

# NORMATIVNA OSNOVA FINANCIRANJA LOKALNIH RAZINA VLASTI U REPUBLICI HRVATSKOJ

dr. sc. Danko Špoljarić<sup>1</sup>, Ivona Javorović, bacc. oec.<sup>2</sup>

**SAŽETAK:** Teritorijalna organizacija suvremenih država počiva na načelima decentralizacije, što obuhvaća političku, upravnu i financijsku neovisnost nižih razina vlasti. Republika Hrvatska je još 1997. godine prihvatila Europsku povelju o lokalnoj samoupravi i time preuzela europska načela decentralizacije koja proklamiraju visok stupanj decentralizacije lokalne samouprave. Od tada, sve do danas, svi hrvatski propisi koji reguliraju predmetnu materiju, sadržavaju u sebi i načela Povelje. Ovaj rad daje pregled i analizu normativne osnove financiranja lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj počev od Europske povelje o lokalnoj samoupravi, preko ustavnih odredbi, pa sve do propisa koji izravno reguliraju financijskopravne odnose središnje države i lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno način financiranja lokalnih razina vlasti.

**Ključne riječi:** decentralizacija; porezna autonomija; zajednički porezi; vlastiti izvori sredstava; međuprorračunski transferi

**JEL:** K19, K34, K39

## 1. UVOD

Javne funkcije jedne države podijeljene su unutar određenog broja teritorijalnih jedinica, pri čemu središnja država ima u svojoj nadležnosti određeni broj javnih funkcija, dok se preostale nalaze u nadležnosti lokalnih jedinica.

Pod pojmom decentralizacije obično se misli na smanjivanje utjecaja centra na dijelove jednog organizacijskog sustava ili na prenošenje funkcija središnjih administrativnih tijela na lokalna. U političkom smislu može se govoriti o diobi suverenosti te prenošenju i distribuciji vlasti na niže razine.<sup>3</sup> Smanjenje koncentracije političke moći središnjih dr-

<sup>1</sup> EFFECTUS studij financije i pravo – visoko učilište, Zagreb

<sup>2</sup> EFFECTUS studij financije i pravo – visoko učilište, Zagreb

<sup>3</sup> “Decentralizacija je sredstvo vertikalne diobe vlasti i ograničenje političke moći i organizacijski model povećanja učinkovitosti javne uprave.” Kregar, J., Đulabić, V., Gardašević, Đ., Musa, A., Ravlić, S., Rogić

žavnih tijela i približavanje građana procesima odlučivanja o javnim poslovima općenito se smatra značajnom prednošću decentraliziranih sustava u odnosu na one centralizirane, a “lokalna samouprava treba istodobno biti zamjena za djelovanje središnje državne vlasti i potuteža središnjoj državnoj vlasti”.<sup>4</sup> Odnosi središnje i lokalne vlasti različiti su u različitim zemljama, što ovisi o tradiciji, stupnju razvitka demokracije, političkom sustavu i brojnim drugim čimbenicima. Ti odnosi često se mijenjaju, pa se za decentralizaciju može reći da se radi o jednom trajnom procesu.

Iako je načelo decentralizacije (koje obuhvaća političku, upravnu i financijsku neovisnost lokalnih vlasti) jedno od temeljnih načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi, koju je u svoj pravni sustav uključila i Republika Hrvatska, smatra se da Republika Hrvatska pripada krugu visoko centraliziranih zemalja te je potrebno provesti funkcionalnu, fiskalnu i teritorijalnu decentralizaciju.<sup>5</sup>

Općenito se prednostima decentraliziranih sustava smatra: (a) jednostavnije ostvarenje javnih usluga potrebnih upravo toj zajednici, budući da građani imaju veće mogućnosti izravnog sudjelovanja u odlučivanju, a oni najbolje poznaju potrebe svoje zajednice, (b) centralno upravljanje sadrži u sebi nepoznavanje lokalnih potreba pa postoji prijetnja da stanovnici odu negdje gdje će imati javnu uslugu prilagođenu vlastitim željama i potrebama<sup>6</sup>, (c) pozitivni učinci konkurencije među lokalnim vlastima i mogućnost korisnih eksperimenata i inovacija u javnim uslugama koje će lokalna zajednica prilagoditi upravo svojim uvjetima, a prema nekim autorima i (d) manja korupcija u lokalnim tijelima.<sup>7</sup>

Decentraliziranim sustavima spominju se i nedostaci: veća korupcija na lokalnoj razini, manja kvaliteta službenika, nedostatak “ekonomije obujma” u pružanju javnih usluga (troškovi po stanovniku mogu se smanjiti povećanjem broje korisnika) i neučinkovit lokalni porezni sustav.<sup>8</sup>

Iako su mišljenja o prednostima i nedostacima fiskalne decentralizacije u teoriji neusklađena, a koji put i proturječna – neki tvrde da su javne usluge učinkovitije (pa i jeftinije) u fiskalno decentraliziranim sustavima, čemu drugi suprotstavljaju argument nedostatka

Lugarić, T., (2011) Demokracija, Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Zagreb, str.1.

<sup>4</sup> Ibid., str. 10.

<sup>5</sup> Strateški plan Ministarstva uprave RH za razdoblje 2017. – 2019., (izvor: <https://uprava.gov.hr/>)

<sup>6</sup> “Tieboutov model” ili “Glasovanje nogama” – Tieboutova teorija govori o tome da će najbolji lokalni proračun odrediti izbor smještaja građana tj. građani će izabrati za stanovanje lokalnu zajednicu koja im najbolje odgovara. Njegova je teza da “pojedinci glasuju nogama” (“Individuals vote with their feet”) (Tiebout, C., (1956), A Pure Theory of Local Expenditures, Journal of Political Economy, Vol. 64, No. 5, Oct. 1956., str. 416-424.).

<sup>7</sup> Rosen, H.S., Gayer, T., (2010) Javne financije, Institut za javne financije, Zagreb, str. 584. Prema Rosenu i Gayeru empirijski je utvrđen manji stupanj korupcije u decentraliziranim fiskalnim sustavima.

