

Porez na nekretnine: osnovne značajke i rasprava o uvođenju u Hrvatskoj

STRUČNI RAD

Nenad Kukić*
Sandra Švaljek**

Sažetak

Cilj je rada opisati osnovna obilježja poreza na vlasništvo nad nekretninama. U prvoj se cjelini periodični porezi na vlasništvo nad nekretninama klasificiraju kao porezni oblik unutar skupine poreza na imovinu, navode se njihove razlike u odnosu na druge oblike imovinskih poreza te prednosti i nedostaci primjene takvog poreza. Pozornost se zatim posvećuje pitanju identificiranja i vrednovanja osnovice poreza na vlasništvo nad nekretninama te izuzeća i olakšica. Na kraju ove cjeline pokazuje se kolika je važnost prihoda od periodičnih poreza na vlasništvo nad nekretninama u zemljama EU-a. Druga se cjelina bavi pitanjima vezanim uz uvođenje poreza na vlasništvo nad nekretninama u Hrvatskoj. Daje se prikaz postojećih davanja koja imaju obilježja periodičnih poreza na vlasništvo nad nekretninama, navode se pretpostavke za uvođenje ovakvog poreznog oblika, a koje se tiču ponajprije identifikacije i procjene vrijednosti porezne osnovice, te se pokušava ponuditi odgovor na konceptualno pitanje spojivosti oporezivanja nekretnina s ostalim elementima postojećeg poreznog sustava. Rad završava preporukama nositeljima porezne politike o pitanjima kojima treba pokloniti osobitu pozornost.

Ključne riječi: oporezivanje imovine, periodični porez na nekretnine, porez na zemljište i građevine, masovna procjena vrijednosti

JEL klasifikacija: H21, H23, H24, H71

* Nenad Kukić, ovlašteni porezni savjetnik, Ad valorem d.o.o., e-mail: info@advalorem.hr.

** Sandra Švaljek, viša znanstvena suradnica, Ekonomski institut, Zagreb, e-mail: sšvaljek@eizg.hr.

1. Uvod

Ideja uvođenja poreza na nekretnine već se niz godina provlači kroz političke i akademske rasprave te se o njoj govori kao o više ili manje ostvarivoj mogućnosti. Vlada premijera Milanovića je, međutim, odlučila doista krenuti u ozbiljnu pripremu za uvođenje poreza na vlasništvo nad nekretninama koje je najavila za proljeće 2013. godine.

Najava novog poreza sama po sebi izaziva otpor i kritike, što umanjuje šanse za trezvenu raspravu o tom porezu. Želja autora ovoga članka je skrenuti pozornost stručne i šire javnosti na glavne značajke najavljenog poreza, olakšati njegovo razumijevanje i razlikovanje u odnosu na postojeće poreze kojim se oporezuje vlasništvo, promet ili prinos od nekretnina i ponuditi argumente za utemeljenu raspravu o prikladnom oblikovanju toga poreza u konkretnim hrvatskim okolnostima.

Porez na vlasništvo nad nekretninama ne predstavlja inovativan način prikupljanja javnih prihoda. On je u različitim oblicima i pod raznim nazivima prisutan u većini zemalja gdje se pojavio mnogo prije poreza na dohodak ili poreza na promet. No, zanimljivo je što je upravo posljednja globalna gospodarska kriza taj porez učinila ponovno popularnim, pa se inicijativa za uvođenje poreza na vlasništvo nad nekretninama podudara s prevladavajućim trendovima kada je riječ o poreznoj politici.

Ovaj se rad sastoji od dvije cjeline. U prvoj se daje pregled suvremene teorijske i empirijske literature o oporezivanju nekretnina, a zatim se na osnovi podataka o prikupljenim prihodima pokazuje kakav je značaj poreza na nekretnine u Europskoj uniji. Druga se cjelina bavi pitanjima vezanim uz uvođenje poreza na vlasništvo nad nekretninama u Hrvatskoj – od tehničkih, koja se tiču mogućnosti identifikacije i vrednovanja porezne osnovice, preko fiskalnih, koja se tiču fiskalnog kapaciteta takvog poreza, pa do konceptualnog pitanja spojivosti oporezivanja nekretnina s ostalim elementima postojećeg poreznog sustava. Rad završava s preporukama nositeljima porezne politike o pitanjima kojima prilikom pripreme za porez na nekretnine treba pokloniti osobitu pozornost.

2. Oporezivanje nekretnina: osnovna obilježja i značaj u Europskoj uniji

2.1. Porez na nekretnine

2.1.1. Porez na nekretnine kao podskupina imovinskih poreza

Porez na nekretnine pripada skupini poreza na imovinu. Porezi na imovinu razlikuju se od ostalih poreza po tome što se njihova osnovica određuje u ovisnosti o imovini. Pritom predmet oporezivanja ne mora biti sama vrijednost imovine, već to može biti i promet imovinom i ostvarivanje prinosa od imovine. Imovinski porezi pojavljuju se, prema tome, u tri osnovna oblika, kao:

- porezi na **vlasništvo nad imovinom**
- porezi na **transakcije imovinom**
- porezi na **prinos od imovine**.

Porez na vlasništvo nad imovinom

Porezi na vlasništvo nad imovinom mogu se plaćati **periodično** ili **jednokratno**. Periodični porezi na vlasništvo nad imovinom, koji se još nazivaju i stalnim, redovnim ili godišnjim porezima na imovinu, najčešće se javljaju u obliku poreza na zemljište i građevine, a ponekad i kao porez na ukupnu imovinu. Oblik poreza na ukupnu imovinu je npr. porez na neto bogatstvo kojim se oporezuje ukupna pokretna i nepokretna imovina, umanjena za obveze povezane s tom imovinom. U skladu s načelom oporezivanja prema gospodarskoj snazi, može se pretpostaviti da sveobuhvatan porez na imovinu ima prednost u odnosu na porez na zemljište i građevine. No, takav se porez, općenito, vrlo rijetko primjenjuje. Prikupljanje takvog poreza povezano je, naime, s mnogim praktičnim, pravnim i etičkim problemima, pa se oporezivanje imovine usmjerava u načelu prema onim oblicima imovine koji su lako vidljivi ili dostupni uvidom u javne evidencije (Jelčić, 2001). Osim toga, i one zemlje koje primjenjuju porez na ukupnu imovinu najčešće, iz različitih socioekonomskih razloga, iz

osnove izuzimaju neke oblike imovine kao što je npr. mirovinska štednja. Na taj način i porezi na ukupnu imovinu postaju distorzivni (Johansson et al., 2008). Konačno, porez na ukupnu imovinu kojem je cilj značajno opteretiti najbogatije porezne obveznike za posljedicu može imati njihovo iseljavanje i gubitak cjelokupne porezne osnove.

Najavljeno oporezivanje zemljišta i građevina u Republici Hrvatskoj, koje se kolokvijalno neprecizno naziva porezom na imovinu, periodični je porez na vlasništvo nad nekretninama¹. Može se reći da je oporezivanje vlasništva zemljišta i građevina (a ne prometa ili prinosa) podskupina poreza na vlasništvo nad imovinom, koji su pak podskupina imovinskih poreza. U ovom je radu pozornost usmjerena prije svega periodičnim porezima na vlasništvo nad zemljištem i građevinama koji će se zbog jednostavnosti u ovom radu uglavnom zvati **porezima na nekretnine**.

Porez na transakcije imovinom

Porez na transakcije imovinom nalazimo u dva dominantna oblika – u obliku **poreza na promet nekretnina** i **poreza na nasljedstvo i darove**. Razlika između tih dvaju oblika je u tome što se u prvom slučaju prava povezana s vlasništvom prenose uz naknadu, a u drugom bez naknade. Osim toga, porez na nasljedstvo i darove može obuhvatiti sve ili većinu imovinskih oblika, za razliku od poreza na promet nekretnina koji se odnosi isključivo na zemljište i građevine.

Porez na prinos od imovine

U poreze na prinos od imovine ubraja se npr. **porez na kapitalne dobitke** kojim se oporezuje pozitivna razlika između kupovne i prodajne cijene nekog oblika imovine.

Navedeni porezni oblici (periodični porez na zemljište i građevine, porez na nasljedstvo i darove, porez na promet nekretnina i porez na kapitalne

¹ *Ministarstvo financija Republike Hrvatske u svojim publikacijama ove poreze naziva „stalnim porezima na nepokretnu imovinu“.*

se naziva **ekonomska renta**. Oporezivanje zemljišta može se stoga smatrati porezom na ekonomsku rentu².

Za razliku od oporezivanja zemljišta, oporezivanje **kuća i stanova** zahtijeva odgovor na pitanje koji je pravi temelj njihova oporezivanja. Kuća, s jedne strane, pruža vlasniku (korisniku) uslugu jednako kao i automobil ili hladnjak pa bi stoga vrijednost te potrošnje trebalo oporezivati porezom na **potrošnju**. No, s druge strane, kuću kao dobro trajne vrijednosti možemo smatrati oblikom štednje što bi podrazumijevalo da je treba oporezivati kao i druge oblike **štednje**. Ulaganje u kuću možemo promatrati i kao bilo koju drugu vrstu **ulaganja**, što bi zahtijevalo da se oporezuje poslovni rezultat (imputirana stambena renta) i da se dopusti odbitak troškova (npr. kamata na kredite) (European Commission, 2011b).

Poslovne nekretnine, odnosno zemljište i građevine iskazane u bilanci trgovačkog društva, također imaju različita obilježja koja zahtijevaju različiti porezni tretman. Zemljište koje predstavlja poslovnu imovinu trebalo bi oporezivati jednako kao i zemljište u vlasništvu fizičkih osoba, dok bi nekretnine izgrađene na tom zemljištu trebalo tretirati jednako kao druge **inpute u proizvodni proces** (npr. strojeve i opremu ili rad).

