

Dr. sc. Dana Dobrić¹
 Dr. sc. Stjepan Gadžo²
 Dr. sc. Dejan Bodul³

UDK: 352.07:347.736(497.5)
 352.07(4)EU
 339.923:061.1>(4)EU
 Primljeno: listopad 2015.
 Pregledni znanstveni rad

PROBLEM „BANKROTA“ HRVATSKIH LOKALNIH JEDINICA: STANJE I PERSPEKTIVE U KONTEKSTU EUROPEIZACIJE SUSTAVA VIŠERAZINSKOG UPRAVLJANJA

Izazovi s kojima se suočava hrvatski javni sektor u kompleksnim uvjetima tržišnog gospodarstva nameću potrebu za analizama koja prelaze tradicionalne granice pravnih disciplina. Autori ovog rada problematici lokalne samouprave pristupaju prepoznajući komplementarnost stečajnog i financijskog prava, po svim bitnim obilježjima samostalnih pravnih disciplina te upravne znanosti kao društveno-empirijske discipline. Ta se međuovisnost očituje i u dubini krize koja zahvaća sva tri sustava. S jedne strane, duže od desetljeća opetovano upozoravanje znanstvenih i stručnih krugova o nužnosti upravno-teritorijalne preraspodjele Hrvatske (u smjeru okrupnjavanja JLS-a) ne nailazi na pozitivne odgovore vladajuće političke elite. Stoga se, u cilju jačanja ekonomsko-financijskog kapaciteta JLS-a otvaraju zakonske mogućnosti njihovog apliciranja na fondove Europske unije, zatim strateškog planiranja razvoja potpomognutim novim institucionalnim rješenjima (lokalnim razvojnim agencijama, lokalnim akcijskim grupama, inkubatorima, i sl.), kao i funkcionalnih prilagodbi europskim trendovima (javno-privatno partnerstvo, outsourcing, contracting-out). S druge strane, posljednje u nizu zakonodavnih intervencija u hrvatski porezni sustav, napose one vezane za oporezivanje dohotka, nameću pitanje održivosti fiskalnih pozicija većeg broja hrvatskih JLS-a. Očekivano smanjenje prihoda od poreza na dohodak, jednog od najizdašnijih izvora financiranja JLS-a, uz istovremenu neizvjesnost postizanja željenog cilja zakonskih reformi u obliku povećanja osobne potrošnje i poticanja cjelokupnog gospodarstva, povećava rizike od tzv. „bankrota“ ovih

¹ Dr. sc. Dana Dobrić, viši asistent, Katedra za upravnu znanost, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci (*Senior Assistant, Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Rijeka*): dana.v.dobric@gmail.com.

² Dr. sc. Stjepan Gadžo, asistent, Katedra za financijsko pravo, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci (*Research Assistant, Chair of Financial Law, Faculty of Law, University of Rijeka*): sgadzo@pravri.hr.

³ Dr. sc. Dejan Bodul, docent, Katedra za građansko procesno pravo, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci (*Assistant Professor, Chair of Civil Procedure Law, Faculty of Law, University of Rijeka*): dbodul@pravri.hr. Koautor je suradnik na projektu Hrvatske zaklade za znanost u okviru Projekta br. 6558 *Business and Personal Insolvency - the Ways to Overcome Excessive Indebtedness*.

političko-teritorijalnih jedinica. Očekivana pomoć središnje države u rješavanju kriznih situacija također nosi predznak neizvjesnosti, s obzirom na ograničenja daljnjeg povećanja ukupnog javnog duga, koja su se postrojila nakon pristupanja Hrvatske Europskoj uniji. S treće strane, opredjeljenje je novog hrvatskog stečajnog zakonodavstva u nejasnom normativnom odgovoru na pravno-političko pitanje: koji je primarni cilj stečajnog postupka i u čiju se korist on vodi? Ovo je stoga što se kroz stečajni postupak „prelamaju“ interesi više zainteresiranih osoba (vjerovnika, radnika, vlasnika kao i širi društveni interesi). Kako pozitivna stečajna regulativa, za sada, isključuje mogućnost provođenja stečaja nad imovinom jedinca lokalne samouprave, štoviše nikakva ex post pravna rješenja ne postoje u slučaju da lokalna jedinica postane insolventna, autori analiziraju i opravdanost proširenja pasivne stečajne sposobnosti na jedinice lokalne samouprave. Kompleksnost predmeta istraživanja i postavljeni zadaci uvjetovali su izbor metoda pa je u istraživanju korišten metodološki pristup koji obuhvaća proučavanje domaće i strane literature, odgovarajućih zakonskih propisa, kao i analizu pozitivne i strane sudske prakse.