<sup>8</sup> Bajo, A., Jurlina Alibegović, D., (2008) Javne financije lokalnih jedinica vlasti, Školska knjiga, Ekonomski institut, Institut za javne financije, Zagreb, str. 42. Jelčić, B., Lončarić-Horvat, O., Šimović, J., Arbutina, H., Mijatović, N., (2008) Financijsko pravo i financijska znanost, Narodne novine d.d., Zagreb, str. 642.

“ekonomije obujma“ koja poskupljuje javne usluge lokalnih tijela, ili, prijepor o tome da li je veća korupcija na razini središnje države ili na lokalnoj razini – ipak prevladavaju razlozi za fiskalnu decentralizaciju.

Neke javne funkcije po prirodi stvari jednostavno moraju biti u nadležnosti središnje države – makroekonomske funkcije (monetarna politika, zaposlenost), obrana, državna sigurnost, javna dobra od nacionalnog interesa i slično – dok bi niže razine vlasti trebale pružati javne usluge od interesa za pojedinu lokalnu zajednicu.<sup>9</sup>

Financiranje lokalnih razina vlasti provodi se najvećim dijelom iz poreznih prihoda, korisničkih naknada i putem dotacija (pomoći, međuproračunskih transfera).

Kod financiranja poreznim приходima od velikog je značaja stupanj porezne autonomije decentraliziranih razina vlasti: stupanj autonomije u uvođenju pojedinih poreza i stupanj autonomije u raspolaganju poreznim приходom.

U odnosu na stupanj porezne autonomije decentraliziranih razina vlasti teorija financijskog prava razlikuje *sustav separacije (odvajanja)* od *sustava dominacije (prevlasti, sustav zajedničkih prihoda)*<sup>10</sup>

*Sustav separacije* karakterizira odvojenost lokalnih jedinica od središnje vlasti glede ovlasti za uvođenje poreza i ubiranja poreznog prihoda, dok kod *sustava dominacije* jedna razina vlasti uvodi poreze i nadzire u cijelosti trošenje ubranih sredstava.

Suvremene države primjenjuju *mješoviti sustav*, kod kojega ima elemenata i sustava separacije i sustava dominacije, pa je čest slučaj u praksi postojanje *isključivih poreza*, gdje sve elemente poreza određuje jedna razina, u kombinaciji s mješovitim porezima, gdje obično središnja vlast uvodi porez, ali omogućuje lokalnoj vlasti određivanje porezne stope. S obzirom na podjelu poreznog prihoda u *mješovitim sustavima* redovno se kombiniraju *vlastiti porezi* – sav приход pripada jednoj razini vlasti – i *podijeljeni porezi* - приход se dijeli po unaprijed određenim zakonskim kriterijima.

Dotacije (pomoći, međuproračunski transferi) mogu biti *namjenske* (kod kojih davatelj dotacije uvjetuje davanje dotacije trošenjem za utvrđenu namjenu) i *nenamjenske*, koje u osnovi predstavljaju diobu prihoda. Iako se mogu davati u različite svrhe, najznačajnija funkcija dotacija središnje države je izjednačavanje bogatijih i siromašnijih regija, odnosno poticanje razvoje siromašnijih regija, a često i pomoć lokalnim jedinicama kojima porezni prihodi nisu dovoljni za podmirenje javnih rashoda.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Rosen et al., op.cit., str. 582.

<sup>10</sup> Jelčić, B. (1994) Financijsko pravo i financijska znanost, Birotehnika, Zagreb, str. 425. i dalje, Jelčić et al., op.cit., str. 651. i dalje.

<sup>11</sup> Proračun Europske unije za 2017. godinu predviđa za pomoć nedovoljno razvijenim regijama preko 50 milijardi eura (34% proračunskih rashoda), uglavnom kroz sustav pomoći s vlastitim učešćem.

Uobičajeno je i financiranje lokalnih razina vlasti zaduživanjem što se obično provodi putem tržišta kapitala izdavanjem municipalnih obveznica,<sup>12</sup> te putem korisničkih naknada.

## 2. EUROPSKA POVELJA O LOKALNOJ SAMOUPRAVI

Europsku povelju o lokalnoj samoupravi<sup>13</sup> potpisale su države članice Europskog vijeća 15. listopada 1985. godine u Strasbourgu. Povelja je ostavila mogućnost naknadnog pristupa drugim državama, a to pravo iskoristila je Republika Hrvatska, pa je nakon što je 6. studenog 1996. godine postala punopravna članica Vijeća Europe, dana 19. rujna 1997. godine donijela Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Tim zakonom Povelja je postala dio pravnog poretka Republike Hrvatske.

Povelja se smatra prvim multilateralnim ugovorom koji definira i štiti načela lokalne samouprave.<sup>14</sup>

U uvodnom dijelu Povelje ističu se njena temeljna načela: 1) načelo decentralizacije i demokratizacije, kojima se obvezuju države potpisnice da osiguraju političku, upravnu i financijsku neovisnost lokalnim vlastima, 2) načelo supsidijarnosti (članak 4. stavak 3. i 4. Povelje), koje traži da javne ovlasti trebaju obavljati tijela koja su najbliža građanima, a da nadležnosti koje pripadaju lokalnim jedinicama u pravilu moraju biti potpune i cjelovite, bez mogućnosti ograničavanja od strane središnje vlasti (osim kada je to propisano zakonom), 3) načelo samoorganizacije, i konačno, 4) načelo održivog razvoja.<sup>15</sup> Osnovna je zamisao Povelje da Europa mora biti izgrađena na načelima demokracije i decentralizacije vlasti, gdje lokalne jedinice predstavljaju jedan od glavnih temelja jer u njima građani imaju mogućnost ostvarivanja neposrednog prava upravljanja javnim poslovima.

Da bi se mogla ostvariti proklamirana načela, lokalnim tijelima mora se omogućiti određena razina financijske autonomije.

Povelja propisuje način financiranja lokalnih jedinica<sup>16</sup> tako da daje samo općeniti

<sup>12</sup> O ovom obliku financiranja opširnije dalje u tekstu.