Osim kao porez na ekonomsku rentu, potrošnju, štednju ili proizvodne *inpute*, porez na nekretnine može se shvaćati kao **naknada za lokalna dobra i usluge**. Naime, cijena zemljišta i građevina ovisna je o njihovoj lokaciji, a vrijednost te lokacije ovisna je o tome postoji li na njoj potrebna javna infrastruktura (npr. struja, voda i odvodnja), nalazi li se u blizini javnih sadržaja (škola, vrtića, parkova, biciklističkih staza ili domova zdravlja), ulažu li lokalne vlasti u uređenje okoliša, vodi li lokalna vlast računa o

² Izraz **ekonomska renta** obično označava prinos iznad standardnih razina prinosa koje se ostvaruju na tržištima savršene konkurencije, odnosno prinos vlasnika određenog resursa iznad njegova oportunitetnog troška (Tollison, 1982). U kontekstu oporezivanja zemljišta, često se polazi od toga da zemlja svojim vlasnicima priskrbljuje ekonomsku rentu, što je posljedica toga što je ponuda zemljišta fiksna. Drugim riječima, ne može se pojaviti dodatna ponuda zemljišta koja bi njegovu cijenu spustila na razinu koja bi se oblikovala na konkurentskom tržištu. Ovdje ekonomska renta ima značenje nezarađenog dohotka ili bogatstva koje pripada vlasniku zemljišta zato što ima isključivo pravo iskorištavanja prirodnih svojstava toga zemljišta. Iz tog razloga jedan od najpoznatijih zagovornika oporezivanja zemljišta, Henry George, smatra da zemljište treba oporezivati kako bi se uklonila ekonomska renta te kako bi ona putem poreza pripala cjelokupnom društvu kao prirodnom vlasniku zemljišta. Naime, prema Georgeu (1879), vrijednost zemljišta determinira napor zajednice, a ne napor pojedinca.

prostornom planiranju i slično. U tom smislu oporezivanje zemljišta i građevina poprima značaj plaćanja za lokalna javna dobra i usluge koje, ako postoje, podižu njihovu vrijednost.

Porezna teorija implicira da bi zemljišta, kuće i stanove te poslovne nekretnine trebalo s poreznog stajališta tretirati različito, te najčešće preporučuje sljedeće:

- **zemljišta:** sa stajališta ekonomske učinkovitosti mogu se oporezivati povolji, budući da je njihova ponuda nepromjenjiva i stoga neelastična³. Zemljište ne može izbjeći porezu, pa oporezivanje zemljišta ne može obeshrabriti niti jednu poželjnu vrstu ekonomske aktivnosti;
- **poslovne nekretnine:** ne treba ih oporezivati, kako porez ne bi iskrivljavao poslovne odluke u pogledu strukture poslovnih *inputa*;
- **kuće za vlastito stanovanje:** imaju značajke i ulaganja i potrošnog dobra, pa kod odabira primjerenog poreznog tretmana treba uvažavati obje te značajke;
- **kuće za najam:** sa stajališta vlasnika one imaju obilježje ulaganja, a sa stajališta najmoprimca obilježje potrošnog dobra. Radi konzistentnosti, kuće za najam trebalo bi oporezivati na jednak način kao i kuće za vlastito stanovanje (Mirrlees et al., 2011).

2.1.3. Razlozi za i protiv uvođenja poreza na nekretnine

Kao i drugi porezni oblici, i porezi na nekretnine imaju svoje prednosti i mane. Suvremena porezna teorija sugerira da poželjne karakteristike ovog poreza pretežu nad nepoželjnim. Pokazalo se da ovaj porezni instrument, osim što može osigurati izdašne prihode pa je zanimljiv s fiskalnog stajališta, ima i niz karakteristika zbog kojih može poslužiti za ostvarenje sva tri cilja javnih financija – stabilizacije, redistribucije i alokacije.

³ Tvrdnja da je ponuda zemljišta nepromjenjiva nije potpuno točna. Naime, zemljište može imati različite namjene – rezidencijalne, poslovne ili poljoprivredne. Ako se zemljište oporezuje u ovisnosti o njegovoj vrijednosti, te ako se zna da su cijene zemljišta namijenjenog gradnji veće od cijena poljoprivrednog zemljišta, to može umanjiti poticaj vlasnika da od javnih vlasti traže dozvolu za prenamjenu zemljišta iz poljoprivrednog u građevinsko.

Opravdanje za porez na nekretnine s fiskalnog stajališta

Porez na nekretnine može osigurati razmjerno izdašne porezne prihode jer je volumen porezne osnovice velik. Porezna osnovica može obuhvatiti čitavu površinu (zemljište) neke porezne jurisdikcije te sve građevine na tom zemljištu. Osobito je prikladan način financiranja na lokalnoj razini, budući da nepokretljivost porezne osnovice olakšava dodjelu poreznih prihoda lokalnim jedinicama (Messere, 1993). Prednost ovog poreza je, nadalje, u tome što je njegova osnovica vidljiva pa se lako može identificirati. Zbog vidljivosti osnovice, porez na nekretnine je teže izbjeći od poreza na dohodak ili poreza na dobit. Dodatan je argument u prilog uvođenju poreza na nekretnine činjenica da je, jednom kada se porez na nekretnine uvede, administriranje takvog poreza jednostavno i razmjerno jeftino.

S obzirom na to da danas u većini zemalja porezi na nekretnine nisu visoki, u oporezivanju nekretnina krije se nezanemariv potencijal prikupljanja većih iznosa poreza.

Opravdanje za porez na nekretnine sa stajališta ostvarivanja stabilizacijskih ciljeva

Nakon izbijanja globalne gospodarske krize posebna je pozornost bila usmjerena upravo stabilizacijskoj ulozi poreza. Empirijska su istraživanja pokazala da je veći udio poreza na imovinu u strukturi poreznih prihoda povezan s višim dugoročnim razinama BDP-a po stanovniku, te da upravo periodični porezi na nekretnine kao posebna skupina imovinskih poreza imaju najmanji negativan utjecaj na ekonomski rast (Arnold, 2008). Stoga se preporučuje da se što veći dio poreznog tereta preseli s rada na potrošnju i imovinu (nekretnine) kako bi se potaknulo zapošljavanje (Johansson et al., 2008; European Commission, 2012).

U razdoblju gospodarske krize pokazalo se da upravo periodični porezi na nekretnine osiguravaju stabilan izvor državnih prihoda (European Commission, 2012). Za razliku od npr. poreza na promet nekretnina čiji se prihodi u silaznoj fazi gospodarskog ciklusa osjetno smanjuju ne samo zbog

O pitanju progresivnosti poreza na nekretnine ne postoji suglasje. Odgovor prije svega ovisi o tome promatra li se progresivnost (regresivnost) u odnosu na godišnji dohodak ili u odnosu na cjeloživotni dohodak. Neka istraživanja pokazuju da se udio poreza na nekretnine smanjuje s povećanjem godišnjeg dohotka što bi značilo da je regresivan. No, ako se kao mjera dohotka uzme stalni ili čak cjeloživotni dohodak, može se pokazati da je porez na nekretnine progresivan (Rosen, 1999). Bez obzira na to koji se pristup zagovara, porez na nekretnine moguće je oblikovati tako da djeluje progresivno.

Ponekad se smatra da porezi na nekretnine imaju kontrolnu ulogu, odnosno da oni mogu ispraviti eventualne pogreške oporezivanja dohotka (Jelčić, 2001). Budući da je porezom na dohodak, kako god on sveobuhvatan bio, gotovo nemoguće oporezovati sve vrste dohodaka, to se može ispraviti oporezivanjem imovine u koju se uglavnom ti dohoci konačno pretvaraju. Vezano uz ovu prednost poreza na nekretnine pojavljuje se i kritika da porez na imovinu dovodi do dvostrukog oporezivanja iste porezne osnovice, jer se nekretnine kupuju iz ostvarenog dohotka koji je već oporezovan, a zatim se kupljene nekretnine ponovo oporezuju porezom na nekretnine. Ipak, porez na nekretnine može usporiti koncentraciju bogatstva te u tom smislu ima pozitivnu socijalnu funkciju (Almy, 2001).

Opravdanje za porez na nekretnine sa stajališta
ostvarivanja ciljeva alokacijske politike

Smatra se da većina poreza negativno djeluje na alokaciju jer potiče ekonomske subjekte da promijene svoje odluke kako bi potpuno ili barem djelomično izbjegli plaćanje poreza. Ističe se da porezi djeluju distorzivno i da su alokativno neučinkoviti. Međutim, alokativna neučinkovitost poreza na nekretnine, a osobito poreza na zemljište, minimalna je. Budući da je ponuda zemljišta konstantna, taj porez ne utječe na visinu ponude, pa samim time ne dovodi do promjene u ponašanju i suboptimalne alokacije resursa (Mirrlees et al., 2011). Porez na nekretnine u cijelosti se **kapitalizira** u cijene nekretnina, pa je sa stajališta onih koji kupuju nekretnine taj porez potpuno neutralan. Kupci nekretnina mogu zahtijevati od prethodnog vlasnika da cijenu nekretnina spusti upravo za iznos budućih poreza koje

oporezivanje nekretnina obeshrabruje držanje nekretnina koje se ne koriste (ili se ne koriste u potpunosti), te na taj način na tržište nekretnina ulazi više nekretnina što potiče učinkovitost tržišta. Konačno, određivanjem visine i oblikovanjem poreza na nekretnine može se utjecati na način korištenja i razvoja prostora.

Prednosti periodičnih poreza na vlasništvo nad nekretninama u odnosu na porez na promet nekretnina

Periodični porez na vlasništvo nad nekretninama i porez na promet nekretnina čine se sličnima jer oba spadaju u skupinu imovinskih poreza i oba se vezuju uz nekretnine kao specifični oblik imovine. No, njihove su ekonomske karakteristike, a stoga i učinci, sasvim različiti. Periodični porezi na vlasništvo nad nekretninama imaju niz prednosti u odnosu na porez na promet nekretnina.