Ključne riječi: lokalna samouprava; lokalne javne financije; Zakon o porezu na dohodak; „bankrot“ lokalnih jedinica; okrupnjavanje lokalnih jedinica.

1. UVOD

Na paleti prijedora vezanih za lokalnu i regionalnu samoupravu u Republici Hrvatskoj, posljednja je, i nažalost još uvijek aktualna, ekonomska kriza u prvi plan nametnula one primarno financijske i/ili ekonomske prirode. Njih bi, dakako, bilo pogrešno promatrati izvan puno šireg konteksta optimalnog političko-teritorijalnog ustroja. Primjerice, često postavljano pitanje prevelikog broja lokalnih jedinica neumitno je višedimenzionalno, s obzirom na njegove političke, socijalne, ekonomske i druge implikacije.⁴ Razdoblje od 2001., kojom započinje proces značajnije decentralizacije u RH, pa do danas obilježava kontinuirani nesklad između funkcija zakonski ostavljenih u djelokrug lokalnih jedinica i izvora za njihovo financiranje. Nedostatan fiskalni kapacitet hrvatskih lokalnih jedinica još više dolazi do izražaja u posljednjih sedam godina, obilježenih „kriznom“ odrednicom. Dodatni problem s kojima su one suočene (za razliku od središnje vlasti) jest nizak stupanj porezne autonomije u formalnom smislu, tj. gotovo potpuni izostanak normativnih ovlaštenja u pogledu tzv. lokalnih poreza.⁵ Posljedica je ovisnost financijskog položaja lokalnih jedinica o nerijetko hirovitim intervencijama zakonodavca u području (materijalnog) poreznog prava.

⁴ Vidi, detaljno, *Koprić* 2010c.

⁵ Detaljnije o odrednicama porezne autonomije subnacionalnih razina vlasti vidi *Arbutina* 2010, 649-655.

Najaktualniji je primjer posljednja novela Zakona o porezu na dohodak (dalje: ZPD)⁶ čije su najvažnije odredbe stupile na snagu 1. siječnja 2015. Njome su, u financijskom smislu, najviše pogođene hrvatske općine i gradovi, s obzirom na umanjene proračunskih prihoda od poreza na dohodak. U svjetlu drugih zakonskih noviteta izravno vezanih za financiranje lokalnih jedinica (primjerice, novi Zakon o regionalnom razvoju (dalje: ZRR)⁷, novela Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje: ZFJLRS)⁸ i dr.), vrlo je vjerojatno da će se bar jedan dio lokalnih jedinica susresti s nezanemarivim teškoćama u podmirivanju dospjelih obveza.

Posljedično se nameće pitanje načina rješavanja problema insolventnosti lokalnih jedinica (*subnational insolvency*). To pitanje nije nepoznato u financijskoj teoriji, u kojoj se pojam „bankrota države“ koristi za opis svih slučajeva nesposobnosti države (u najširem smislu te riječi) za namirenje svojih vjerovnika.⁹ Kad se radi o lokalnim jedinicama, čak je i letimičan uvid u hrvatsku i komparativnu praksu dovoljan za potvrdu aktualnosti problema. Dok su u Hrvatskoj vjerojatno najpoznatiji primjeri bankrota gradova Slavenskog Broda i Zlatara iz 2009.¹⁰, svjetske su naslovnice 2013. prenijele vijest o bankrotu nekadašnjeg ponosa američke auto-industrije, Detroita.¹¹ Slični su primjeri poznati i u nizu drugih država, od onih visokorazvijenih (primjerice, Švicarska, Njemačka, Švedska) do država u razvoju (primjerice, Argentina, Rusija). Pritom je uočljivo da u većini slučajeva središnja vlast na sebe preuzima ulogu „spasitelja“ insolventnih jedinica, npr. davanjem (ne)povratnih pomoći. S druge strane, manji broj država (SAD, Brazil, Mađarska) odlučio se za drugi put, koji podrazumijeva ograničenu intervenciju središnje vlasti. Radi se o normativnom uređenju posebnog postupka koji se provodi nad insolventnim lokalnim jedinicama, a koji je po svom cilju veoma sličan postupku korporativnog stečaja.