<sup>13</sup> Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi ("Narodne novine", Međunarodni ugovori, br. 14/97) Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi ("Narodne novine", Međunarodni ugovori, br. 4/08)

<sup>14</sup> Lauc, Z., (1998) Oblikovanje hrvatske lokalne samouprave u svjetlu ratifikacije Europske povelje o lokalnoj samoupravi, Zbornik radova Savjetovanja "Primjena Europske povelje o lokalnoj samoupravi u Republici Hrvatskoj", Osječko-baranjska županija, Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku i Veleposlanstvo lokalne demokracije Slavonije, Osijek

<sup>15</sup> Ibidem, str. 11.

<sup>16</sup> Članak 9. Povelje:

1. Lokalne će jedinice imati, u okviru državne gospodarske politike, pravo na odgovarajuće svoje prihode kojima će slobodno raspolagati u obavljanju svojih ovlasti.
2. Prihodi lokalnih jedinica moraju biti razmjerni njihovim ovlastima predviđenim ustavom i zakonom.

okvir financiranja lokalnih jedinica, dok konkretnu razradu prepušta državama članicama.

Odredba o financiranju lokalnih jedinica predstavlja skup načela čiji krajnji cilj je omogućiti lokalnim razinama vlasti dostatna sredstva i samostalno raspolaganje tim sredstvima.

Europska povelja o lokalnoj samoupravi je fundamentalan dokument Europskog vijeća o financijskoj decentralizaciji i demokratizaciji država koje su prihvatile Povelju, ali konačni stupanj decentralizacije i način financiranja lokalnih razina vlasti ipak u cijelosti ovisi o političkim tijelima središnje države i o njihovim političkim i gospodarskim interesima.

### 3. USTAV REPUBLIKE HRVATSKE

Mjesna, lokalna i područna (regionalna) samouprava predmet je ustavne regulative u Glavi VI Ustava Republike Hrvatske.<sup>17</sup>

Ustavne odredbe o lokalnim jedinicama u potpunosti su u skladu s Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi pa tako Ustav izrijekom daje građanima pravo neposrednog sudjelovanja u lokalnim poslovima. To pravo u Republici Hrvatskoj imaju i građani Europske unije u skladu sa zakonom i pravnom stečevinom Europske unije (članak 128. stavak 3. i 4. Ustava). Nadalje, Ustav prihvaća načelo samoorganizacije (jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju pravo u okviru zakona svojim aktima samostalno urediti unutarnje ustrojstvo i djelokrug svojih tijela (članak 129b. Ustava), načelo prava na vlastite prihode kojima slobodno raspolažu u obavljanju poslova iz svog djelokruga i koji moraju biti dostatni (članak 131. stavak 1. i 3. Ustava) i načelo po kojem je država dužna pomagati financijski slabije lokalne jedinice (financijsko izravnanje, članak 131. stavak 4. Ustava).

3. Najmanje dio prihoda lokalnih jedinica mora proizlaziti iz lokalnih poreza i naknada čije stope, granicama utvrđenim zakonom, same određuju.
4. Sustavi financiranja prihoda lokalnih jedinica moraju biti dovoljno raznoliki i evolutivni kako bi mogli slijediti, koliko je to praktički moguće, promjene stvarnih troškova obavljanja lokalnih vlasti.
5. Zaštita financijski slabijih lokalnih jedinica traži prihvaćanje odgovarajućih postupaka ili mjera financijskog ujednačavanja u cilju ispravljanja učinaka nejednake diobe mogućih izvora financiranja, odnosno financijskog opterećenja što ga moraju podnositi. Takvim postupcima ili mjerama ne smije se sužavati slobodno odlučivanje lokalnih jedinica o pitanjima koja su u njihovom djelokrugu.
6. Od lokalnih će se jedinica, na odgovarajući način, tražiti mišljenja o tome kako će im se dodjeljivati preraspoređeni izvori financiranja.
7. Koliko je to moguće, subvencije lokalnim jedinicama neće biti namijenjene financiranju specifičnih projekata. Dodjelom tih sredstava neće se ugrožavati temeljna sloboda politike odlučivanja lokalnih jedinica u području njihovih vlastitih nadležnosti.
8. Kako bi se financirali njihovi troškovi investiranja, lokalne jedinice moraju imati, u skladu sa zakonom, pristup nacionalnom tržištu kapitala.”

<sup>17</sup> “Narodne novine”, br. 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14

U preostalom dijelu Glave VI Ustav daje zakonodavcu ovlast urediti status, ovlasti i područja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, daje mogućnost uspostave mjesne samouprave i primjerice nabraja djelokrug njihovog rada.

## 4. FINANCIRANJE LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ

### 4.1. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

Sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj čini 555 jedinica lokalne samouprave – 428 općina i 127 gradova, te 20 jedinica područne (regionalne) samouprave – županija, dok Grad Zagreb ima položaj grada i županije.<sup>18</sup> Sveukupno Republika Hrvatska se sastoji od 576 jedinica lokalne i područne samouprave.<sup>19</sup> Središnju državu čine ministarstva, središnji državni uredi, državne upravne organizacije i različite državne agencije, regionalnu razinu vlasti čine županije i Grad Zagreb, a lokalnu samoupravu gradovi i općine.<sup>20</sup>

Prema odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>21</sup> (članak 4.) općina je osnovna jedinica lokalne samouprave, osniva se u pravilu za više naseljenih mjesta, a integrativni faktor je interesna homogenost.<sup>22</sup> Naseljena mjesta koja čine općinu predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu, a njihovo stanovništvo povezuju zajednički interesi. Identično je i određenje grada, s tom razlikom što se ovdje radi o urbanoj cjelini (dok su općine jedinice pretežno ruralnog karaktera), a za razgraničenje je odabran populacijski kriterij – grad mora imati više od 10.000 stanovnika. U sastav grada mogu ući i prigradska naselja čija povezanost s gradom se očituje i u svakodnevnim migracijskim kretanjima stanovništva (članak 5. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi).

Neki autori drže ovakvu teritorijalnu organizaciju gradova i općina nelogičnom:

<sup>18</sup> Zakon o Gradu Zagrebu, članak 2. (“Narodne novine”, br. 62/01, 125/08, 36/09, 119/14) Grad Zagreb i Zagrebačka županija međusobno surađuju na pitanjima od zajedničkog interesa (19 ZGZ), a u tu svrhu određuju i Vijeće koje čine gradonačelnik Grada Zagreba i župan Zagrebačke županije (20 ZGZ)

Prema popisu stanovništva iz 2011. godine Zagreb ima 790.017 stanovnika.