Porez na promet nekretnina plaća se kod svakog prometa nekretnina ovisno o ukupnoj vrijednosti transakcije. Stoga porez na promet nekretnina neopravdano kažnjava one koji češće kupuju i prodaju nekretnine, odnosno može pridonijeti držanju nekretnina. Također, one porezne obveznike koji očekuju da će im potrebe za stambenim prostorom u budućnosti rasti, taj porez može potaknuti da kupuju velike nekretnine kada im one još objektivno nisu potrebne. Nadalje, ako obveza plaćanja poreza na promet nekretnina slijedi nakon upisa vlasništva u zemljišne knjige, kupci će nastojati izbjeći upis vlasništva što može imati trajno nepovoljne posljedice na uređenost zemljišnih evidencija. Zbog toga se preporučuje da stopa poreza na promet nekretnina bude što niža (npr. niža od 2 posto) (Almy, 2001). Konačno, s obzirom na to da prihodi od poreza na promet nekretnina ovise kako o vrijednosti nekretnina koje su predmet transakcije tako i o broju transakcija, podložni su većim cikličkim oscilacijama od prihoda prikupljenih periodičnim porezom na vlasništvo nad nekretninama.

Razlozi protiv uvođenja poreza na nekretnine

Iako postoje brojna opravdanja za oporezivanje nekretnina, ovi porezi izazivaju posebno snažne otpore kako prilikom njihova uvođenja tako i pri svakoj izmjeni pa čak i novoj procjeni vrijednosti nekretnina koje su predmet oporezivanja. Prigovor koji najčešće ističu porezni teoretičari jest da porez na nekretnine, kao i drugi porezi na imovinu, dovode do dvostrukog oporezivanja iste osnovice – dohotka, jednom u fazi njegova nastanka, i drugi puta kada se dohodak usmjeri u plaćanje poreza na nekretnine. Nadalje, oporezivanje nekretnina koje se temelji na njihovoj procijenjenoj vrijednosti odstupa od poreznog načela prema kojem bi trebalo oporezivati samo stvarne, a ne procijenjene veličine (Brümmerhoff, 2000). Značajan prigovor porezu na nekretnine odnosi se na činjenicu da ovaj porez može čak prisiliti vlasnika nekretnine na njezinu prodaju ako vlasništvo nad tom nekretninom ne generira dovoljan prinos. Time porez na promet nekretnina postaje porez na supstancu jer prisiljava vlasnika da se „riješi“ porezne osnovice kako bi izbjegao porez. Nasuprot tome stoji pitanje koje je ekonomsko opravdanje posjedovanja nekretnine koja ne generira prinos, pri čemu se prinosom može smatrati i imputirana renta osobe koja živi u vlastitoj nekretnini.

Različiti prigovori proizlaze iz problema koji se pojavljuju u provedbi oporezivanja nekretnina i grešaka u oblikovanju poreza na nekretnine. Tako se npr. porezu na nekretnine pripisuje slaba sposobnost narastanja⁴ u uvjetima gospodarskog rasta. No, prihodi od toga poreza rastu sporije od gospodarske aktivnosti najviše zbog toga što se u većini zemalja revaluacije, tj. periodične ponovne procjene vrijednosti nekretnina, provode razmjerno rijetko.

Među nedostatke uzrokovane pogrešnim uređenjem poreza na nekretnine može se uvrstiti oporezivanje poslovnih nekretnina trgovačkih društava

⁴ *Narastanje poreza (tax buoyancy) pokazuje kako se mijenjaju prihodi od nekog poreza s promjenom ukupne visine osnovice tog poreza. Pojam narastanje poreza gotovo je jednak pojmu elastičnosti poreza s obzirom na njegovu poreznu osnovicu. Jedina je razlika što se kod izračunavanja elastičnosti želi saznati reakcija poreznih prihoda na promjene veličine ukupne osnovice u odsutnosti bilo kakvih promjena u oblikovanju poreza, dok se kod izračunavanja narastanja poreza želi saznati kako porezni prihodi reagiraju na promjenu veličine osnovice, neovisno o tome je li na tu promjenu utjecala njezina autonomna promjena ili izmjena porezne stope i načina utvrđivanja porezne osnovice.*

zbog ekonomski nepoželjnih posljedica koje pritom nastaju. Oporezivanje poslovnih nekretnina trgovačkih društava porezom na nekretnine može posredno utjecati na troškove proizvodnje, strukturu kapitala kao i njihovu međunarodnu konkurentnost. Ozbiljnom pogreškom u oblikovanju poreza na nekretnine smatra se situacija u kojoj su obveznici poreza na poslovne nekretnine samo trgovačka društva u privatnom, a ne i trgovačka društva u državnom vlasništvu. No, te je prigovore lako ukloniti oslobođenjem poslovnih nekretnina od plaćanja poreza na nekretnine.

Slabošću poreza na nekretnine može se također smatrati utvrđivanje porezne obveze isključivo prema vrijednosti osnovice, bez uvažavanja osobnih okolnosti poreznog obveznika kao što je npr. njegov dohodak. Građane, nadalje, smeta ako se porez mora platiti odjedanput ili u malom broju obroka. Oba se problema mogu ispraviti pažljivim oblikovanjem poreza.

Nepopularnosti poreza na nekretnine pridonosi i to što je taj porezni oblik posebno vidljiv za porezne obveznike. Naime, to su jedni od malobrojnih poreza koji izravno plaćaju fizičke osobe. Većinu drugih poreza u ime građana kao poreznih destinataru obračunavaju i uplaćuju trgovačka društva. Ogorčenost poreznih obveznika mogu izazvati i nekonzistentnosti te netočnosti pri procjeni vrijednosti nekretnina odnosno njihovoj ponovnoj procjeni.

Konačno, mnogi kao nedostatak poreza na nekretnine navode njegovu skupu pripremu koja podrazumijeva ustrojavanje fiskalnog katastra i provedbu procjene vrijednosti nekretnina, te skupo administriranje tog poreza, osobito u prvim godinama primjene.

2.2. Identifikacija osnovice i njezino vrednovanje

Oporezivanje nekretnina zahtijeva identifikaciju zemljišta i građevinskih objekata koji su predmet oporezivanja što ne podrazumijeva samo utvrđivanje njihovog postojanja te prikupljanje informacija o površini, već

bila nedavno prodana na tržištu ili procijenjeni iznos za koji bi se nekretnina mogla prodati. Procjena se može provoditi korištenjem **tržišnih vrijednosti** ili **netržišnim metodama**. U netržišnim metodama vrednovanja najčešće se koriste gravitacijski modeli kako bi se izračunali teritorijalni indeksi pomoću kojih se ekspertnim metodama korigiraju prethodno određene osnovne cijene nekretnina. Danas prevladava metoda procjene vrijednosti nekretnine pomoću tržišnih vrijednosti. Kod te metode polazi se od pretpostavke da je vrijednost nekretnine koja se procjenjuje slična prodajnoj cijeni slične nekretnine unutar istog područja. No, budući da nekretnine ne mogu biti potpuno identične, procjenitelj prodajnu cijenu slične nekretnine mora prilagoditi uzimajući u obzir razlike između nekretnine čiju vrijednost procjenjuje i slične nekretnine u pogledu starosti, veličine, kvalitete gradnje, neposrednog susjedstva i slično. Metoda usporedivih prodaja općenito podrazumijeva raspoloživost, točnost, sveobuhvatnost i ažurnost podataka o prodajama nekretnina (Pagourtzi et al., 2003).

Ako se osnovica poreza na nekretnine određuje **metodom kapitalizacije dohodaka**, procjenjuju se budući godišnji tokovi dohodaka, odnosno godišnja renta koju neka nekretnina može ostvariti na tržištu. Ta se godišnja renta kapitalizira faktorom kapitalizacije koji se može utvrditi analizom ostvarenih prodajnih cijena nekretnina koje su služile iznajmljivanju, te njihovom usporedbom s ranijim najamninama. Ako su očekivani budući tokovi dohotka jednaki sadašnjima, te ako se primijeni ispravan faktor kapitalizacije, vrijednost nekretnina utvrđena kapitalizacijom dohodaka bit će jednaka vrijednosti utvrđenoj metodom usporedivih prodaja. Razlika, međutim, može nastati ako su očekivane buduće rente različite od sadašnjih te ako se zbog promjene ekonomskih okolnosti očekuju promjene kamatnih stopa. Smatra se da porezni obveznici općenito bolje razumiju procjenu vrijednosti na osnovi usporedivih prodaja od procjene na osnovi rentne vrijednosti, a prednost joj daju i porezne vlasti.

Cijene nekretnina mijenjaju se pod utjecajem tržišnih okolnosti. Stoga procjene vrijednosti treba ponavljati u određenim vremenskim razdobljima. Unutar tih razdoblja promjena vrijednosti može se aproksimirati indeksiranjem. Budući da svaka nova procjena vrijednosti može uzrokovati

Kod procjene vrijednosti nekretnine osobito je osjetljivo pitanje o upotrebi nekretnine. Moguća su dva osnovna pristupa kojima se nekretnina vrednuje u ovisnosti o njezinoj upotrebi: procjena vrijednosti prema sadašnjoj upotrebi nekretnine i procjena vrijednosti nekretnine prema ekonomski najisplativijoj zakonski dopuštenoj upotrebi (prema tzv. „najvišoj“ i „najboljoj“ upotrebi). Primjena drugog pristupa je uobičajena i ona ima za cilj obeshrabriti neučinkovito korištenje nekretnina i držanje nedovršenih građevina. No, ovaj je pristup teško primijeniti kod nekretnina „s posebnom namjenom“, odnosno nekretnina koje su prilagođene posebnim potrebama i željama sadašnjih vlasnika, a za kojima postoji vrlo ograničena potražnja te je nemoguće procijeniti njihovu tržišnu vrijednost.

Budući da se procjena vrijednosti nekretnine uvijek temelji na nizu pretpostavki i na često nesavršenim informacijama koje objektivno ne mogu voditi posve točnoj procjeni stvarne tržišne vrijednosti predmeta oporezivanja, stručnjaci ponekad preporučuju da procjena vrijednosti nekretnine za svrhu oporezivanja bude „konzervativna“. To znači da se preporučuje da vrijednost nekretnine na kojoj se temelji oporezivanje bude npr. za 5 ili 10 posto niža od stvarno procijenjene vrijednosti nekretnine. Na taj način može se smanjiti broj žalbi i tako izbjeći dio administrativnih troškova oporezivanja nekretnina (Almy, 2001).

