiti poticajne mjere za novo kategorizirana slabije razvijena područja, a što je uključivalo i potrebne izmjene Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Važno je naglasiti kako je novi sustav kategorizacije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave temeljen na indeksu razvijenosti omogućio kontinuirano praćenje stanja razvijenosti svih lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica temeljem dostupnih statističkih podataka i pokazatelja te periodičke promjene u obuhvatu najslabije razvijenih područja ovisno o vrijednostima pokazatelja razvijenosti u odnosu na nacionalni prosjek.</i></p> <p><i>Izmjenama i dopunama Zakona koje su stupile na snagu početkom 2015. godine odredbe članka 45. Odredbe kojim se utvrđuje raspodjela prihoda od poreza na dohodak između države, općine, grada i županije izmijenjene su na način da je za one jedinice lokalne samouprave (u nastavku teksta: JLS), koje su temeljem Odluke razvrstane u III., IV. i V. skupinu jedinica lokalne samouprave, čija vrijednost indeksa razvijenosti prelazi 75% prosjeka Republike Hrvatske, odnosno koje nisu potpomognuta područja, udio u dohotku povećan s 56,5% na 60,0%. Udio županije povećan je sa 16,0% na 16,5%. Povećanje nemamjenskog udjela u porezu na dohodak jedinica lokane i područne (regionalne) samouprave bio je na teret smanjenja udjela za decentralizirane funkcije s 12,0% na 6,0%. Udio pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije povećan je s 15,5% na 16,0%.</i></p> <p><i>Osim navedenoga, zadnjim izmjena i dopuna Zakona, uveden je udio 1,5% poreza na dohodak koji se izdvaja za pomoći za projekte sufinancirane sredstvima europskih strukturnih i investicijskih fondova čiji su nositelji općine, gradovi i</i></p>

županije, odnosno pravne osobe u njihovom većinskom vlasništvu ili suvlasništvu i ustanovama čiji su osnivači.

Razvrstavanje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti utjecalo je na proračune onih JLS koje su, temeljem odredaba Zakona o područjima posebne državne skrbi (Narodne novine, br. 86/08, 57/11, 51A/13, 148/13 i 76/14) i odredaba Zakona o brdsko-planinskim područjima (Narodne novine, br. 12/02, 32/02, 117/03, 42/05, 90/05, 80/08 i 148/13), imale poseban status i u raspodjeli prihoda od poreza na dohodak su imale udio od 90,0%. Za one JLS s tih područja koje Odlukom nisu razvrstane u I. i II. skupinu (potpomognuta područja) nakon usvajanja paketa zakona iz područja regionalnoga razvoja i financiranja jedinica lokalne i područne samouprave udjel u prihodima od poreza na dohodak je smanjen na 60%.

U onim pak jedinicama koje temeljem odredaba navedenih dvaju zakona nisu imale poseban status, a Odlukom su razvrstane u potpomognuta područja (područja ispod 75% prosjeka Republike Hrvatske) je došlo do promjene u raspodjeli prihoda od poreza na dohodak u pozitivnom smislu, jer se udio u porezu na dohodak tih jedinica povećavao s 56,5% na 88,0%. U županijama na navedenim područjima udio u porezu na dohodak povećao se s 10,0% na 12,0%, što je donekle ublažilo njihov dotadašnji neravnopravan položaj s ostalim jedinicama područne (regionalne) samouprave čiji udio u porezu na dohodak, do zadnjih izmjena i dopuna Zakona, iznosio 16,0%, a zadnjim izmjenama i dopuna Zakona uvećan je za 0,5 postotnih bodova, odnosno na 16,5%.

Ovim se prijedlogom izmjena i dopuna Zakona predlaže da se JLS-ima sa statusom brdsko-planinskih područja, umjesto prijelaznih pomoći iz državnog proračuna u trajanju od tri godine, utvrde dodatne povoljnosti u raspodjeli poreza na dohodak koje bi imale trajni karakter. Naime, kao što je to bilo više puta najavljeno od strane predstavnika Vlade RH, nakon usvajanja paketa zakona iz područja regionalnoga razvoja i financiranja jedinica lokalne i područne samouprave u 2013.g. i 2014.g., za 2015.g. je planiran niz zakonskih izmjena koje imaju za cilj uvesti trajne dodatne poticajne mjere za brdsko-planinska područja koje će biti manjeg intenziteta nego mjere namijenjene potpomognutim područjima, ali će ih istovremeno dovesti do povoljnijeg položaja od onog u kojem se nalaze ostale lokalne jedinice izvan bilo kakvog sustava potpore (koje nisu u statusu potpomognutog, brdsko-planinskog ili otočnog područja).