Izvor: Državni zavod za statistiku, [www.dzs.hr](http://www.dzs.hr)

<sup>19</sup> Izvor: Mrežne stranice Ministarstva uprave Republike Hrvatske <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-drzavnu-upravu-te-lokalnu-i-podrucnu-regionalnu-samoupravu/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava/842>, pristup:16.12.2016

<sup>20</sup> Bajo et al, op.cit., str. 47.

<sup>21</sup> (“Narodne novine”, br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12)

<sup>22</sup> Koprić, I., (2010) Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj, Hrvatska javna uprava, god. 10., br. 3., str. 665–681, str. 668.

“Znatan dio jedinica koje su dobile status grada nisu gradovi u smislu urbanih jedinica pa ne mogu imati potrebe koje imaju gradske aglomeracije stanovništva i ne zahtijevaju neke javne službe koje bi inače gradovi zahtijevali. S druge strane, premda i u kategoriji općina ima ekstremno malih jedinica, nisu sve općine male pa onda vjerojatno ni ekonomski slabe i neodržive.”<sup>23</sup>

Županija je jedinica područne (regionalne) samouprave ustrojena radi obavljanja poslova od područnog (regionalnog) interesa (članak 6. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi).<sup>24</sup>

Općinama i gradovima pripada obavljanje poslova lokalnog značaja kao što je uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, briga o djeci, socijalna skrb, primarna zdravstvena zaštita, odgoj i osnovno obrazovanje itd.

Zakon izdvaja velike gradove kao kulturna, gospodarska, financijska, znanstvena, zdravstvena i prometna središta s više od 35.000 stanovnika (članak 19a. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi). U njihovoj je nadležnosti uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, briga o djeci, socijalna skrb, primarna zdravstvena zaštita, odgoj i obrazovanje, kultura, tjelesna kultura i šport, zaštita potrošača, zaštita i unapređenje prirodnog okoliša i drugo.

U članku 20. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisan je djelokrug poslova županija koji obuhvaća obrazovanje, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu, održavanje javnih cesta, planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju te provedbu dokumenata prostornog uređenja za područje županije izvan područja velikoga grada itd.

Predstavnička tijela općina, gradova i županija su općinsko vijeće, gradsko vijeće i županijska skupština, a izvršnu vlast obavljaju općinski načelnik, gradonačelnik i župan.

Člankom 68. propisano je i financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i to na način da same raspolažu prihodima u okviru svog samoupravnog djelokruga.<sup>25</sup> Zakon izričito nalaže da prihodi jedinice lokalne samouprave i jedinice područ-

<sup>23</sup> Ibidem, str. 670.

<sup>24</sup> Trendovi u teoriji i komparativnoj praksi ukazuju na to da su županije instrument gomilanja neefikasne i politizirane administracije. (Koprić, op.cit. str. 671). Zbog svojih loših ekonomskih kapaciteta županije su neprikladne za potporu ekonomskom razvoju. (Rašić Bakarić, I., Sumpor, M., Šišinački, J., (2007) Governance and Local Economic Development: In Search of an Appropriate Governance Structure for Croatia. U: Sylvain Giguère (ed.) Local Innovations for Growth in Central and Eastern Europe. Paris: OECD)

<sup>25</sup> Financiranje Grada Zagreba regulirano je člankom 22. Zakona o Gradu Zagrebu koji propisuje prihode Grada Zagreba:

1. vlastiti porezi, prirez, naknade, doprinosi i pristojbe,
2. prihodi od stvari u vlasništvu Grada i imovinskih prava,
3. prihodi od trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u vlasništvu Grada, odnosno u kojima Grad ima

ne (regionalne) samouprave moraju biti razmjerni djelokrugu poslova iz njihove nadležnosti. Prihodi su uglavnom javnopravnog karaktera (općinski, gradski i županijski porezi, prirez, udio u zajedničkim porezima), ali i privatnopravnog karaktera kao npr. prihodi od stvari u vlasništvu lokalne jedinice, prihodi od imovinskih prava ili trgovačkih društava u njenom vlasništvu ili prihodi od naknada za koncesiju.

## 4.2. Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Prema izričitoj zakonskoj odredbi članka 3. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave<sup>26</sup> tri su izvora sredstava lokalne i područne (regionalne) samouprave:

1. vlastiti izvori,
2. zajednički porezi,
3. dotacije iz državnog i županijskog proračuna.

Vlastiti izvori sredstava općina, gradova i županija su u prvom redu prihodi od vlastite imovine – privatnopravni (originarni) prihodi – i to prihodi od stvari u vlasništvu, prihodi od imovinskih prava, od trgovačkih društava u njihovom vlasništvu i prihodi od koncesija. Prihodi od poreza – javnopravni (derivativni) prihodi - daljnji su vlastiti izvor prihoda lokalnih jedinica.

Donošenjem Zakona o lokalnim porezima<sup>27</sup> dio odredbi koje reguliraju vlastite izvore odnosno vlastite porezne prihode lokalnih jedinica prebačen je iz Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Zakon o lokalnim porezima, a u Zakonu o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ostao je samo dio regulative koja se odnosi na zajedničke poreze ili, preciznije, na zajednički porez – porez na dohodak, budući da porez na promet nekretnina više nije zajednički porez<sup>28</sup>.

Prihod od poreza na dohodak dijeli se između središnje države, županije, grada i općine, tako da je udio županije 16,5%, grada i općine 60%, udio za decentralizirane

---

udio ili dionice,

4. prihodi od koncesija koje dodjeljuje Gradska skupština,
5. novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje Grad propiše,
6. udio u zajedničkim porezima s Republikom Hrvatskom,
7. drugi prihodi određeni zakonom.