Masovna procjena vrijednosti

Uvođenju poreza na nekretnine najčešće prethodi **masovna procjena vrijednosti nekretnina**. Po svojim osnovnim elementima, masovna procjena vrijednosti nekretnina jednaka je procjeni vrijednosti pojedinačne nekretnine. No, budući da se masovna procjena vrijednosti nekretnina provodi u određenom trenutku za velik broj nekretnina, ona treba biti jednostavnija kako bi njezini troškovi bili niži od zbroja pojedinačnih procjena vrijednosti nekretnina čiju vrijednost treba procijeniti. Kod masovne procjene vrijednosti nekretnina obično se primjenjuje procjena vrijednosti metodom usporedivih prodaja.

vrijednosti nekretnine te provjeru procijenjenih vrijednosti nekretnina. Pomoću analize tržišta treba utvrditi kako lokacija, površina zemljišta, veličina i kvaliteta građevine te ostale karakteristike nekretnine utječu na prodajne cijene. Na tim analizama temelje se modeli procjene koji mogu biti jednostavni, zasnovani na opaženim odnosima lokacije i vrijednosti ili, u novije vrijeme, složeni matematički modeli koji uvažavaju međudnose između vrijednosti i većeg broja varijabli. Dobivene procijenjene vrijednosti treba provjeriti, osobito za neuobičajene nekretnine (npr. nekretnine s posebnom namjenom ili nekretnine prilagođene posebnim potrebama i željama vlasnika) ili nekretnine na neobičnim lokacijama (Müller, 2002).

Posljednji dio procesa masovne procjene vrijednosti nekretnina je **komunikacija s poreznim obveznicima**. Ona podrazumijeva slanje obavijesti o procjeni vrijednosti nekretnina poreznim obveznicima te rješavanje njihovih žalbi pristiglih u unaprijed definiranom roku.

U pogledu **organizacije provedbe** masovne procjene vrijednosti nekretnina u praksi postoje različita institucionalna rješenja. Poslove identificiranja i procjene vrijednosti nekretnina za potrebe oporezivanja može provoditi samo porezno tijelo, specijalizirana agencija za vrednovanje ili neka druga postojeća institucija. U praksi se najčešće taj posao povjerava institucijama zaduženim za evidenciju nekretnina (katastri, geodetske uprave) ili institucijama zaduženim za registraciju vlasništva (zemljišnoknjižni uredi, odnosno nadležna ministarstva), zatim jedinicama lokalne samouprave, ministarstvima poljoprivrede (za poljoprivredna zemljišta) kao i privatnim procjeniteljskim društvima. U organizaciji provedbe masovne procjene vrijednosti nekretnina pozornost treba usmjeriti definiranju jedinstvenih metoda i standarda, uspostavljanju međusobnih veza između različitih institucija uključenih u masovnu procjenu vrijednosti nekretnina i njihovoj stalnoj koordinaciji. Ponekad se radi jednostavnosti i kontrole procijenjene vrijednosti nekretnina čak zahtijeva da sami porezni obveznici procijene vrijednost svojih nekretnina što može ubrzati i smanjiti troškove postupka procjene vrijednosti (Almy, 2001).

Iako je proces masovne procjene vrijednosti nekretnina vrlo obuhvatan, složen i skup, jednom kada se provede masovna procjena nekretnina, njome dobivene procijenjene vrijednosti, osim za utvrđivanje poreza na nekretnine, mogu poslužiti i drugim korisnim namjenama. Upravo ta višestruka primjenjivost rezultata masovne procjene vrijednosti nekretnina opravdava uložena sredstva. Primjerice, dobivene rezultate mogu koristiti **porezne vlasti** za procjenu osnovice drugih poreza (kao što je porez na promet nekretnina i porez na nasljedstvo i darove) te za nadzor nad plaćanjem poreza na dohodak usporedbom prijavljenih dohodaka i vrijednosti nekretnina poreznih obveznika. Nadalje, informacije iz masovne procjene vrijednosti nekretnina mogu koristiti **druga državna tijela** npr. za ocjenu ispunjavanja kriterija za dodjelu socijalnih naknada procjenom imovinskog stanja podnositelja zahtjeva, za određivanje vrijednosti nekretnina pri otkupu radi gradnje državne infrastrukture ili u različitim sudskim procesima u kojima su potrebne informacije o vrijednostima nekretnina. Konačno, takve informacije ako su javno dostupne mogu koristiti i **ostalim javnim institucijama i privatnom sektoru**, npr. regulatorima financijskih institucija za procjenu portfelja nekretnina banaka i ostalih financijskih institucija, bankama za ocjenu hipotekarne vrijednosti nekretnina, trgovačkim društvima za određivanje cijene najma i orijentaciju o vrijednosti transakcija nekretninama i slično (Grilc i Šarlah, 2011).

Okvir 1. **Razvoj i provedba masovne procjene vrijednosti u Sloveniji**

Nedavni slovenski primjer pripreme i provedbe masovne procjene vrijednosti nekretnina dobro ilustrira probleme s kojima se tranzicijska zemlja susreće prilikom procjene vrijednosti nekretnina po tržišnim cijenama, te pokazuje koliko je vremena, sredstava i znanja potrebno da bi se utvrdila osnovica suvremenog poreza na nekretnine.

Projekt modernizacije uknjižbe nekretnina započeo je uz podršku Svjetske banke 1999. godine. Sastavni dio tog velikog projekta bio je projekt razvoja sustava procjene vrijednosti za potrebe oporezivanja. Projekt modernizacije uknjižbe nekretnina trajao je od 2000. do 2005. i bio je preduvjet za modernizaciju oporezivanja nekretnina koja je predviđala utvrđivanje tržišne vrijednosti osnovice oporezivanja. Za kvalitetnu procjenu vrijednosti nekretnina po tržišnim cijenama potreban je sveobuhvatan registar nekretnina, evidencija tržišnih podataka o cijenama i najamninama te dovoljan broj osoba sa specifičnim znanjima i vještinama. Projekt razvoja sustava procjene vrijednosti u Sloveniji morao je uspostaviti i izgraditi sve te tri komponente.

Registar nekretnina

Sustav registracije nekretnina u Sloveniji sastoji se od katastra zemljišta i katastra građevina koji su u nadležnosti Geodetske uprave te zemljišnih knjiga koje su u nadležnosti Vrhovnog suda. Tijekom provedbe projekta modernizacije uknjižbe nekretnina katastar zemljišta i katastar građevina su potpuno digitalizirani i međusobno povezani. Katastar zemljišta pokriva cijelu zemlju. Katastar građevina je uspostavljen 2000. godine, a do 2005. godine registrirano je samo oko 20 posto građevina i dijelova građevina. Prepreku cjelovitoj procjeni vrijednosti nekretnina predstavljala je činjenica da velik dio građevina i dijelova građevina zbog nemara vlasnika uopće nije bio registriran ni u zemljišnim knjigama niti u katastru. To je riješeno donošenjem Zakona o registraciji nekretnina 2006. godine. Temeljno načelo od kojeg polazi taj zakon je da svi podaci osim osobnih podataka o vlasniku nekretnina moraju biti javni. Po donošenju Zakona uspostavljen je Registar nekretnina kao baza podataka svih nekretnina u zemlji, prikupljenih iz različitih javnih evidencija (katastra zemljišta, katastra građevina i zemljišnih knjiga), uvidom na terenu te ispunjavanjem upitnika na samoj lokaciji nekretnine. U dosljednom prikupljanju podataka na terenu veliku je ulogu odigrala ustrajnost Ministarstva financija, a uključio se i Statistički ured kojem je evidencija o građevinama trebala poslužiti pri prelasku na elektronički popis stanovništva temeljen na javnim registrima. Projekt prikupljanja podataka na terenu trajao je jednu godinu, a još je jedna godina trebala da se uspostavi Registar nekretnina. Danas je taj registar sveobuhvatan, podaci su u elektroničkom obliku i ažuriraju se na dnevnoj osnovi. Od 2010. godine kada je po prvi puta provedena masovna procjena vrijednosti nekretnina Registar sadrži i procijenjene cijene nekretnina. Pristup tom registru moguć je putem interneta i ne naplaćuje se. Ukupni troškovi uspostavljanja Registra iznosili su oko 11 milijuna eura ili otprilike 0,8 posto poreznih prihoda prikupljenih 2011. na lokalnoj razini.

Evidencija tržišnih podataka

Kada je započeo projekt razvoja sustava masovne procjene vrijednosti nekretnina u Sloveniji, jedini izvor podataka o prodaji nekretnina bila je Porezna uprava. Podaci su proizlazili iz naplate poreza na promet nekretnina, ali ti se podaci nisu prikupljali sustavno, nisu sadržavali sve podatke potrebne za procjenu vrijednosti nekretnina i smatrali su se poreznom tajnom. Na temelju sporazuma s Geodetskom upravom Porezna je uprava dopustila analizu tih podataka za potrebe razvoja sustava masovne procjene vrijednosti nekretnina, no pokazalo se da veći dio podataka nije upotrebljiv. Zato je do uspostave Registra realne imovine Porezna uprava za prikupljanje dodatnih informacija koristila upitnik koji se popunjavao prilikom prijave poreza na promet nekretnina. Tijekom 2006. godine donesen je Zakon o masovnoj procjeni vrijednosti nekretnina čiji je važan element bila uspostava Registra prodajnih cijena. Taj je registar uveden početkom 2007. i sadrži prodajne cijene nekretnina prikupljene iz različitih izvora. I tom se registru može besplatno pristupiti putem interneta.

Stručna podrška pri razvoju modela procjene vrijednosti

U Sloveniji je projekt razvoja sustava masovne procjene vrijednosti nekretnina vodilo Ministarstvo financija. Već na samom početku projekta ono je ustanovilo da su za masovnu procjenu vrijednosti nekretnina potrebna multidisciplinarna znanja iz područja geodezije, GIS-a (geografskog informacijskog sustava), statistike i ekonomije, pa je 2002. godine u projekt uključilo Geodetsku upravu. U sastavu Geodetske uprave osnovana je 2007. Agencija za procjenu vrijednosti.