Stoga se predlaže izvršiti korekcije u raspodjeli prihoda od poreza na dohodak za JLS s BPP-a razvrstane u III. i IV. skupinu prema indeksu razvijenosti na način da se udio nemajenskih prihoda u dohotku za ove jedinice poveća sa 60,0% na 70,5%. Pored toga, jedinice lokalne samouprave na brdsko-planinskim područjima stječu pravo na dodatni udjel u porezu na dohodak u iznosu od 10% namijenjen financiranju kapitalnih projekta na svojem području. Ova povećanja udjela lokalnih jedinica u porezu na dohodak istovremeno prati smanjenje udjela županija u prihodima od poreza na dohodak sa 16,5% na 12,0% te ukidanje pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije. Udio za decentralizirane funkcije te pozicije za pomoći za projekte sufinancirane sredstvima europskih strukturnih i investicijskih fondova se ne mijenja i iznosi 6,0% odnosno 1,5%.

	<p>S obzirom na predložene dodatne povoljnosti za JLS na brdsko-planinskim područjima, u sklopu donošenja novog Zakona o izvršavanju državnog proračuna za 2016. bit će nužno ukinuti tzv. prijelazne pomoći iz državnog proračuna kako ne bi došlo do kumuliranja poticajnih mjera iz više izvora te nepoštivanja načela da najveći stupanj povoljnosti ostvaruju jedinice lokalne samouprave na potpomognutim područjima.</p>
2.	<p>Opišite ukratko cilj koji se želi postići normativnim rješenjem (izrađene teze propisa):</p> <p><i>Predložene izmjene Zakona dio su paketa mjera koje imaju za cilj uvesti dodatne trajne poticaje za brdsko-planinska područja koje će biti manjeg intenziteta nego njere namijenjene potpomognutim područjima, ali će brdsko-planinska područja istovremeno dovesti do povoljnijeg položaja od onog u kojem se nalaze ostale lokalne jedinice izvan bilo kakvog sustava potpore (koje nisu u statusu potpomognutog, brdsko-planinskog ili otočnog područja).</i> <i>Ovim se izmjenama Zakona predlaže JLS-ima s brdsko-planinskih područja razvrstanim u III. i IV. skupinu razvijenosti povećati udjel u prihodima od poreza na dohodak i time osnažiti njihove proračune za prevladavanje razvojnih posebnosti koje su uvjetovane njihovim brdsko-planinskim statusom.</i></p>
3.	<p>Navedite adresate na koje se problem trenutno odnosi i adresate na koje bi se mogao odnositi u budućnosti. <i>(primjerice: gospodarski subjekti, organizacije civilnog društva, potrošači, dobrotvorne organizacije, umirovljenici, mlađi, socijalno osjetljive skupine i sl.)</i></p> <p><i>Problem se odnosi na 35 JLS s brdsko-planinskih područja razvrstanih u III. i IV. skupinu prema indeksu razvijenosti koje nisu ostvarile status potpomognutih područja i time su u 2015. godini izgubile pravo na uvećane udjele u prihodima od poreza na dohodak, ali su ostvarile pravo na prijelazne pomoći iz državnog proračuna u trajanju od tri godine.</i> <i>To su sljedeće JLS: gradovi Buzet, Čabar, Delnice, Lepoglava, Ogulin, Orahovica, Senj, Sinj, Vrbovsko i Vrgorac te općine: Bistra, Cerovlje, Čavle, Dicmo, Durmanec, Fužine, Gračišće, Jelenje, Jesenje, Karlobag, Klanac, Klis, Lokve, Lupoglavlje, Ljubešćica, Matulji, Motovun, Mrkopalj, Novi Golubovec, Primorski Dolac, Radoboj, Ravna Gora, Skrad, Stubičke Toplice i Vinodolska općina.</i></p>
4.	<p>Objasnite ukratko normativno rješenje (izrađene teze propisa) i utvrdite jedno ne-normativno rješenje kojim bi se također mogao postići cilj. <i>(primjeri ne-normativnog rješenja: edukacija i informiranje, sporazumi udruženja, industrija, kodeksi udruga i drugih interesnih udruženja, dobrovoljni dogovor predstavnika tržišta, standardi, trgovačke uzance i sl.)</i></p> <p>Normativno rješenje (izrađene teze propisa):</p> <p><i>Izmjenama članka 45. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za JLS s brdsko-planinskih područja razvrstane u III. i IV. skupinu prema indeksu razvijenosti</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - povećava se udjel u prihodima od poreza na dohodak sa 60% na 70,5% - izdvaja se dodatnih 10% iz prihoda od poreza na dohodak za financiranje

