

IVICA ČULO

**FUNKCIONIRANJE
LOKALNE I PODRUČNE SAMOUPRAVE
U REPUBLICI HRVATSKOJ**



SADRŽAJ

POPIS KRATICA I SIMBOLA	9
RIJEČ UREDNIKA	13
1. UVOD	19
1.1. SMJERNOST RAZMATRANJA	23
2. RASPODJELA OVLASTI NA RAZINI OPĆE DRŽAVE	27
2.1. SREDIŠNJA RAZINA	29
2.2. LOKALNA I PODRUČNA RAZINA VLASTI	30
2.3. ZADOVOLJAVANJE JAVNIH POTREBA	31
2.3.1. Stvaranje uvjeta za razvoj lokalnog sustava	31
2.3.2. Potrebitost javnih dobara	32
2.3.3. Značajnost javnih i privatnih dobara	32
3. UPRAVNO-TERITORIJALNA ORGANIZACIJA VLASTI SAMOUPRAVNIH JEDINICA U REPUBLICI HRVATSKOJ	37
3.1. SUVREMENI SUSTAV VLASTI	37
3.1.1. Počeci ustroja i zadovoljavanje javnih potreba	37
3.1.2. Uređenost lokalne samouprave	41
3.1.3. Lokalna samouprava u hrvatskoj tradiciji do 1945. godine	43
3.1.4. Lokalna samouprava u razdoblju od 1945. do 1990.	45
3.1.5. Ustroj lokalne i područne samouprave nakon 1990.	47
3.2. USTROJSTVO I DJELOKRUG SAMOUPRAVNIH JEDINICA	48
3.2.1. Ustrojstvo i nadležnost samoupravnog djelokruga	48
3.2.2. Ustroj i podjela državne vlasti	49
3.2.3. Ustroj i djelokrug lokalnih razina vlasti	51
3.2.3.1. Zaštita prava građana na samoupravu	57
3.2.3.2. Poslovi i nadležnosti lokalnih razina	58
3.3. TERITORIJALNO USTROJSTVO I MOGUĆNOSTI RAZVOJA LOKALNIH JEDINICA	64
3.3.1. Teritorijalni ustroj lokalne i područne samouprave	64
3.3.2. Demografski i prostorni raspored lokalnih i područnih jedinica	67
3.3.3. Struktura nastanjenosti prema samoupravnim jedinicama	70
3.4. MODEL REGIONALNOG USTROJA PREMA KRITERIJIMA EU	72
3.4.1. Klasifikacija prostornih jedinica u Republici Hrvatskoj	72
3.4.2. Kriterij solidarnosti temelj ravnomjernog međuregionalnog razvoja	75
3.4.3. Samoupravne jedinice u područjima posebne državne skrbi	79

4. EKONOMSKO PROSTORNA ANALIZA LOKALNIH JEDINICA	83
4.1. UPRAVNO-TERITORIJALNI MODEL LOKALNOG USTROJA	83
4.2. PROBLEMATIZIRANJE PITANJA VELIČINE I BROJA LOKALNIH JEDINICA	85
4.2.1. Pogledi i uvjerenja o samoupravnom sustavu	85
4.2.2. Veličina i brojnost jedinica - problem ili otvoreno pitanje	88
4.2.3. Ukidati ili razvijati samoupravne jedinice	90
4.2.4. Usmjeravanje sredstava u rast i razvoj jedinica	94
4.3. USPOREDNI PRIKAZ LOKALNIH JEDINICA S NEKIM RAZVIJENIM ZEMLJAMA	95
5. FISKALNI PROCESI IZMEĐU SREDIŠNJE DRŽAVE I LOKALNIH RAZINA	101
5.1. UREĐENOST FISKALNIH ODNOSA	101
5.2. FISKALNI ODNOSI IZMEĐU RAZINA VLASTI	101
5.3. OSNOVA FISKALNOG SUSTAVA	103
5.3.1. Hrvatske porezne reforme	103
5.3.2. Hrvatski porezni sustav i njegova temeljna obilježja	105
5.4. STRUKTURA FISKALNOG SUSTAVA	107
5.5. DECENTRALIZACIJA NADLEŽNOSTI	110
5.5.1. Fiskalna decentralizacija	111
5.5.2. Decentralizacija funkcija	115
5.5.3. Poslovi i sredstva za decentralizirane funkcije	119
5.5.4. Ekonomski aspekt decentralizacije	121
6. MODEL FINANCIRANJA SAMOUPRAVNIH JEDINICA	125
6.1. INSTITUCIONALNI OKVIR FINANCIRANJA LOKALNIH JAVNIH POTREBA	125
6.2. MODEL FINANCIRANJA KAO OSNOVA LOKALNE FINACIJSKE AUTONOMIJE	135
6.2.1. Odabir modela financiranja samoupravnih razina	135
6.2.2. Model financiranja osnova financijske autonomije	136
6.2.3. Fiskalna autonomija lokalnih razina	138
6.3. FINANCIRANJE LOKALNIH JAVNIH POTREBA	141
6.3.1. Proračun lokalnih razina temeljni instrument financiranja javnih potreba	141
6.3.2. Izvori prihoda za financiranje javnih potreba	143
6.3.2.1. Financiranje javnih potreba lokalnih razina	143
6.3.2.2. Oblici stjecanja proračunskih prihoda	144
6.3.2.3. Prihodi lokalnih i područnih jedinica	145
6.3.2.4. Izvori prihoda lokalnih razina	147
6.4. FINANCIRANJE LOKALNIH JAVNIH POTREBA U MEĐUNARODNIM DOKUMENTIMA	156
6.4.1. Usklađenost lokalnih i područnih jedinica s međunarodnim dokumentima	156
6.4.1.1. Svjetska deklaracija o lokalnoj samoupravi	157
6.4.1.2. Europska povelja o lokalnoj samoupravi	158
6.5. PROCEDURALNI PRORAČUNSKI POSTUPCI	162