Budući da slovenska sveučilišta ne nude primjereno obrazovanje o procjeni vrijednosti nekretnina, znanje o procjeni vrijednosti stručnjaci Agencije stjecali su radeći na projektu, a u pomoć su pozvani i stručnjaci iz SAD-a i Švedske. Danas Agencija zapošljava 24 stručnjaka.

Agencija je na bazi svih dostupnih podataka iz Registra nekretnina i Registra prodajnih cijena razvila 22 modela za procjenu vrijednosti različitih tipova nekretnina (zemljišta, stanovi, uredi, crkve, knjižnice, kina, farme, žitnice i sl.). Svi su dostupni na internetu bez naknade.

Primjenom tih modela početkom 2010. provedena je pokusna procjena vrijednosti nekretnina te je vlasnicima nekretnina poslano 1,2 milijuna obavijesti o procijenjenoj vrijednosti 6,5 milijuna nekretnina. Zaprimito je 550 tisuća žalbi od kojih se trećina odnosila na procjenu vrijednosti nekretnina (ostatak žalbi odnosio se na ostale činjenice vezane uz nekretnine). Na temelju žalbi Agencija je izmijenila neke od modela procjene vrijednosti. Agencija za procjenu vrijednosti provjeravat će modele procjene najmanje svake četiri godine, a unutar tog razdoblja procijenjene vrijednosti usklađivat će se sa situacijom na tržištu nekretnina indeksacijom, ako dođe do promjene tržišnih cijena za više od +/- 10 posto.

Iako je osnovni motiv razvoja sustava masovne procjene vrijednosti nekretnina u Sloveniji bilo oporezivanje nekretnina, ono iz političkih razloga još nije uvedeno. No, javno dostupni podaci iz Registra nekretnina i Registra prodajnih cijena koriste privatnim i javnim korisnicima za razne druge svrhe. Ti se podaci primjenjuju kod ocjene ispunjavanja uvjeta za dodjelu socijalne pomoći, a uskoro će se primjenjivati za izračun naknade prilikom izvlaštenja nekretnina.

Prema: Lavrač (2012), Mitrović i Žibrik (2012), Smodiš i Mitrović (2012), Grilc i Šarlah (2011).

2.3. Izuzeća i olakšice

Prakse zemalja koje primjenjuju porez na nekretnine pokazuju da su izuzeća i olakšice uobičajeni elementi takvog poreza, te da ih se opravdava bilo jednostavnošću naplate poreza ili željom za postizanjem socijalnih ili nekih drugih ciljeva.

Od obveze plaćanja poreza najčešće je izuzeta državna imovina te objekti prometne infrastrukture (npr. autoputovi i pruge). Budući da jedinice lokalne uprave, kojima uglavnom pripada prihod od poreza na vlasništvo nad nekretninama, zbog takvih izuzeća ostaju bez dijela poreznih prihoda, u takvim slučajevima često središnja država lokalnoj iz svojega proračuna nadoknađuje izgubljene prihode (Messere, 1993).

U mnogim zemljama su porezno povlašteni i neki drugi oblici nekretnina, kao npr. nekretnine koje služe djelatnostima rudarstva, poljoprivrede i šumarstva, poljoprivredno zemljište, zatim sportski objekti te religijske, socijalne i obrazovne ustanove, osobito ako se nalaze u javnom vlasništvu. Povoljniji porezni tretman poljoprivrednog zemljišta predmet je mnogih kritika, posebno stoga što je vrijednost tog zemljišta obično prilično niska pa bi iznos poreza koji bi trebalo platiti ionako bio zanemariv.

Osim što se u mnogim zemljama porezno povoljnije tretiraju neki oblici nekretnina, pojavljuju se različiti oblici olakšica koje uživaju vlasnici nekretnina za nekretnine u kojima sami stanuju. Olakšice mogu biti univerzalne, odnosno namijenjene svima koji žive u vlastitom stambenom prostoru, i selektivne (Almy, 2001). Selektivnim olakšicama omogućuje se povoljniji porezni tretman pojedinih skupina stanovnika kao što su starije osobe, osobe s invaliditetom, vojnici, osobe s nižim dohotkom i slično. Olakšice se ponekad daju osobama čiji je dohodak niži od određene granice, a najčešće se odnose samo na nekretninu u kojoj osobe prebivaju, ili samo na određenu površinu te nekretnine ili na dio procijenjene vrijednosti te nekretnine čime se osigurava progresivnost poreza na vlasništvo nad nekretninama. Djelomična oslobođenja pridonose ekonomičnosti u oporezivanju jer zahvaljujući njima dio nekretnina uopće ne podliježe oporezivanju, kao što su nekretnine vrlo male vrijednosti ili nekretnine u vlasništvu vrlo siromašnih osoba. S druge strane, oslobođenja mogu potaknuti porezne obveznike na stjecanje više nekretnina manjih površina kako bi se izbjegao porez.

Olakšice koje se temelje na dohodovnom kriteriju mogu se dodjeljivati i tako da se odredi koji je najveći udio dohotka koji se može oduzeti oporezivanjem vlasništva nad nekretninama. U tom slučaju, porez na nekretnine koji prelazi takvo ograničenje može se u potpunosti oprostiti ili se može umanjiti u određenom postotku. Primjerice, ako utvrđeni udio dohotka koji se može „oduzeti” oporezivanjem vlasništva nad nekretninama iznosi 5 posto dohotka, a utvrđeni je porez na vlasništvo nad nekretninama veći od 5 posto dohotka, porezne vlasti mogu oprostiti cjelokupni višak utvrđenog poreza na vlasništvo nad nekretninama ili samo dio tog viška.

Veliki broj zemalja koje primjenjuju porez na vlasništvo nad nekretninama, vlasnicima koji žive u svojim stambenim objektima dopušta umanjene osnovice poreza na nekretnine za iznos kamata na stambene ili hipotekarne kredite. Više je motiva za dopuštanje odbitka kamata – od nastojanja da se olakša stjecanje stambenog prostora kao preduvjeta za zasnivanje obitelji i osiguranje primjerenih životnih uvjeta građana, do želje da se ulaganje u nekretnine prema poreznom tretmanu izjednači s ostalim oblicima ulaganja, kod kojih se trošak kapitala također može oduzeti od prihoda (u slučaju nekretnina pretpostavljeni prihod koji ostvaruje nekretnina bila bi imputirana renta).

Danas se odbitak kamata od osnovice poreza na vlasništvo nad nekretninama smatra nepoželjnim elementom tog poreza. Pokazalo se da ta „porezna pristranost prema dugu“ može uzrokovati prekomjerno investiranje u građevine za stanovanje umjesto u druge oblike imovine, da može dovesti do porasta zaduženosti privatnog sektora, a također da putem povećanja potražnje može potaknuti rast cijena nekretnina te pridonijeti nastanku cjenovnog mjehura na stambenom tržištu. Suprotno očekivanjima, također se smatra da odbitak kamata može djelovati regresivno, odnosno da može više pogodovati imućnijim nego siromašnim građanima. Zbog toga se i preporučuje da se umjesto odbitka kamata siromašnijim građanima pomogne kod kupovine stanova putem socijalnih transfera (Krelove, 2012; European Commission, 2011b).

2.4. Značaj poreza na nekretnine za porezne prihode opće države i nižih razina vlasti u Europskoj uniji

Kao izvor podataka o visini poreznih prihoda u svrhu međunarodne usporedbe obično se koristi MMF-ova baza podataka Government Financial Statistics (GFS), OECD-ova baza podataka Revenue Statistics, a za zemlje Europske unije ESA 95. Za razliku od ostalih dviju baza podataka, ESA 95 koja se u Uniji češće koristi, ne izdvaja skupinu poreza na nekretnine⁶.

⁶ Na razini članica Europske unije postoji razumljiva sklonost prema korištenju podataka iz baze ESA 95 jer su svi postojeći porezni oblici koji se primjenjuju u tim zemljama precizno klasificirani prema ESA 95. Popis svih poreznih oblika, tzv. National Tax List, dostupan je na <http://ec.europa.eu/taxtrends> (pristupljeno 14. rujna 2012.).

To otežava usporedbu prihoda od poreza na nekretnine na razini zemalja Europske unije ako se koristi ova baza podataka. Porezi na imovinu prema klasifikaciji ESA 95 sastavni su dio različitih skupina poreza te neke od tih poreza možemo pronaći unutar skupine D.2 Porezi na proizvodnju i uvoz (D.214B Biljegovine, D.214C Porezi na financijske i kapitalne transakcije i D.29A Porezi na zemljište, zgrade i ostale građevine), neke unutar skupine D.5 Porezi na dohodak, bogatstvo itd. (D.59A Tekući porezi na kapital), a neke unutar skupine D.91 Kapitalni porezi (D.91A Porezi na transfer kapitala i D.91B Kapitalna davanja).

Stoga je kao izvor podataka prikladnije koristiti OECD-ovu bazu Revenue Statistics koja, gotovo identično kao i baza podataka GFS, posebno iskazuje prihode od poreza na nekretnine. Štoviše, obje baze podataka također pružaju podatke o periodičnim porezima na nekretnine koji su predmet ovog rada. No, problem je u tome što šest članica Europske unije nisu članice OECD-a, tako da se na osnovi OECD-ovih podataka ne može dobiti ukupna slika o oporezivanju nekretnina u Europskoj uniji.

Rješenje je u tome da se ipak koriste podaci iz baze ESA 95 te da se na osnovi njih pokuša aproksimirati prikupljeni iznos poreza na nekretnine. U Tablici 1 usporedno su prikazani odgovarajući dijelovi klasifikacija poreza u tri baze podataka. Može se primijetiti da se iznos prikupljenih periodičnih poreza na nekretnine prema ESA 95 može izračunati kao zbroj poreza na zemljište, zgrade i ostale građevine te tekućih poreza na kapital. No, kao što je vidljivo iz tablice, tekući porezi na kapital su kategorija koja obuhvaća i periodične poreze na neto bogatstvo. Stoga se u periodične poreze na nekretnine može ubrojiti samo dio, npr. polovina prihoda od tekućih poreza na kapital iskazanih prema klasifikaciji ESA 95⁷.