	<p><i>kapitalnih projekata</i> <i>Ova povećanja udjela lokalnih jedinica u porezu na dohodak istovremeno prati smanjenje udjela županija u prihodima od poreza na dohodak sa 16,5% na 12,0% te ukidanje pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije. Udio za decentralizirane funkcije te pozicije za pomoći za projekte sufinsancirane sredstvima europskih strukturnih i investicijskih fondova se ne mijenja i iznosi 6,0% odnosno 1,5%.</i></p> <p>Nenormativno rješenje:</p> <p><i>Nije moguće.</i></p>		
5.	<p>Odredite vremenski okvir za rješavanje problema i postizanje navedenog cilja te ukratko objasnite moguće prepreke, rizike u rješavanju problema. <i>(primjerice: potrebna financijska sredstva, raspoloživi resursi, koordinacija tijela u provedbi, različiti pristup rješavanju problema od strane adresata propisa, dionika, manjak podrške dionika, neusklađenost zakonodavstva, dodatni administrativni postupci, informacička podrška i sl.)</i></p> <p><i>Donošenje predloženih izmjena članka 45. Zakona potrebno je realizirati najkasnije zajedno s donošenjem Zakona o izvršenju državnog proračuna za 2016. godinu, kako bi sadašnje prijelazne tekuće pomoći namijenjene proračunima navedenih 35 JLS s brdsko-planinskih područja bile pravovremeno zamijenjene uvećanim udjelom u raspodjeli poreza na dohodak koje bi imale trajni karakter.</i></p>		
	<p>Na sljedeća pitanja potrebno je odgovoriti sa „DA“ odnosno „NE“, uz obvezni sažeti pisani osvrt.</p>	DA	NE
6.	<p>Da li normativno rješenje (izrađene teze propisa) zahtijeva izmjenu važećeg zakonodavstva? <i>Ako "DA", navedite važeće zakonodavstvo, izravno povezano s ciljem koje će se morati mijenjati, uključujući podzakonske akte.</i> <i>Ukoliko postoji obveza usklađivanja hrvatskog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU u tom području ili ukoliko postoji obveza provedbe međunarodnog ugovora za RH navedite propise koji se moraju usvojiti.</i></p> <p><i>Predloženo normativno rješenje iziskuje izmjene članka 45. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 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)</i></p>	X	
7.	<p>Hoće li navedeno normativno rješenje imati značajan financijski učinak u barem jednom sektoru/području i u kojem? Da li utječe na tržišno natjecanje? Ukratko navedite kakvi se učinci očekuju. <i>(primjerice: veći financijski teret za gospodarske subjekte zbog troška prilagodbe zakonodavstvu i standardima; viši operativni troškovi; teži način kreditiranja i sl.)</i></p> <p><i>Navedeno normativno rješenje neće imati značajan financijski učinak</i></p>	X	