6.5.1. Nositelji proračunskih nadležnosti	162
6.5.2. Priprema proračuna	165
6.5.3. Donošenje proračuna	170
6.5.4. Provođenje proračuna	174
6.6. NADZOR PRORAČUNSKIH SUBJEKATA	175
6.6.1. Općenito o nadzoru proračunskih sredstava	175
6.6.2. Revizija proračunskih sredstava	181
6.6.2.1. Razmatranje poslovanja lokalnih razina	184
6.6.2.2. Provjera financijskih izvještaja i poslovanja lokalnih razina	189
6.6.2.3. Izražavanje mišljenja	193
6.6.2.4. Utvrđivanje praga značajnosti	196
6.6.2.5. Međunarodna suradnja	197
6.6.2.6. Međunarodni revizijski standardi	198
7. VELIČINA I STRUKTURA JAVNE POTROŠNJE	201
7.1. ANALIZA VELIČINE JAVNE POTROŠNJE LOKALNIH RAZINA VLASTI	201
7.1.1. Izvori financiranja javne potrošnje	202
7.1.2. Financiranje proračunskih rashoda prema razinama vlasti	204
7.1.2.1. Financiranje proračunskih rashoda u općinama do 1000 stanovnika	214
7.1.2.2. Financiranje proračunskih rashoda u opć. s prihodima do 3 mil kn	219
7.1.3. Analiza ostvarenih prihoda na lokalnim razinama	223
7.1.3.1. Ostvareni tekući prihodi	231
7.1.3.1.1. <i>Ostvareni porezni prihodi</i>	233
7.1.3.1.2. <i>Ostvareni neporezni prihodi</i>	253
7.1.3.2. Ostvareni kapitalni prihodi	263
7.1.3.3. Ostvarene pomoći	268
7.1.3.4. Zaduživanje	273
7.1.4. Analiza proračunskih rashoda	281
7.1.4.1. Analiza rashoda lokalnih i područnih jedinica	286
7.1.4.1.1. <i>Analiza tekućih rashoda</i>	297
7.1.4.1.2. <i>Kapitalna ulaganja (rashodi) - financiranje investicijskih potreba</i>	318
7.1.4.1.3. <i>Drugi rashodi poslovanja</i>	333
7.1.5. Prikaz ostvarenja proračunskih prihoda i rashoda na razini lokalne jedinice	335
7.2. ANALIZA EKONOMSKE SNAGE	343
7.2.1. Analiza ekonomske snage po županijama	344
7.2.2. Fiskalni kapacitet po županijama	350
7.2.3. Porezni napor i porezni teret po županijama	359
7.2.4. Nerazmjer ostvarenih prihoda i broja stanovnika	372
8. FINANCIJSKA PRAVEDNOST U ODNOSIMA RAZINA VLASTI	379
8.1. OKOMITA FINANCIJSKA NERAVNOTEŽA	379

8.2. VODORAVNA FINANCIJSKA NERAVNOTEŽA	386
8.3. POLITIKA FINANCIRANJA LOKALNIH RAZINA VLASTI	388
8.3.1. Promjenom nadležnosti promjena financijske pravednosti	389
8.3.2. Održivost financijske pravednosti	392
9. OBRNUTI SMJER	411
9.1. IZ SUBJEKTIVNOG U OBJEKTIVNO	411
9.2. O POSLJEDICAMA, NE I O UZROCIMA	414
 SAŽETAK	 417
SUMMARY	419
POPIS TABLICA I SLIKA	421
LITERATURA	427
ŽIVOTOPIS AUTORA	439