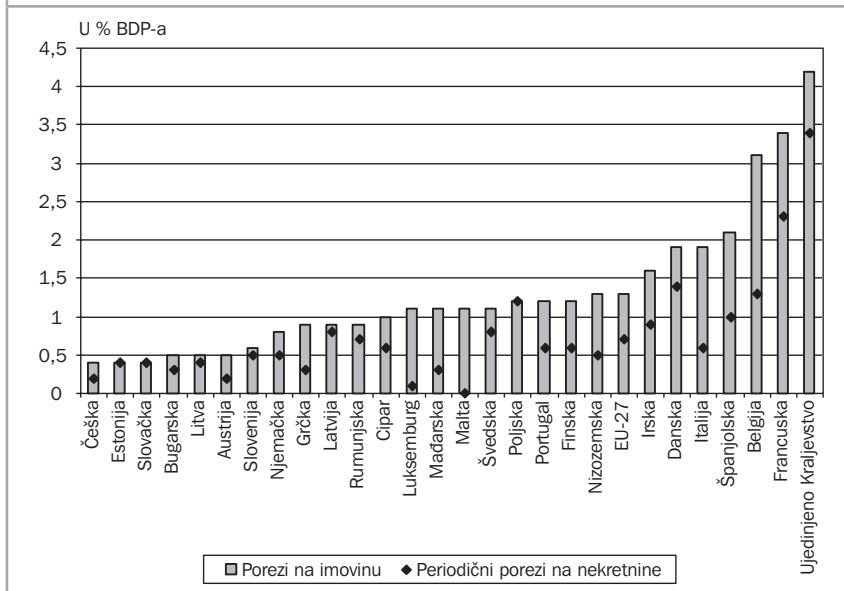
⁷ U publikaciji *Taxation trends in the European Union (European Commission, 2012)* primijenjen je pristup prema kojem je u periodične poreze na nekretnine ubrojena polovina prihoda od tekućih poreza na kapital.

Tablica 1. Porezi na nekretnine u poreznim klasifikacijama različitih baza podataka						
GFS		OECD Revenue Statistics		ESA 95		
113	Porezi na imovinu	4000	Porezi na imovinu			
1131	Periodični porezi na nepokretnu imovinu	4100	Periodični porezi na nepokretnu imovinu	D.29A D.59A	Porezi na zemljište, zgrade i ostale građevine	Tekući porezi na kapital
		4110	Kućanstva			
		4120	Ostali			
1132	Periodični porezi na neto bogatstvo	4200	Periodični porezi na neto bogatstvo	D.59A	Tekući porezi na kapital	
		4120	Fizičke osobe			
		4220	Trgovačka društva			
1133	Porezi na ostavštinu, nasljedstvo i darove	4300	Porezi na ostavštinu, nasljedstvo i darove	D.91A	Porezi na transfer kapitala	
		4310	Porezi na ostavštinu i nasljedstvo			
		4320	Porezi na darove			
1134	Porezi na financijske i kapitalne transakcije	4400	Porezi na financijske i kapitalne transakcije	D.214C	Porezi na financijske i kapitalne transakcije	
				D.214B	Biljegovine	
1135	Ostali jednokratni porezi na imovinu	4500	Jednokratni porezi	D.91B	Kapitalna davanja	
		4510	Na neto bogatstvo			
		4520	Ostali jednokratni porezi			
1136	Ostali periodični porezi na imovinu	4600	Ostali periodični porezi na imovinu	D.59A	Tekući porezi na kapital	

Može se pretpostaviti da podatak o prihodima od poreza na imovinu dobiven korištenjem podataka iz baze ESA 95 u određenoj mjeri podcjenjuje stvarne prihode od oporezivanja imovine. Naime, budući da su neke vrste poreza na imovinu slične korisničkim naknadama, iskazane su unutar te kategorije prihoda. Osim toga, u nekim se zemljama imovina oporezuje unutar sustava oporezivanja dohotka, npr. u nekim zemljama se imputirani dohodak od nekretnina u kojima žive njihovi vlasnici oporezuje u okviru poreza na dohodak.

Prema procjeni Europske komisije (European Commission, 2012) u članicama EU-a je u 2010. godini udio prihoda od poreza na imovinu iznosio u prosjeku 1,3 posto BDP-a u EU-27, dok je udio periodičnih poreza na nekretnine iznosio iste godine 0,7 posto BDP-a. U razdoblju od 1995. do 2010. godine ovi su udjeli bili vrlo stabilni. Među članicama EU-a postoje značajne razlike u pogledu oslanjanja na prihode od ovih poreznih oblika (Slika 1).

Slika 1. **Prihodi od poreza na imovinu i periodičnih poreza na nekretnine u 2010.**

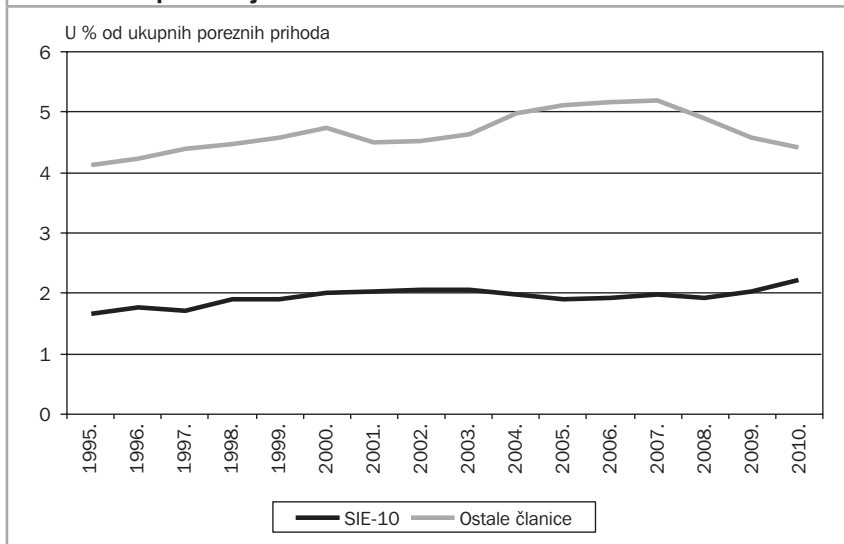


Izvor: European Commission (2012).

Većina novih članica Europske unije (osobito Češka, Estonija, Slovačka, Bugarska i Latvija) vrlo malo prihoda prikuplja oporezivanjem nekretnina, manje od 0,5 posto BDP-a. Takva je situacija vjerojatno posljedica činjenice da je imovina do početka tranzicije uglavnom bila u vlasništvu države dok osobna imovina nije bila predmet oporezivanja zbog razmjerno malih razlika u bogatstvu. Zbog toga i evidencije nekretnina nisu bile ažurno vođene niti se provodila sustavna procjena vrijednosti nekretnina. Ove su zemlje tek nedavno počele uvoditi suvremene sustave oporezivanja nekretnina. Među novim članicama Unije, porezi na imovinu najveći značaj imaju u Poljskoj, gdje se porezi na imovinu prikupljaju isključivo putem periodičnog oporezivanja nekretnina.

S druge strane, na poreze na imovinu razmjerno se više oslanjaju Ujedinjeno Kraljevstvo, Francuska, Belgija, Španjolska, Italija i Danska (između 1,9 i 4,2 posto BDP-a), pri čemu je u Ujedinjenom Kraljevstvu, Francuskoj i

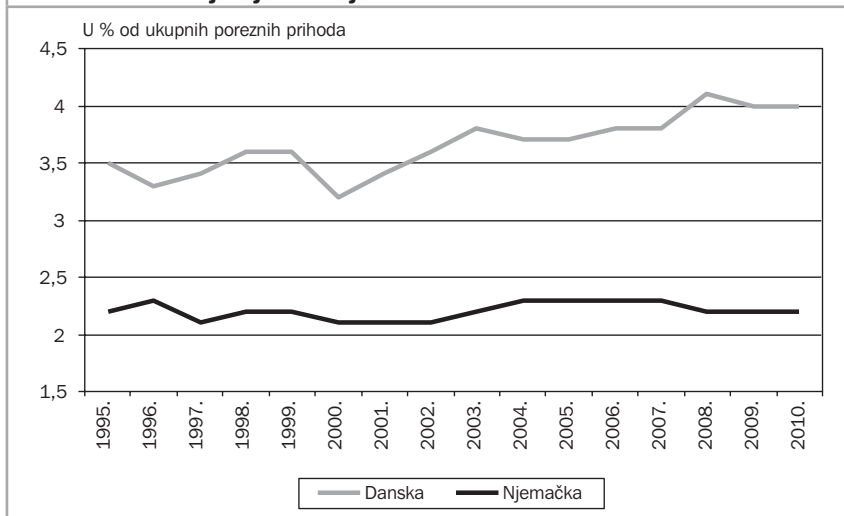
Slika 2. **Udio poreza na imovinu u ukupnim poreznim prihodima u zemljama Srednje i Istočne Europe i ostalim članicama Europske unije**



Napomena: SIE-10 obuhvaća Bugarsku, Češku, Estoniju, Latviju, Litvu, Mađarsku, Poljsku, Rumunjsku, Slovačku i Sloveniju.

Izvor: European Commission (2012).

Slika 3. **Udio poreza na imovinu u ukupnim poreznim prihodima u Danskoj i Njemačkoj**



Izvor: European Commission (2012).

krematorija i javne rasvjete, te održavanju objekata školskog, zdravstvenog i socijalnog sadržaja. Komunalnu naknadu plaćaju vlasnici, odnosno korisnici stambenog, poslovnog i garažnog prostora, građevinskog zemljišta na kojemu se obavlja poslovna djelatnost te neizgrađenog građevinskog zemljišta. Visinu komunalne naknade određuje upravno tijelo lokalne jedinice rješenjem koje donosi za kalendarsku godinu. Visina utvrđene komunalne naknade ovisi o lokaciji i o vrsti nekretnine.