	<i>na gospodarstvo općenito, niti će utjecati na tržišno natjecanje. Predloženo rješenje utjecat će umjereno na jačanje proračunskih prihoda JLS navedenih u odgovoru pod rednim brojem 3.</i>	
8.	<p>Hoće li navedeno normativno rješenje imati učinak na državni proračun odnosno proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave? Ukratko navedite kakvi se učinci očekuju.</p> <p>(primjerice: potreba za dodatnim sredstvima u proračunu za provedbu; sredstva za edukaciju službenika za nove ovlasti; sredstva za nabavku opreme; osiguranje transfera; osiguranje poticaja; sredstava za nove administrativne postupke i sl.)</p>	X
	<p><i>Navedeno normativno vrši preraspodjelu prihoda od poreza na dohodak ostvarenih na području 35 JLS s BPP-a koje su razvrstane u III. i IV. skupinu prema indeksu razvijenosti.</i></p> <p><i>Predloženom izmjenom preraspodjeli poreza na dohodak povećali bi se ukupni (nenamjenski i namjenski) prihodi od poreza na dohodak 35 JLS s BPP-a razvrstanih u III. i IV. skupinu prema indeksu razvijenosti na godišnjoj osnovi za 58,1 milijuna kuna.</i></p> <p><i>Ukupni pad prihoda županija kojima pripadaju navedene jedinice lokalne samouprave iznosio bi 12,5 milijuna kuna dok bi na poziciji pomoći za izravnjanja za decentralizirane funkcije bilo ostvareno manje 45,6 milijuna kuna.</i></p>	
9.	<p>Hoće li navedeno normativno rješenje imati značajan učinak na socijalno osjetljive skupine, socijalni status građana, interesne skupine u društvu odnosno društvo u cjelini? Ukratko navedite kakvi se učinci očekuju.</p> <p>(primjerice: status socijalnih prava građana; promjene naknada, transfera; status građana u odnosu na kupovnu moć; socijalna uključenost građana; zaštita posebnih skupina ljudi, ravnopravnost spolova i sl.)</p>	X
	<i>Navedeno normativno rješenje neće imati značajne učinke na navedene skupine.</i>	
10.	<p>Hoće li navedeno normativno rješenje imati značajan učinak na okoliš, održivi razvitak i s tim u vezi na zdravlje ljudi? Ukratko navedite kakvi se učinci očekuju.</p> <p>(primjerice: utjecaj na ispuštanje stakleničkih plinova, utjecaj na šume, na gospodarenje otpadom, na biljni i životinjski svijet, na zaštitu voda, na zaštitu tla, na zaštitu kulturne baštine i sl.)</p>	X
	<i>Navedeno normativno rješenje neće imati izravan učinak na okoliš, održivi razvitak i s tim u vezi zdravlje ljudi i ne bavi se navedenom materijom.</i>	
11.	Hoće li navedeno normativno rješenje trebati provedbu administrativnih i upravnih postupaka vezano za adresate i s kojim	X

	<p>ciljem? Hoće li navedena rješenja dodatno povećati administrativne prepreke za poslovanje? Ukratko navedite kakvi se učinci očekuju. <i>(primjerice: dodjela ovlaštenja; utvrđivanje prava i/ili obveza posebnim upravnim aktom; provedba upravnog/inspekcijskog nadzora; ishođenje dozvola, rješenja, suglasnosti; povećanje ili uvođenje nove administrativne tarife; izmjene administrativnog postupka i sl.)</i></p>		
	<p><i>Ne očekuju se učinci predmetne vrste.</i></p>		
12.	<p>Hoće li za postizanje cilja biti nužan povezani rad više tijela državne uprave odnosno tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave? Ukratko navedite tijela od kojih se očekuje povezani rad.</p> <p><i>Provjeta ovoga Zakona u nadležnosti je Ministarstva financija i provodit će se s postojećim administrativnim resursima i uz podršku Finansijske agencije (FINA), kao i do donošenja ovoga Zakona.</i></p>		X
13.	<p>Da li je isti problem postojao i na koji način je riješen u zakonodavstvu zemalja Europske unije odnosno trećih zemalja? <i>(primjerice: poticanje malog gospodarstva; različito rješavanje ambalažnog otpada; fleksibilnost radnog zakonodavstva; rad na nepuno radno vrijeme; pojednostavljenje administrativnog postupka; rješavanje transporta rizičnih tvari; smanjenje oboljelih od malignih bolesti; maloljetnička delikvencija i dr.)</i></p> <p><i>Svaka članica Europske unije ima svojih posebnosti kada je financiranje lokalne razine vlasti u pitanju. U nizu zemalja se poticanje razvoja brdsko-planinskih područja provodi putem transfera iz državnog proračuna i drugih fiskalnih poticaja. Međutim, isto tako valja naglasiti da svaka zemlja istovremeno ima niz specifičnih rješenja u poticanju razvoja brdsko-planinskih područja pa zbog toga nije moguće govoriti o jedinstvenom pristupu.</i></p>		X

UPUTA:

- Uz ovaj Obrazac obvezno se prilaže teze o sadržaju propisa.