1.1. Cilj rada

U domaćoj je znanstvenoj literaturi više puta istaknuto da se ideja o lokalnoj samoupravi u Republici Hrvatskoj najčešće izvodi iz političkih razloga, a ne ekonomskih postulata.¹² Time se ugrožavaju elementarna načela i argumenti

⁶ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak, NN br. 147/14.

⁷ Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, NN br. 147/14.

⁸ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN br. 147/14.

⁹ Vidi: Jelčić 2010, 620

¹⁰ Vidi: Bilas 2009; Radusinović 2013.

¹¹ Vidi, npr.: Dossett 2013.

¹² Vidi, npr. Koprić 2008; Dulabić 2008.

učinkovite ekonomske politike, dovodeći u opasnost principe racionalnog pristupa decentralizaciji, a time i gospodarsku učinkovitost i opstojnost lokalne samouprave. Cilj je rada ukazati kako recepcija mjera reorganizacije lokalnih jedinica kroz stečajni postupak, koje pružaju poredbena rješenja, može biti odgovor za problem insolventnih lokalnih jedinica. Struktura i koncepcija rada prilagođena je davanju što sveobuhvatnijeg odgovora na postavljenu hipotezu. Promatranj se problematici pristupa interdisciplinarno, uvažavajući komplementarnost stečajnog i financijskog prava, po svim bitnim obilježjima samostalnih pravnih disciplina, te upravne znanosti kao društveno-empirijske discipline.

1.2. Pregled dosadašnje literature i korištena metodologija

Pravna literatura, iako obimna i svrsishodna, ponekad može biti ograničavajuća u pogledu nemogućnosti pružanja adekvatnih odgovora, kao ni korisnih objašnjenja i adekvatnih pristupa za određene probleme. Jedan od očiglednih primjera nalazimo u činjenici nepostojanja konvencionalnih rješenja za problem insolventnosti lokalnih jedinica, napose u kontekstu sve jače „europeizacije“ sustava višerazinskog upravljanja.

Prvo valja napomenuti kako se interes za istraživanje reperkusija europske integracije na subnacionalne razine vlasti pojačao posljednjih desetak godina.¹³ Odnos europeizacije i lokalne samouprave u domaćoj literaturi nije sustavno obrađen, već ga se pojedini istraživači djelomično dotiču u okviru znanstvenih i stručnih radova.¹⁴ Drugo, popularnost koju istraživanja

¹³ Ta je problematika posebno naglašena u radovima *Heinelta i Niederhafner (Cities and Organized Interest Intermediation in the EU Multi-level System, 2005)*, *Marshalla (Europeanization at the urban level: local actors, institutions and the dynamics of multi-level interaction, 2005)*, *Zimmermana (Die Europäische Verfassung – Eine Bilanz aus kommunaler Perspektive, 2006)*, *Guderjana (European Integration from a Local Government Perspective Theoretical Considerations, 2011 i Local Government and European integration – beyond Europeanisation?, 2012)* i *Huggingsa (New frontiers in researching European local government networks, 2011)*.

¹⁴ Europeizaciju lokalne samouprave i dobro upravljanje u lokalnim jedinicama tematizira *Musa* u radu *Lokalna samouprava u kontekstu europskih integracija: trendovi i izazovi (2011)*. U knjizi *Europski upravni prostor (2012)* *Koprić* i dr. bave se, između ostalog, teorijskim pristupima europskim integracijama i upravljanju u Europskoj uniji te utjecajem Europske unije i Vijeća Europe na lokalnu samoupravu. U istom kontekstu potrebno je istaknuti i knjige *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj (2013)* i *Europeizacija hrvatske javne uprave* urednika *Koprića*. O strukturnim i funkcionalnim promjenama koje lokalnoj samoupravi nameće proces europeizacije doznajemo također iz zbornika radova *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava (2010)*, a radovi o regionalnom razvoju i poduzetničkom pristupu njegovim upravljanjem sadržani su u zborniku radova *Forumi o regionalizaciji i održivom življenju (2007)* te knjizi *Participativno upravljanje za održivi razvoj (2009)* urednika *Kordej-De Villa* i dr. *Dulabić*