Iako nije porez, komunalna naknada ima određena obilježja periodičnog poreza na vlasništvo nad nekretninama – plaćaju je vlasnici većeg dijela nekretnina prema površini nekretnine, i to periodično. Osim toga, za razliku od korisničkih naknada koje predstavljaju cijenu javnih usluga, visina komunalne naknade određuje se u ovisnosti o vrsti, ali i o lokaciji nekretnine te se ne može smatrati da ovo davanje počiva isključivo na načelu korisnosti. U tom se smislu komunalna naknada može smatrati porezom, a ne korisničkom naknadom. Komunalna naknada krši, međutim, načelo jednakosti u oporezivanju jer jednako opterećuje nekretnine bez obzira na njihove vrijednosti koje se mogu smatrati pokazateljem bogatstva, a time i gospodarske snage njihovih vlasnika.

Može se pretpostaviti da bi upravo ova dva davanja, porez na kuće za odmor i komunalna naknada, bila ukinuta ako se odluči uvesti periodični porez na vlasništvo nad nekretninama. To znači da bi prihodi od novouvedenog poreza trebali biti barem jednaki sadašnjim prihodima od ovih davanja, što iznosi otprilike 0,5 posto BDP-a ili 1,5 posto prihoda opće države (Tablica 2). Budući da je osnovica poreza na kuće za odmor i komunalnih naknada razmjerno uska, može se pretpostaviti da bi porezom na vlasništvo nad nekretninama bilo moguće prikupiti jednak, a vjerojatno i veći iznos prihoda. Uz to, stabilnost prihoda od poreza na kuće za odmor i komunalnih naknada u relativnim terminima, u razdoblju snažnog rasta cijena nekretnina u proteklom desetljeću, upućuje na zaključak da se tijekom vremena smanjivao udio ovih davanja u vrijednosti nekretnina, što je posljedica njihova određivanja prema fizičkim veličinama (površini). Čini se da bi fiskalni kapacitet poreza na vlasništvo nad nekretninama

mogao biti veći od fiskalnog kapaciteta postojećih srodnih davanja, što je prilika za poželjno smanjenje poreznog opterećenja rada.

Tablica 2. Prihodi od poreza na kuće za odmor i komunalnih naknada, u prihodima opće države i u BDP-u

	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.
Udio u prihodima opće države	1,58	1,54	1,50	1,45	1,44	1,49	1,62	1,50	1,50
- prihodi od poreza na kuće za odmor	0,12	0,11	0,11	0,11	0,11	0,10	0,09	0,10	0,11
- prihodi od komunalnih naknada	1,46	1,43	1,38	1,33	1,33	1,40	1,53	1,40*	1,40*
Udio u BDP-u	0,63	0,60	0,58	0,56	0,55	0,60	0,63	0,59	0,57
- prihodi od poreza na kuće za odmor	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
- prihodi od komunalnih naknada	0,58	0,56	0,54	0,52	0,51	0,56	0,60	0,55	0,53

*Napomena: *Budući da nisu raspoloživi, podaci za 2009. i 2010. godinu su procijenjeni tako da je pretpostavljen konstantan udio prihoda od komunalnih naknada od 56% u „komunalnim doprinosima i drugim naknadama utvrđenim posebnim zakonom“.*
Izvori: Ministarstvo financija i Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva (Klemenčić, 2009).

Jedina do sada provedena procjena fiskalnog kapaciteta poreza na nekretnine temeljila se na procjeni vrijednosti stambenog fonda, građevinskih i poljoprivrednih zemljišta polazeći od podataka Državnog zavoda za statistiku. Pritom su korištene netržišne metode procjene vrijednosti (Ekonomski institut, Zagreb i Ministarstvo financija, 2009). Ova procjena fiskalnog kapaciteta pokazala je da bi, uz arbitrarno odabranu poreznu stopu od 1 posto, ukupan prihod od poreza na stambene objekte te građevinsko i poljoprivredno zemljište, mogao iznositi oko 2,5 posto BDP-a. Ovakva je procjena vrlo neprecizna jer polazi od pretpostavke da će porezni tretman svih nekretnina i svih poreznih obveznika biti jednak, ali može poslužiti kao osnovna informacija o mogućim prihodima i olakšati oblikovanje poreza na nekretnine.

3.2. Preduvjeti za uvođenje poreza na vlasništvo nad nekretninama

U raspravama o mogućnosti uvođenja poreza na vlasništvo nad nekretninama u Republici Hrvatskoj, često se nesređenost zemljišnih evidencija te složen

i skup postupak procjene vrijednosti nekretnina ističu kao argument protiv uvođenja takvog poreza (npr. Kesner-Škreb, 2012; 2009). Kao dodatan argument ističe se i da je tijekom 1980-ih u Hrvatskoj postojao porez na vlasništvo nad nekretninama, koji zbog nerealno utvrđivane porezne osnovice, nepotpunih evidencija o imovini i slabosti u radu poreznih vlasti nije polučio željene učinke.

Točno je da zemljišne evidencije u Republici Hrvatskoj nisu u potpunosti sređene. Iako su i katastar i zemljišne knjige digitalizirane, obje evidencije nisu ažurirane i usuglašene sa stvarnim stanjem. Neuređenost je osobito izražena kod zemljišnih knjiga gdje samo 20 posto parcela sadrži podatak o osobnom identifikatoru, za razliku od katastra koji u 60 posto slučajeva sadrži osobni identifikator – JMBG ili OIB. Katastar se postupno usklađuje sa stanjem na terenu, no u proteklih 20 godina ažurirano je tek 3 posto katastarskih općina ili 1,8 posto površine Republike Hrvatske (Hrvatska udruga poslodavaca i Hrvatska komora ovlaštenih inženjera geodezije, 2011). Ipak, to nije argument protiv uvođenja poreza na vlasništvo nad nekretninama. Dapače, budući da je gruntovnicu (zemljišne knjige) u Hrvatskoj u 19. stoljeću uspostavila Austro-Ugarska, između ostaloga u svrhu naplate poreza, moglo bi se zaključiti da su zemljišne evidencije danas zapuštene baš stoga što ne služe kao izvor podataka za razrez poreza na vlasništvo nad nekretninama. Zapuštenost zemljišnih evidencija onemogućava pak siguran promet nekretnina i obeshrabruje ulaganja, osobito strana *greenfield* ulaganja, te nedvojbeno šteti konkurentnosti i gospodarskom rastu. Možda bi upravo uvođenje poreza na vlasništvo nad nekretninama potaknulo državu na veću agilnost u sređivanju zemljišnih evidencija i na njihovo daljnje ažurno vođenje.

Također je točno da je priprema i provedba masovne procjene vrijednosti nekretnina složen postupak, no nije neizvediv, što pokazuje slovenski primjer (Okvir 1). Što se pak tiče troška masovne procjene vrijednosti nekretnina, trebalo bi ga staviti u odnos prema koristima koje ona donosi. Pritom koristima ne treba smatrati samo prihod od poreza na vlasništvo nad nekretninama, nego i novčane i nenovčane koristi koje donosi dostupnost podataka o procijenjenim vrijednostima nekretnina različitim korisnicima

takvih podataka. Ako se pak ocijeni da bi masovna procjena vrijednosti bila prezahtjevan zadatak bilo zbog nedostatka stručnih znanja, bilo zbog toga što je broj transakcija nekretninama nedovoljan da bi se prikupile informacije potrebne za procjenu vrijednosti nekretnina na temelju tržišnih cijena, vrijednost nekretnina može se u prijelaznoj fazi procijeniti nekom drugom metodom. Stašić (2012) navodi mogućnost procjene vrijednosti primjenom troškovne metode koja bi se temeljila na podacima iz baza kojima već sada raspolažu jedinice lokalne samouprave.

3.3. Kompatibilnost s drugim poreznim oblicima unutar poreznog sustava

Kada se razmišlja o uvođenju novog poreza opravdano je postaviti pitanje koliko je novi porez kompatibilan s ostalim poreznim oblicima i njihovim značajkama. U Republici Hrvatskoj je sredinom 1990-ih godina uveden nov porezni sustav čije su glavne elemente predstavljala dva oblika poreza na potrošnju – porez na dodanu vrijednost i trošarine, te porez na dohodak i porez na dobit kod kojih se oporezivao samo onaj dio dohotka koji je bio namijenjen potrošnji. Taj je sustav težio što većoj neutralnosti u oporezivanju, uz uvažavanje načela jednostavnosti i pravednosti (Rose i Wiswesser, 1995). Porezi na dohodak i dobit predviđali su vrlo malo olakšica, porez na dohodak imao je samo dvije porezne stope, porez na dodanu vrijednost predviđao je također primjenu samo dviju stopa – standardne i nulte, prihodi od kamata, štednje i kapitalnih dobitaka bili su oslobođeni plaćanja poreza na dohodak, a porez na dobit plaćao se samo na prinos iznad standardnog što se osiguravalo primjenom tzv. zaštitne kamate⁸.

Porezni je sustav, tijekom vremena, u brojnim važnim elementima bitno izmijenjen, a mnogi su elementi prijašnjeg sustava ukinuti. Time se u velikoj mjeri odstupilo od početne neutralnosti i jednostavnosti poreznog sustava. Ipak, postojeći se sustav u pogledu svojih glavnih karakteristika i danas oslanja na onaj iz 1990-ih.