<sup>26</sup> ("Narodne novine", br. 117/93, 92/94, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07, 73/08, 25/12, 147/14, 100/15)

<sup>27</sup> ("Narodne novine", br. 115/16)

<sup>28</sup> Prema Zakonu o porezu na promet nekretnina ("Narodne novine" br. 115/16) prihod od poreza na promet nekretnina pripada jedinici lokalne samouprave na području koje se nekretnina nalazi (članak 2. Zakona o porezu na promet nekretnina).



funkcije 6%, udio pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije 16% i udio pozicije za pomoći za projekte sufinancirane sredstvima europskih strukturnih i investicijskih fondova čiji su nositelji općine, gradovi i županije, odnosno pravne osobe u njihovom većinskom vlasništvu ili suvlasništvu ili ustanovama čiji su osnivači 1,5%.<sup>29</sup> Grad Zagreb, koji ima status grada i županije, ima osnovni udio od 76,5% u razdiobi prihoda od poreza na dohodak, a budući da prema posebnim propisima financira decentralizirane funkcije (osnovno školstvo, srednje školstvo, socijalna skrb, zdravstvo i vatrogastvo) to mu pripada odgovarajući postotak udjela za decentralizirane funkcije (16%, dio prihoda državnog proračuna) i 1,5% udjela za pozicije projekata sufinanciranih iz fondova Europske unije. Dodatni udio u prihodima od poreza na dohodak imaju i druge županije, općine i gradovi koji prema posebnim zakonima financiraju decentralizirane funkcije. (članak 45. stavak 5. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave)<sup>30</sup>

Poseban povlaštenu status pri raspodjeli prihoda od poreza na dohodak imaju potpomognuta područja (88% općina i grad, a 12% županija), brdsko-planinska područja i općine i gradovi na otocima.

Općine i gradovi koji imaju status brdsko-planinskog područja i koje su Odlukom o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti razvrstane u III i IV skupinu po indeksu razvijenosti, imaju povećan udio od 70,5%. Udio županije je 12%, udio za decentralizirane funkcije 6% udio pozicije za pomoći izravnjanja decentralizirane funkcije 0%, udio pozicije za pomoći za projekte sufinancirane sredstvima europskih strukturnih i investicijskih fondova čiji su nositelji općine, gradovi i županije, odnosno pravne osobe u njihovom većinskom vlasništvu ili suvlasništvu ili ustanovama čiji su osnivači 1,5%, te udio pozicije za pomoći za financiranje kapitalnog projekta od interesa za razvoj jedinice lokalne samouprave na brdsko-planinskom području 10 %.<sup>31</sup>

Posebnost udjela u financiranju otočkih općina i gradova, pod pretpostavkom da međusobno zaključe sporazum o zajedničkom financiranju kapitalnog projekta od interesa za razvoj otoka, je dodatna raspodjela udjela u porezu na dohodak na udio pozicije za pomoći za financiranje kapitalnih projekta od interesa za razvoj otoka od 16%.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Članak 45. stavak 1. i 2. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

<sup>30</sup> Sredstva s pozicije pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije državnog proračuna (dio poreza na dohodak koji pripada središnjoj državi) prenose se na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ukoliko lokalna jedinica pokriva rashod za osnovno i srednje školstvo, socijalnu skrb, zdravstvo i vatrogastvo (članak 45a. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave).

<sup>31</sup> Članak 45. stavak 8. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

<sup>32</sup> Članak 45. stavak 9. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

### 4.3. Zakon o lokalnim porezima

Ovaj Zakon određuje lokalne poreze kao poreze koji u cijelosti pripadaju jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, a poreznim tijelom se smatra upravno tijelo nadležno za poslove utvrđivanja, nadzora i naplate poreza ili ispostava Porezne uprave (članak 2. Zakona o lokalnim porezima).

Umjesto termina “županijski porezi” koje je koristio Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (članak 5.), Zakon o lokalnim porezima rabi termin “porezi jedinica područne (regionalne) samouprave”.

Porezi jedinica područne (regionalne) samouprave su prema članku 3. Zakona o lokalnim porezima:

- porez na nasljedstva i darove,
- porez na cestovna motorna vozila,
- porez na plovila,
- porez na automate za zabavne igre.

Općine i gradovi (sada jedinice lokalne samouprave prema članku 20. Zakona o lokalnim porezima) mogu uvesti sljedeće poreze:

- prirez porezu na dohodak,
- porez na potrošnju,
- porez na kuće za odmor<sup>33</sup>,
- porez na korištenje javnih površina.

Općine i gradovi imaju obvezu uvođenja i naplaćivanja poreza na nekretnine<sup>34</sup>.

Županije, gradovi i općine od vlastitih izvora prihoda imaju još novčane kazne i oduzetu imovinsku korist za prekršaje, a samo općine i gradovi ostvaruju vlastiti prihod od pristojbi, boravišnih pristojbi, komunalne naknade, doprinosa i naknade za korištenje javnih gradskih ili općinskih površina.

Prihod od poreza na dobit, do 2008. godine zajedničkog poreza, od tada je u cijelosti prihod državnog proračuna.

### 4.4. Zakon o proračunu

Zakon o proračunu<sup>35</sup> uređuje financijsko-pravne odnose koji se odnose na proračun – planiranje, izradu, donošenje, izvršavanje proračuna, sve proračunske odnose u javnom sektoru uključujući i proračunski nadzor – kako na razini središnje države, tako i za lokalna tijela, za proračunske korisnike državnog proračuna i proračuna lokalnih tijela. On

<sup>33</sup> Prestaje važiti 1.1.2018. godine kada stupaju na snagu odredbe o porezu na nekretnine (članak 68. Zakona o lokalnim porezima).

<sup>34</sup> Odredbe o porezu na nekretnine stupaju na snagu 1.1.2018. godine.

<sup>35</sup> (“Narodne novine”, br. 87/08, 109/07, 136/12, 15/15)

regulira i zaduživanje središnjih i lokalnih tijela, te upravljanje imovinom i javnim dugom, kao i ostala pitanja vezana za upravljanje javnim financijama. (člancak 1. i članak 2. Zakona o proračunu).

Zakon određuje jedinicu lokalne i područne (regionalne) samouprave kao općinu, grad ili županiju “čija tijela obavljaju funkcije, izvršavaju zadaće i donose programe propisane zakonom i odlukama donesenima na temelju zakona, za što se sredstva osiguravaju u njihovu proračunu”, a njihov proračun određuje kao akt kojim se procjenjuju prihodi i utvrđuju rashodi, a donosi ga lokalno predstavničko tijelo (članak 3. Zakona o proračunu).<sup>36</sup>

U nadležnosti je Ministarstva financija davanje uputa lokalnim tijelima za izradu proračuna, što je Ministarstvo dužno učiniti do svakog 15. kolovoza u tekućoj godini (članak 27. Zakona o proračunu).