iz područja fiskalnog izravnjanja (ili fiskalnog federalizma), tradicionalno uživaju u drugim državama u posljednjih se 15-ak godina reflektira i u sve plodnijoj domaćoj znanstvenoj produkciji, napose ekonomskog i pravnog predznaka. Međutim, domaća produkcija iz ovog područja pitanja zaduženja lokalnih jedinica, a napose pitanja mogućih modela restrukturiranja njihova duga, dotiče tek periferno.¹⁵

Treće, iako se može tvrditi kako rješenja pozitivnog stečajnog prava prate globalne tendencije, u Republici Hrvatskoj postoji, možda, stotinjak znanstvenih tekstova koji se bave opsežnom i složenom problematikom korporativnog i međunarodnog stečaja.¹⁶ Štoviše, postoji skroman broj i monografija iz područja stečaja, za razliku od kapitalnih djela i znanstvenih članaka koja postoje u pravu, primjerice, SAD-a. Ipak posljednjih godina, u uvjetima globalizacije i internacionalizacije poslovanja, modernizacija stečajnog postupka, pa i kroz proširenje pasivne stečajne sposobnosti, dobiva još više na značaju jer se pokazuje kako primjena zastarjele i nefleksibilne stečajne regulative samo doprinosi produblivanju krize. U navedenom kontekstu, još uvijek skroman, broj studija analizira ekonomske i pravne mogućnosti recepcije instituta stečajnog postupka nad jedinicama lokalne samouprave.¹⁷

S obzirom na opisana ograničenja, za potrebe se ovog rada nužnom čini primjena poredbeno-pravne metode, i to i u odnosu na normativna rješenja i u pogledu razvijene pravne doktrine. U određenoj će se mjeri koristiti i druge općeprihvaćene znanstvene metode: metoda analize (pri razmatranju obilježja promatranog problema), metoda deskripcije i klasifikacije, metoda studija slučaja (prikaz slučajeva iz sudske prakse), metoda sinteze (pri zaključivanju o potencijalnom utjecaju poredbenopravne teorije na buduće hrvatsko zakonodavno uređenje).

Strukturno je rad podijeljen na pet poglavlja. Nakon uvoda, u drugom se poglavlju analiziraju dosezi prilagodbe hrvatskog sustava višerazinskog upravljanja europskim zahtjevima. Treće je poglavlje posvećeno analizi učinaka koje su noviteti hrvatskog poreznog sustava imali na održivost financijskog položaja hrvatskih općina i gradova, što može rezultirati njihovom insolventnosti. Četvrto poglavlje istražuje moguća rješenja koje

je u knjizi *Regionalizam i regionalna politika* (2007) podrobno obradio regionalnu politiku Europske unije i upravljanje regionalnim razvojem u Hrvatskoj.

¹⁵ Najcjelovitiji prikaz hrvatskog sustava fiskalnog izravnjanja, uz usporedbu s teorijskim modelima, sadržan je u djelu *Baje i Jurline Alibegović* 2008. S druge strane, svojom se podrobnošću ističe znanstvena studija *Rogić Lugarić* 2012, o financijskom položaju hrvatskih velikih gradova.

¹⁶ *Exempli causa*, *Dika* 1998, *Garašić* 2005, *Eraković* 1997 i *Čuveljak* 2013.

¹⁷ Vidi: *Bodul* 2012.

nudi komparativna stečajna regulativa. U posljednjem, petom poglavlju iznose se zaključna razmatranja.

2. SUBNACIONALNE RAZINE VLASTI: HRVATSKA RJEŠENJA U EUROPSKOM KONTEKSTU

Procesi globalizacije (od 1970-ih), europske integracije i europeizacije (od 1980-ih) te neoliberalne reforme (od 1979. u Velikoj Britaniji i 1980. u Sjedinjenim Američkim Državama) imale su snažan utjecaj na promjene položaja i uloge subnacionalnih razina vlasti (lokalnih i regionalnih).