⁸ *Kapitalni dobitci oporezivali su se, a oporezuju se i danas, samo kada se radi o kapitalnim dobitcima ostvarenim prodajom nekretnine u roku kraćem od tri godine od dana njezine nabave, te ako nekretnina nije služila za stanovanje poreznom obvezniku ili uzdržanim članovima njegove obitelji. Ostali oblici kapitalnih dobitaka ne oporezuju se.*

Najveći dio poreznih prihoda i danas se naplaćuje putem poreza na potrošnju (poreza na dodanu vrijednost i trošarina) te poreza na dohodak. Kod poreza na dohodak oporezuju se dividende, ali on još uvijek ima određena obilježja oporezivanja dohotka temeljenog na potrošnji jer se njime ne oporezuju kamate i kapitalni dobiti. Porez na dobit je napuštanjem sustava zaštitne kamate izgubio obilježja poreza temeljenog na potrošnji. Porezi na imovinu nemaju velik značaj u poreznom sustavu. Očito je da se načelo oporezivanja prema gospodarskoj snazi u našem poreznom sustavu ostvaruje tako da se kao indikator gospodarske snage ne uzimaju ni dohodak niti imovina nego potrošnja. U tom smislu porez na vlasništvo nad nekretninama kao novi porez doveo bi do daljnjeg narušavanja konzistentnosti poreznog sustava.

Nadalje, budući da se posjedovanje nekretnina u Republici Hrvatskoj često smatra oblikom štednje, dosljednost u oporezivanju zahtijevala bi da se nekretnine ne oporezuju kako bi se u poreznom smislu izjednačile s ostalim oblicima štednje kao što su štednja u bankama i mirovinskim fondovima. Osim zbog izbjegavanja dvostrukog poreznog opterećenja dohotka i dosljedne primjene koncepta oporezivanja dohotka temeljenog na potrošnji, štednja se u Republici Hrvatskoj ne oporezuje i radi njezinog poticanja. Ipak, štednja u obliku depozita i štednja u obliku nekretnina nisu posve iste, pa ih možda ne treba niti porezno jednako tretirati. Štedni depoziti sektora stanovništva se posredstvom financijskog sektora transformiraju u poslovna ulaganja gospodarskih subjekata. Međutim, štednja „zamrznuta” u obliku nekretnina nije jednaka štednji u obliku likvidne financijske imovine jer gospodarski subjekti ne mogu iskoristiti nekretnine za ulaganja koja bi trebala ostvariti zadovoljavajuće stope prinosa te tako pridonijeti rastu i razvoju. Time se gubi jedan od argumenata za neoporezivanje vlasništva nad nekretninama.

Porezni sustav koji je uveden 1990-ih godina možemo promatrati i kao sustav u kojem su distorzivni elementi svedeni na najmanju moguću mjeru. Ako neutralnost u oporezivanju shvatimo kao jednu od ključnih i poželjnih značajki svakog poreznog sustava, onda se porez na vlasništvo nad nekretninama može dobro uklopiti u takav sustav. Naime, oporezivanje nepokretne imovine obično se smatra najmanje distorzivnim jer ti porezi

Zatim treba definirati osnovicu poreza i način njezina utvrđivanja, a potrebno je odrediti i poreznu stopu odnosno porezne stope ako se namjerava diferencirati opterećenje s obzirom na vrstu nekretnine, vrstu poreznih obveznika, visinu dohotka poreznih obveznika i slično. Treba također donijeti odluku hoće li se primjenjivati i kakva oslobođenja i izuzeća. Svaka od ovih odluka trebala bi se temeljiti na simulaciji učinaka pojedinih kombinacija stopa, osnovica, olakšica i izuzeća na porezne prihode i na raspoloživi dohodak građana, a po mogućnosti bi trebalo utvrditi i utjecaj odabranog oblika poreza na distribuciju bogatstva i/ili dohodaka u cijeloj populaciji kao i na regionalne nejednakosti.

- **stvaranje tehničkih preduvjeta za uvođenje poreza na nekretnine** – s obzirom na to da oporezivanje nekretnina zahtijeva mnogo podataka, osobito ako se osnovica određuje na temelju procjene tržišne vrijednosti nekretnina, prije uvođenja poreza na nekretnine treba uspostaviti dvije važne evidencije, a to su evidencija prodajnih cijena nekretnina i evidencija nekretnina. Podaci u tim evidencijama moraju biti sveobuhvatni i točni, te se mora osigurati njihovo redovno ažuriranje. Daljnji važan preduvjet je obučavanje dovoljnog broja stručnjaka za oblikovanje modela za procjenu tržišnih vrijednosti nekretnina te konačno izgradnja i testiranje tih modela. Nadalje, treba unaprijed predvidjeti načine i dinamiku provedbe redovnih revaluacija nekretnina.
- **uspostavljanje administrativnih preduvjeta za uvođenje poreza na nekretnine** – budući da porez na nekretnine podrazumijeva koordiniranu aktivnost različitih institucija, treba odrediti koje će institucije biti uključene (npr. Državna geodetska uprava, Ministarstvo pravosuđa, Porezna uprava, eventualno privatni procjenitelji i slično) te koje bi institucije trebalo osnovati (npr. posebnu agenciju za procjenu vrijednosti nekretnina). Nadalje, treba odrediti način međusobne suradnje tih institucija te uspostaviti odgovarajuće informacijske sustave. I ovaj korak, kao i ostale, treba pratiti izrada odgovarajuće zakonske osnove.
- **priprema i provedba komunikacijske kampanje** – pokazalo se da usprkos dobrim ekonomskim značajkama poreza na nekretnine,

građani za njega imaju malo razumijevanja. Stoga veliku pozornost pri uvođenju poreza na nekretnine treba posvetiti jasnoj komunikaciji ciljeva i načina oporezivanja nekretnina te predstavljanju njegovog očekivanog učinka. I nakon uvođenja porezne vlasti moraju održavati dobru komunikaciju s poreznim obveznicima te im pomagati pri ispunjavanju porezne obveze.

Literatura

Almy, Richard, 2001, "A Survey of Property Tax Systems in Europe", rad napisan za Odjel za poreze i carine Ministarstva financija Republike Slovenije, <http://www.agjd.com/EuropeanPropertyTaxSystems.pdf> (pristupljeno 15. rujna 2012.).

Arnold, Jens, 2008, "Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth?: Empirical Evidence from a Panel of OECD countries", OECD Economics Department Working Papers, br. 643, Pariz: OECD.

Brümmerhoff, Dieter, 2000, *Javne financije*, Zagreb: Mate.

Ekonomski institut, Zagreb i Ministarstvo financija, 2009, "Procjena vrijednosti nefinancijske imovine kućanstava po županijama", neobjavljena projektna studija, Zagreb: Ekonomski institut, Zagreb.

European Commission, 2011a, *Taxation trends in the European Union*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Commission, 2011b, "Tax reforms in EU Member States 2011", *European Economy*, 0(5), Bruxelles: European Commission.

European Commission, 2012, *Taxation trends in the European Union*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

George, Henry, 1879, *Progress and Poverty: An Inquiry into the Cause of Industrial Depressions and of Increase of Want with Increase of Wealth: The Remedy*, Garden City, NY: Doubleday, Page & Co., <http://www.econlib.org/library/YPDBooks/George/grgPP.html> (pristupljeno 9. rujna 2012.).

Grilc, Matjaž i Nikolaj Šarlah, 2011, "Kad EURO zamijeni m²...", Zbornik radova IV. Simpozija ovlaštenih inženjera geodezije, *Glasilo Hrvatske komore ovlaštenih inženjera geodezije*, 1(2), str. 44-56.

Hrvatska udruga poslodavaca i Hrvatska komora ovlaštenih inženjera geodezije, 2011, "Točne zemljišne evidencije – Osnovni preduvjet razvoja Republike Hrvatske: Strategija razvoja geodetske djelatnosti u Republici Hrvatskoj", Zagreb: Hrvatska komora ovlaštenih inženjera geodezije.

Jelčić, Barbara, 2001, *Javne financije*, Zagreb: RRIF-plus.

Johansson, Åsa, Christopher Heady, Jens Arnold, Bert Brys i Laura Vartia, 2008, "Tax and economic growth", OECD Economics Department Working Paper, br. 620, Pariz: OECD.

Kesner-Škreb, Marina, 2009, "Što sve treba znati o oporezivanju nekretnina", *Newsletter*, 0(46), Zagreb: Institut za javne financije.

Kesner-Škreb, Marina, 2012, "Mnogo vike nizašto – tri pitanja o porezima na nekretnine", *Newsletter*, 0(66), Zagreb: Institut za javne financije.

Klemenčić, Irena, 2009, "Komunalna naknada", *Porezni vjesnik*, 18(3), str. 93-100.

Krelove, Russel, 2012, "Distortions from housing market provisions" u Christian Gayer i Gilles Mourre, ured., *Property taxation and enhanced tax administration in challenging times*, Proceedings of the workshop organised by the Directorate General for Economic and Financial Affairs held in Brussels on 24 November 2011, *European Economy*, Economic Papers, br. 463, str. 21-25, Bruxelles: European Commission.



Rose, Manfred i Rolf Wiswesser, 1995, "Promjena cjelokupnog poreznog sustava u smjeru neutralnosti u odlučivanju i efikasnosti", *Financijska praksa*, 19(4), str. 301-315.

Rosen, Harvey S., 1999, *Javne financije*, Zagreb: Institut za javne financije.

Smodiš, Martin i Dušan Mitrović, 2012, "Development and Implementation of the Real Estate Mass Valuation System in Slovenia", rad prezentiran na konferenciji "FIG Working Week: Knowing to manage the territory, protect the environment, evaluate the cultural heritage", Rim, 6.-10. svibnja, http://www.fig.net/pub/fig2012/papers/ts05g/TS05G_smodis_mitrovic_5672.pdf (pristupljeno 24. rujna 2012.).

Stasić, Sandra, 2012, "Transformacija korisničkih naknada u porez na nekretnine u funkciji povećanja porezne pravednosti", *Računovodstvo i financije*, 0(10), str. 93-100.

Tollison, Robert D., 1982, "Rent seeking: A survey", *Kyklos*, 35(4), str. 575-602.

Zakon o financiranju jedinica lokalne (područne) i regionalne samouprave, *Narodne novine*, br. 117/1993., 33/2000., 73/2000., 59/2001., 107/2001., 117/2001.-ispravak, 150/2002., 147/2003., 132/2006., 73/2008. i 25/2012.

Zakon o komunalnom gospodarstvu, *Narodne novine*, br. 26/2003., 82/2004., 110/2004., 178/2004., 38/2009., 79/2009. i 49/2011.