Daljnji tijek proračunske procedure ne razlikuje se u bitnom kod proračuna središnje države i proračuna lokalnih tijela – po primitku uputa Ministarstva financija upravno tijelo za financije izrađuje upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i dostavlja ih proračunskim i izvanproračunskim korisnicima proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, nakon čega lokalni proračunski korisnici izrađuju prijedlog financijskog plana koji sadrži predviđene prihode, rashode i obrazloženje. Potom se izrađuje nacrt proračuna za tekuću godinu i projekcija za sljedeće dvije godine, a predstavnik izvršne vlasti utvrđuje prijedlog proračuna i konačno, predstavničko tijelo donosi proračun.

Zakon o proračunu svojim odredbama propisuje način financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave zaduživanjem. Zakon određuje cilj zaduživanja i upravljanja dugom kao “osiguranje financijskih potreba državnog proračuna”<sup>37</sup>, te nameće onom tijelu koje se zadužuje obvezu razboritosti prilikom preuzimanja tog rizika.

Lokalna jedinica može se zaduživati uzimanjem kredita, zajmova i izdavanjem vrijednosnih papira.<sup>38</sup>

Municipalnim obveznicama njihovi kupci uz primjerenu naknadu u obliku kamata i (obično) poreznih olakšica financiraju potrebe lokalnih vlasti. Ovakav način financiranja lokalnih jedinica vrlo je popularan i raširen u SAD. Ove obveznice predstavljaju jedinstven nefiskalni instrument financiranja lokalnog javnog sektora koji se isplaćuje sredstvima ostvarenim od izgrađenih projekata. Ulaganje u municipalne obveznice zani-

<sup>36</sup> Općinsko vijeće, gradsko vijeće ili županijska skupština.

<sup>37</sup> Zakon o proračunu, članak 71.

<sup>38</sup> Municipalne obveznice su dužnički vrijednosni papiri izdani od lokalnih vlasti, a namjena im je prikupljanje financijskih sredstava za financiranje lokalne infrastrukture ali i drugih projekata koji imaju karakter javnih dobara ili usluga. (Šimović, H., (2005) Municipalne obveznice i njihova primjena u Hrvatskoj, FiP, Zagreb, 3/2005., str. 9.)

mljivo je investitorima i iz razloga sigurnosti i visoke kamate ili prinosa, redovno većeg nego kod druge vrste obveznica.<sup>39</sup>

Zakon o proračunu (članak 89.) daje mogućnost financiranja lokalnih projekata i sklapanjem ugovora o javno-privatnom partnerstvu i to: (1) lokalnim jedinicama, (2) ustanovama čiji su osnivači lokalne jedinice i (3) trgovačkim društvima koja su u njihovom većinskom vlasništvu, uz dva uvjeta:

1. Da ukupna godišnja obveza javnog partnera prema svim privatnim partnerima ne prelazi 25% ostvarenog proračunskog prihoda iz prethodne godine umanjenog za kapitalne prihode,
2. Pozitivno mišljenje Ministarstva financija i drugih tijela prema posebnim propisima koji uređuju javno-privatno partnerstvo.<sup>40</sup>

Zakon različito tretira kratkoročno i dugoročno zaduživanje lokalnih jedinica.

Kratkoročno zaduživanje (do 12 mjeseci bez mogućnosti reprograma i zatvaranja postojećih obveza drugim kratkoročnim kreditima i zajmovima) moguće je samo zbog "premošćivanja jaza nastalog zbog različite dinamike priljeva sredstava i dospijeca obveza" (članak 86a. stavak 2. Zakona o proračunu), dok je dugoročno zaduživanje moguće samo za investicijska ulaganja i to uz suglasnost Vlade. Ukoliko bi ugovor o zajmu bio sklopljen bez suglasnosti Vlade, on je po samom zakonu ništetan.

Ukupna godišnja obveza lokalne jedinice po svim vidovima zaduživanja ne smije prelaziti 20% ostvarenih prihoda u godini koja prethodi godini u kojoj se zadužuje.<sup>41</sup>

Zakoni o izvršavanju državnog proračuna predstavljaju pravnu osnovu financiranja lokalnih razina dotacijama (pomoćima). Tako Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017. godinu<sup>42</sup> omogućuje kompenzaciju jedinicama lokalne i područne samouprave za umanjeni prihod od poreza na dohodak, kao i za neostvareni prihod od poreza na dobit koji je još od 2008. godine u cijelosti prihod državnog proračuna. Jedinice lokalne samouprave sa statusom područja posebne državne skrbi ostvaruju pravo na dotacije iz državnog proračunu temeljem tzv. indeksa razvijenosti, a napušten je raniji kriterij prihoda po stanovniku.<sup>43</sup>

<sup>39</sup> Financiranje komunalne infrastrukture izdavanjem municipalnih obveznica po svom karakteru ima velike sličnosti s institutom javno-privatnog partnerstva kao drugim vidom nefiskalnog financiranja javnog sektora. Razlika je u tome što kod javno-privatnog partnerstva javni i privatni sektor zaključuju ugovor o zajedničkoj suradnji, dok se kod izdavanja municipalnih obveznica uspostavlja vjerovničko-dužnički odnos prodajom obveznica. (Špoljarić, D., (2010) Investicijski fondovi rizičnog kapitala i porezni aspekti njihovog djelovanja, doktorska disertacija, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, str. 33 i 34.)

<sup>40</sup> Agencija za investicije i konkurentnost odobrava prijedloge ugovora o javno-privatnim partnerstvima u skladu sa Zakonom o javno-privatnom partnerstvu ("Narodne novine" br. 78/12, 152/14)

<sup>41</sup> Članak 88. stavak 1. Zakona o proračunu)

<sup>42</sup> "Narodne novine" br. 26/16.