Uzimajući u obzir definiciju procesa globalizacije kao porasta, ubrzavanja i produbljenja utjecaja međuregionalnih tokova i obrazaca društvene interakcije,¹⁸ moguće ga je klasificirati kao najveći izazov tradicionalnom poimanju nacija-država kao temelja političkog, odnosno kolektivnog povezivanja i odlučivanja te kao institucije nadležne za rješavanje problema u modernim društvima. U proces političkog odlučivanja sve su više uključene multinacionalne kompanije i globalno tržište što uzrokuje promjene u odnosima između država i tržišta. Pored toga, globalizacija drastično ograničava mogućnosti klasične nacionalne socijalne države u upravljanju vlastitim društvom i gospodarstvom.¹⁹

Iako postoje različita tumačenja odnosa fenomena globalizacije i europeizacije, potonji također ima za posljedicu labavljenje teritorijalnih političkih veza i raspodjelu regulatornih ovlasti između različitih institucionalnih razina čime dolazi do izmjena temeljnog načela o teritorijalnom određenju vlasti. Naravno, to ne implicira automatsku deteritorijalizaciju u smislu da teritorij gubi svoju ulogu u političkom sustavu neke zemlje, već se paralelno javlja proces reteritorijalizacije u kontekstu regionalizma i novih državnih strategija.

Konačno, do promjene u shvaćanju uloge države te odnosa države i tržišta dolazi i nakon krize socijalne države te prodiranja koncepcije neoliberalnog modela upravljanja. Težište je sa „sustava jasno razdijeljenih institucija i funkcija te hijerarhijskog načela“ premješteno na „mrežno upravljanje s isprepletenim funkcijama i akterima“.²⁰ Pod utjecajem doktrine novog javnog menadžmenta socijalna se država transformira u regulatornu pri čemu dolazi do značajne institucionalne promjene u vidu „povlačenja

¹⁸ Eklund i Wimelius 2008, 4.

¹⁹ Fürst, Prange i Wolf, 2002.

²⁰ Musa 2014, 89.

države“ (*retreat of the state*). No, pod time se ne podrazumijeva povlačenje države u potpunosti nego promjena njezinih funkcija.²¹

2.1. Globalizacija i europeizacija kao kauzalni mehanizmi transformacije tradicionalnog poimanja subnacionalnih razina vlasti

Iako, snaženjem oba istaknuta procesa, nacionalne vlasti i dalje ostaju ključna razina političkog odlučivanja u državi, također postaju dio sustava višerazinskog upravljanja (*multilevel governance*),²² što znači da se određene odluke donose i izvan kontrole države. Ta činjenica pak relativizira ulogu središnje vlasti kao „čuvara“ nacionalnog suvereniteta. Lokalna (i regionalna) tijela pritom su stekla svoje pravo na demokratsku legitimaciju te se nadzor državne vlasti nad njima opsegom znatno suzio. S jedne strane, međunarodnim dokumentima (Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi (CoE, CETS No.122), Jedinstvenim europskim aktom, Ugovorom iz Maastrichta te Lisabonskim ugovorom (2007) čiji sastavni dio čine Protokol o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti te Povelja temeljnih prava) te najvišim nacionalnim aktima (ustavima) ojačan je položaj lokalnih vlasti institucionalizacijom načela supsidijarnosti. Preferirano obavljanje javnih poslova na razini najbližoj građanima²³ u kombinaciji s metodom opće klauzule (čija primjena karakterizira i hrvatski ustavni i zakonski okvir) rezultira širokim samoupravnim djelokrugom i mogućnostima uključivanja lokalnih jedinica u *policy* procese na nacionalnoj i nadnacionalnoj razini.

S druge strane, lokalne jedinice šire svoje aktivnosti izvan nacionalnih granica i državne kontrole (tzv. paradiplomacija). Višerazinska priroda sustava EU-a omogućuje im uključivanje u javne politike izvan nacionalnih granica, primjerice putem Odbora regija, Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti ili mreža (i udruženja) lokalnih jedinica. Pored toga, paradiplomatske

²¹ Ibid.