TEZE O SADRŽAJU

PRIJEDLOGA ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O FINANCIRANJU JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

Zadnje izmjene i dopune Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine, br. 147/14, u nastavku teksta: Zakon) uslijedile su nakon donošenja Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske i Odluke Vlade Republike Hrvatske o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti (Narodne novine, br. 158/13, u nastavku teksta: Odluka).

Nakon donošenja spomenutih akata iz područja regionalnog razvoja bilo je potrebno uskladiti poticajne mjere za novo kategorizirana slabije razvijena područja, a što je uključivalo i potrebne izmjene Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Važno je naglasiti kako je novi sustav kategorizacije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave temeljen na indeksu razvijenosti omogućio kontinuirano praćenje stanja razvijenosti svih lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica temeljem dostupnih statističkih podataka i pokazatelja te periodičke promjene u obuhvatu najslabije razvijenih područja ovisno o vrijednostima pokazatelja razvijenosti u odnosu na nacionalni prosjek.

Izmjenama i dopunama Zakona koje su stupile na snagu početkom 2015. godine su odredbe članka 45. kojim se utvrđuje raspodjela prihoda od poreza na dohodak između države, općine, grada i županije izmijenjene su na način da su najviši udjeli u prihodima od poreza na dohodak određeni za one jedinice lokalne samouprave (u nastavku teksta: JLS), koje su temeljem Odluke razvrstane u potpomognuta područja (područja koja više od 25% zaostaju za nacionalnim prosjekom). Uvećani udjeli u prihodima od poreza na dohodak utvrđen je i za JLS na otocima.

Razvrstavanje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti utjecalo je na proračune onih JLS koje su, temeljem odredaba Zakona o područjima posebne državne skrbi (Narodne novine, br. 86/08, 57/11, 51A/13, 148/13 i 76/14) i odredaba Zakona o brdsko-planinskim područjima (Narodne novine, br. 12/02, 32/02, 117/03, 42/05, 90/05, 80/08 i 148/13), imale poseban status i u raspodjeli prihoda od poreza na dohodak su imale udio od 90,0%. Za one JLS s tih područja koje Odlukom nisu razvrstane u I. I II. skupinu (potpomognuta područja) nakon usvajanja paketa zakona iz područja regionalnoga razvoja i financiranja jedinica lokalne i područne samouprave udjeli u prihodima od poreza na dohodak je smanjen na 60%. Za te je JLS osigurana prijelazna pomoć iz državnog proračuna u trajanju od tri godine.

Nakon usvajanja paketa zakona iz područja regionalnoga razvoja i financiranja jedinica lokalne i područne samouprave u 2013.g. i 2014.g., za 2015.g. je, kako je to bilo više puta najavljeno od strane predstavnika Vlade RH, planiran niz zakonskih izmjena koje imaju za cilj uvesti trajne dodatne poticajne mjere za brdsko-planinska područja koje će biti manjeg intenziteta nego mjere namijenjene potpomognutim područjima, ali će ih istovremeno dovesti do povoljnijeg položaja od onog u kojem se nalaze ostale lokalne jedinice izvan bilo kakvog sustava potpore (koje nisu u statusu potpomognutog, brdsko-planinskog ili otočnog područja).

Slijedom navedenog, Prijedlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave se predlaže:

- JLS-ima sa statusom brdsko-planinskih područja, umjesto prijelaznih pomoći iz državnog proračuna u trajanju od tri godine (2015.-2017.) utvrditi dodatne povoljnosti u raspodjeli poreza na dohodak koje bi imale trajni karakter.

Za JLS s BPP-a razvrstane u III. i IV. skupinu prema indeksu razvijenosti predlažu se korekcije u raspodjeli prihoda od poreza na dohodak na način da se udio nenamjenskih prihoda u dohotku za ove jedinice poveća sa 60,0% na 70,5%. Pored toga, jedinice lokalne samouprave na brdsko-planinskim područjima stječu pravo na dodatni udjel u porezu na dohodak u iznosu od 10% namijenjen financiranju kapitalnih projekta na svojem području. Ova povećanja udjela lokalnih jedinica u porezu na dohodak istovremeno prati smanjenje udjela županija u prihodima od poreza na dohodak sa 16,5% na 12,0% te ukidanje pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije. Udio za decentralizirane funkcije te pozicije za pomoći za projekte sufinancirane sredstvima europskih strukturnih i investicijskih fondova se ne mijenja i iznosi 6,0% odnosno 1,5%.