<sup>43</sup> Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017. godinu, članak 39. ("Narodne

## 4.5. Zakon o komunalnom gospodarstvu

Pojam korisničke naknade obuhvaća: a) naknade za usluge pojedinačno određenoj osobi u vidu pristojbi za dozvole, ovjere ili registracije, a sve to kao naknada troškova u javnom sektoru, b) javne cijene ili cijene javnih usluga koje plaćaju točno određeni subjekti (npr. korištenje javnih dobara, ulaznice za nacionalne parkove i dr.) i c) porezi temeljem ostvarene posebne koristi određenih skupina stanovništva tj. ne izvode se iz ružanja usluga točno određenim pojedincima.

Korisničke naknade smatraju se fiskalno najizdašnjim neporeznim prihodima na lokalnoj razini.<sup>44</sup>

Zajedničko obilježje svih korisničkih naknada je ostvarenje načela korisnosti – financiranje javnih usluga tereti one koji imaju nesporedne koristi od pružanja tih usluga.

“S obzirom da je za većinu javnih usluga koje se pružaju sa središnje razine državne vlasti nemoguće odrediti razinu koristi koju od njih imaju pojedinci, ili barem skupine pojedinaca, ovo se načelo ne primjenjuje pri oblikovanju javnih prihoda središnje države. Većina poreza, najvažnijih instrumenata prikupljanja sredstava za financiranje javnih usluga koje pruža središnja država, stoga slijedi konkurentno načelo – načelo sposobnosti za plaćanje poreznih obveznika (engl. *ability to pay principle*; njem. *Leistungsfähigkeitsprinzip*).”<sup>45</sup>

Zakon o komunalnom gospodarstvu<sup>46</sup> određuje načela, način obavljanja i financiranja komunalnog gospodarstva, pri čemu se komunalnim gospodarstvom smatra obavljanje komunalnih djelatnosti kao javne službe.<sup>47</sup>

Sredstva za obavljanje komunalnih djelatnosti ostvaruju se iz cijene komunalne usluge, iz komunalne naknade, iz proračuna jedinice lokalne samouprave i iz drugih izvora, a visinu cijene određuje isporučitelj usluge.<sup>48</sup>

Komunalna naknada predstavlja prihod jedinice lokalne samouprave, a sredstvima komunalne naknade financira se odvodnja atmosferskih voda, održavanje čistoće javnih površina, održavanje cesta, groblja, javne rasvjete i dr. Sredstvima komunalnih doprinosa, koji su isto prihod lokalne samouprave, financiraju se objekti i uređaji komunalne infrastrukture.

---

novine br. 119/16)

<sup>44</sup> Bajo et al., op.cit., str 72.

<sup>45</sup> Žunić Kovačević, N., Gadžo, S., (2014) Komunalna naknada u RH i njezino pozicioniranje, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, v. 35, br. 1, str. 245-270, str. 254.

<sup>46</sup> (“Narodne novine” broj 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03 – pročišćeni tekst, 82/04, 178/04, 38/09, 79/09, 153/09, 49/11, 144/12, 94/13 - Zakon o održivom gospodarenju otpadom, 153/13 – Zakon o gradnji, 147/14 i 36/15 - Zakon o pogrebničkoj djelatnosti)

<sup>47</sup> Članak 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu

<sup>48</sup> Članak 17. Zakona o komunalnom gospodarstvu

## 5. ZAKLJUČAK

Suvremene države organizirane su na više razina vlasti kojih može biti najmanje dvije – središnja i lokalna razina – ali obično ih unutar složenog državnog ustroja ima više, a posebno u federalnim i konfederalnim državama. Modernizaciju javne uprave prati trend decentralizacije, neovisno o tome da li se radi o zemljama s dugom demokratskom tradicijom ili o mladim demokracijama.<sup>49</sup>

Europski i svjetski trend je politička i financijska decentralizacija, što je u Europi jasno istaknuto u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi koju je Europsko vijeće donijelo još 1985. godine, a Republika Hrvatska preuzela Zakonom o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi iz 1997. godine.

Usprkos prihvaćanju Povelje i činjenici da je u Ustav i zakone ugradila sve njene smjernice, Republika Hrvatska smatra se visoko centraliziranom državom,<sup>50</sup> a njen sustav lokalne samouprave nalazi se u dubokoj financijskoj, upravnoj i političkoj krizi.<sup>51</sup>

Normativni okvir financiranja lokalnih razina vlasti u Republici Hrvatskoj nalazmo u nizu više puta mijenjanih i dopunjanih zakona i podzakonskih propisa, što cijeli sustav čini izuzetno nepreglednim i kompliciranim pa su mu neophodne hitne izmjene i objedinjenje propisa u što manje zakona.

Temeljne postavke financiranja lokalnih razina vlasti nalaze se u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi i u Ustavu Republike Hrvatske.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, sedam puta mijenjan i dopunjavan, financiranje lokalnih razina vlasti regulira tek općenito u duhu Europske povelje o lokalnoj samoupravi: općenito propisuje da jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave same raspolažu prihodima u okviru svog samoupravnog djelokruga i da prihodi jedinica lokalne samouprave i jedinica područne (regionalne) samouprave moraju biti razmjerni djelokrugu poslova iz njihove nadležnosti.

Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, mijenjan je i dopunjavan šesnaest puta, a njegov najveći dio uopće više nije na snazi. Materiju koju je do sada regulirao ovaj zakon sada uglavnom regulira Zakon o lokalnim porezima, što ima svoje opravdanje u činjenici da se financiranje lokalnih razina vlasti provodi u najvećem dijelu poreznim prihodima, ali ujedno izaziva dodatnu konfuziju i nepreglednost propisa.

Zakoni o izvršavanju državnog proračuna, koji se svake godine donose uz državni proračun, predstavljaju pravnu osnovu financiranja lokalnih razina vlasti dotacijama (pomoćima).

<sup>49</sup> Kuhlman, S., (2011) Decentralization in France: The “Jacobin” State Stuck between Continuity and Transformation, Hrvatska i komparativna javna uprava, Zagreb, br. 2 (2011), str. 311 – 336.

<sup>50</sup> Vidi bilješku broj 5.

<sup>51</sup> Kregar et al, op.cit., str. 10.

Zakon o proračunu propisuje uvjete zaduživanja lokalnih razina vlasti. Zaduživanje je ograničeno objektivno i subjektivno; ostvarenim proračunskim prihodom iz prethodne godine i pozitivnim mišljenjem Ministarstva financija. Na taj način središnja vlast izbjegava nekontrolirano zaduživanje lokalnih tijela i posljedično tome financijsku nestabilnost države.