²² Pristup višerazinskog upravljanja prvotno je razvijen u okviru istraživanja kohezijske politike EU-a te je naknadno primijenjen na proces političkog odlučivanja općenito. Marks ga opisuje kao sistem kontinuiranih pregovora između različitih razina upravljanja – nadnacionalne, nacionalne, regionalne i lokalne – povezanih *policy* mrežama koje nadilaze teritorijalne granice (*Hooghe i Marks* 2001). Slično tomu, *Bache* (2005, 5) definira višerazinsko upravljanje kao promjene u odnosima između pojedinih razina vlasti te u njihovim odnosima s javnim, privatnim i neprofitnim sektorom. U takvom sistemu dolazi do intenzivnije i složenije vertikalne interakcije između pojedinih razina vlasti te je sve značajnija horizontalna dimenzija koja podrazumijeva uključivanje nedržavnih aktera u odlučivanje o kohezijskoj politici.

²³ Građani, u pravilu, traže rješavanje svojih problema na lokalnoj razini. Prvo, jer su im lokalne političke institucije pristupačnije i, drugo, jer je većina tih problema rješiva jedino na lokalnoj razini.

aktivnosti lokalnih aktera temelje se i na neformalnim kontaktima i personalnim mrežama koje je jako teško nadzirati te stoga pružaju dodatni impuls lokalnoj autonomiji. Time je izazvan dominantan položaj središnjih vlasti u procesu europskog odlučivanja. Participativni način upravljanja je, zamijenivši hijerarhijsko i kooperativno upravljanje, doveo do značajnih promjena u logici utjecaja u europskom odlučivanju i triangulacije odnosa unutar europske zajednice.²⁴ Posljedično se otvaraju mogućnosti ostvarivanja interesa lokalnih jedinica neovisno od središnje vlasti, prvenstveno njihovim sudjelovanjem u regionalnoj politici EU-a i apliciranjem za financijska sredstva iz europskih fondova.

U okviru regionalne politike²⁵ smanjenje razlika u stupnju razvoja pojedinih zemalja nastoji se postići ulaganjem u infrastrukturne projekte, izgradnju informacijskog društva, edukaciju i inovacije, održivi razvoj, razvoj novih proizvoda i proizvodnih metoda, energetske učinkovitost, itd., te poticanjem prekogranične suradnje. Na taj se način pomaže manje prosperitetnim državama ili onima koje se suočavaju sa strukturnim problemima da povećaju kompetitivnost i stopu gospodarskog razvoja na održivi način. Pritom, Europska komisija surađuje s nacionalnim, regionalnim i lokalnim tijelima na definiranju prioriteta ulaganja za svaku zemlju tijekom sljedećeg financijskog razdoblja osiguravajući maksimalan utjecaj ulaganja u konkurentnost i otvaranje radnih mjesta te jačajući tematski fokus na rezultate reformiranih politika.

²⁴ U modelu višerazinskog upravljanja političke arene nisu smještene unutar vlastitog okvira i odvojene jedne od drugih, nego su međusobno povezane. Nacionalne vlasti ne monopoliziraju vezu između domaćih i europskih aktera. One i dalje ostaju integralni dio EU-a, no ne i jedina poveznica između nadnacionalnih i subnacionalnih arena.

²⁵ Trenutno je na snazi regulativa koja se odnosi na financijsko razdoblje od 2014. do 2020. godine te sadrži izmjene (u odnosu na regulaciju prethodnog razdoblja, od 2006. do 2013. godine) Opće uredbe o strukturnim i kohezijskom fondu te uredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj (ERDF), Europskom socijalnom fondu (ESF), Kohezijskom fondu (CF), Europskom fondu za prilagodbu globalizaciji (EGF), Europskom programu za socijalne promjene i inovacije (EaSI), europskoj teritorijalnoj suradnji i europskim grupacijama za teritorijalnu suradnju. Glavni smjerovi reforme jesu: (1) ulaganje u rast i razvoj u skladu sa strategijom „Europa 2020“, (2) koncentracija 50%-80% proračuna ERDF-a na mjere kojima se podupiru inovacije, istraživanje i razvoj, digitalna agenda, konkurentnost malih i srednjih poduzeća te prijelaz na gospodarstvo s niskim emisijama ugljičnog dioksida, (3) izdvajanje najmanje 12%-20% za energetske učinkovitost i obnovljivu energiju, (4) pojednostavljenje korištenja EU fondova, šira uporaba digitalne tehnologije i postizanje „e-kohezije“ (*e-Cohesion*), te (5) postavljanje jasnih i mjerljivih ciljeva država članica povezanih s učinkom ulaganja (EC, 2013).