Najznačajniji izvor neporeznih prihoda na lokalnoj razini predstavljaju korisničke naknade. Komunalne naknade, komunalni doprinosi i pristojbe nižih razina vlasti predstavljaju njihov tradicionalni izvor prihoda, a plaćaju se za određenu uslugu ili kao naknada za korištenje lokalnih komunalnih dobara. Zakon o komunalnom gospodarstvu, mijenjan i dopunjavan četrnaest puta, propisuje načela, oblik i način financiranja komunalnog gospodarstva i komunalnih djelatnosti.

Navedeni pregled propisa pokazuje svu netransparentnost normativnog okvira financiranja lokalnih razina vlasti: pojedini ključni propisi mijenjaju se i tri puta godišnje, dijelovi materije prebacuju se iz jednih propisa u druge, a sve to prati nebrojena količina podzakonskih akata koji se po prirodi stvari isto neprekidno mijenjaju.

Budući da je financiranje lokalnih razina vlasti *conditio sine qua non* decentralizacije, rješenje nastale zakonodavne konfuzije nikako ne bi smjelo biti palijativno – nove izmjene i dopune pojedinih propisa.

Da bi se provela politička, administrativna i financijska decentralizacija, rješenje financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj mora biti u duhu ustavnih načela vladavine prava i zahtjeva pravne sigurnosti građana, sveobuhvatno i cjelovito, kao potpuna ili barem djelomična kodifikacija.

## LITERATURA

1. Bajo, A., Jurlina Alibegović, D., (2008) Javne financije lokalnih jedinica vlasti; Školska knjiga, Ekonomski institut, Institut za javne financije, Zagreb
2. Jelčić, B. (1994) Financijsko pravo i financijska znanost, Birotehnika, Zagreb
3. Jelčić, B., Lončarić-Horvat, O., Šimović, J., Arbutina, H., Mijatović, N., (2008) Financijsko pravo i financijska znanost, Narodne novine d.d., Zagreb
4. Koprić, I., (2010) Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj, Hrvatska javna uprava, god. 10., br. 3.
5. Kregar, J., Đulabić, V., Gardašević, Đ., Musa, A., Ravlić, S., Rogić Lugarić, T., (2011) Demokracija, Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Zagreb
6. Kuhlman, S., (2011) Decentralization in France: The “Jacobin” State Stuck between Continuity and Transformation, Hrvatska i komparativna javna uprava, Zagreb, br. 2 (2011), str. 311 – 336.
7. Lauc, Z., (1998) Oblikovanje hrvatske lokalne samouprave u svjetlu ratifikacije Europske povelje o lokalnoj samoupravi, Zbornik radova Savjetovanja “Primjena Europske povelje o lokalnoj samoupravi u Republici Hrvatskoj“, Osječko-baranjska županija, Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku i Veleposlanstvo lokalne demokracije Slavonije, Osijek
8. Musgrave, R. i P., (1998) Javne financije u teoriji i praksi, Institut za javne financije, Zagreb
9. Rašić Bakarić, I., Sumpor, M., Šišinački, J., (2007) Governance and Local Economic Development: In Search of an Appropriate Governance Structure for Croatia. U: Sylvain Giguère (ed.) Local Innovations for Growth in Central and Eastern Europe. Paris: OECD)
10. Rosen, H.S., Gayer, T., (2010) Javne financije, Institut za javne financije, Zagreb
11. Šimović, H., (2005) Municipalne obveznice i njihova primjena u Hrvatskoj, FiP, Zagreb, 3/2005
12. Špoljarić, D., (2010) Investicijski fondovi rizičnog kapitala i porezni aspekti njihovog djelovanja, doktorska disertacija, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb
13. Tiebout, C., (1956), A Pure Theory of Local Expenditures, Journal of Political Economy, Vol. 64, No. 5, Oct. 1956
14. Žunić Kovačević, N., Gadžo, S., (2014) Komunalna naknada u RH i njezino pozicioniranje, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, v. 35, br. 1, str. 245-270.



## **INTERNETSKE STRANICE MINISTARSTVA UPRAVE REPUBLIKE HRVATSKE**

1. <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-drzavnu-upravu-te-lokalnu-i-podrucnu-regionalnu-samoupravu/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava/842>, (pristup:16.12.2016.)
2. Strateški plan Ministarstva uprave RH za razdoblje 2017. - 2019. (pristup 13.4.2017.)

## **ZAKONI**

1. Ustav Republike Hrvatske (“Narodne novine”, br. 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14)
2. Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (“Narodne novine”, br. 117/1993, 92/1994, 69/1997, 33/2000, 73/2000, 127/2000, 59/2001, 107/2001, 117/2001, 150/2002, 147/2003, 132/2006, 26/2007, 73/2008, 25/2012, 147/2014, 100/2015, 115/2016)
3. Zakon o Gradu Zagrebu (“Narodne novine”, br. 62/2001, 125/2008, 36/2009, 119/2014)
4. Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi (“Narodne novine”, Međunarodni ugovori, br. 4/08)
5. Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017. godinu (“Narodne novine” br. 119/2016)
6. Zakon o javno-privatnom partnerstvu (“Narodne novine” br. 78/2012, 152/2014)
7. Zakon o komunalnom gospodarstvu ( “Narodne novine” broj 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03 – pročišćeni tekst, 82/04, 178/04, 38/09, 79/09, 153/09, 49/11, 144/12, 94/13 - Zakon o održivom gospodarenju otpadom, 153/13 - Zakon o gradnji, 147/14 i 36/15 - Zakon o pogrebničkoj djelatnosti)
8. Zakon o lokalnim porezima (“Narodne novine” br. 115/2016)
9. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (“Narodne novine” br. 33/2001, 60/2001, 129/2005, 109/2007, 125/08, 36/2009, 150/2011, 144/2012)
10. Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi (“Narodne novine” Međunarodni ugovori, br. 14/97)
11. Zakon o porezu na promet nekretnina (“Narodne novine” br. 115/2016)
12. Zakon o proračunu (“Narodne novine” br. 87/2008, 109/2007, 136/2012, 15/2015)