Tablica 1: Alokacija sredstava iz europskih fondova za razdoblje 2014-2020²⁶

| Kohezijska politika EU 2014-2020 (Σ 325.145 milijarde €) | | | | | |
|---|--|------------------------|---------------------|---------|---|
| Ulaganje u rast i radna mjesta (313.197 milijardi €) | | | | | Europska teritorijalna suradnja (8.948 milijardi €) |
| | Slabo razvijene regije | Tranzicijske regije | Razvijene regije | Ukupno | |
| Europski socijalni fond | 41.069 | 12.833 | 25.523 | 79.427 | -- |
| Europski fond za regionalni razvoj | 123.21 | 19.251 | 23.561 | 166.022 | 8.948 |
| Kohezijski fond | TEN-T ENV | TEN-T ENV | -- | 66.362 | -- |
| Udaljene regije | Guadeloupe, Francuska Gvajana, Martinique, Reunion, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Azori, Kanari, Madeira ⁵ | | | 1.386 | -- |
| Inicijativa zapošljavanja mladih (15- 24 godine) | NUTS 2 regije sa stopom nezaposlenosti mladih većom od 25% u 2012. godini i/ili većom od 20% u državama članicama u kojima je stopa nezaposlenosti mladih porasla za više od 30% u 2012. | | | 3 | -- |

²⁶ Izradili autori prema podacima iz objavljenih dokumenata institucija EU-a o planiranim rashodima proračuna EU-a za razdoblje 2014-2020. Vidi: http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm#documents.

2.2. Transformacija paradigme subnacionalnog upravljanja uzrokovana menadžerskim reformama

Menadžerske reforme javne uprave usmjerene su, između ostalog, jačanju ekonomske uloge lokalnih jedinica koja obuhvaća dva aspekta. Prvi obuhvaća pitanja javnih financija tj. poreznog opterećenja, neporeznih davanja te ekonomičnosti i svrhovitosti trošenja sredstava iz lokalnog proračuna,²⁷ a koja će detaljnije biti obrazložena u sljedećem dijelu rada. Drugi aspekt odnosi se na jačanje lokalnih jedinica kao promotora i aktivnog sudionika u ekonomskom razvoju i/ili rastu lokalne zajednice.

Glavni instrumenti koje EU preporuča za ostvarenje ekonomske uloge lokalnih jedinica jesu strateško planiranje²⁸ i participativno upravljanje.²⁹ Riječ je o funkcionalnim instrumentima koji posredno dovode i do strukturnih prilagodbi lokalnih razina vlasti. Primjerice, u vidu ustrojavanja odjela/sluzbi za europska pitanja, osnivanja lokalnih razvojnih agencija, lokalnih akcijskih grupa, inkubatora i tehnoloških parkova. No, pored navedenih, tipična neoliberalna funkcionalna rješenja financijskih problema generalno, pa tako i u kontekstu pružanja javnih usluga na lokalnoj razini, jesu javno-privatno partnerstvo, *outsourcing*, privatizacija i *contracting out*.

Kako bi se lokalne jedinice što bolje pripremile za korištenje sredstava iz europskih fondova, potrebno je da prihvate izazov strateškog planiranja razvojnih projekata.³⁰ Naime, glede planiranja lokalnog razvoja Europska unija promiče načelo partnerstva, odnosno zajedničko djelovanje teritorijalno i sektorski različitih aktera. U ovom slučaju načelo partnerstva implicira i participaciju svih koji u izradi i provedbi strategije razvoja mogu pronaći svoj interes.³¹ Pritom je moguće razlikovati horizontalnu i

²⁷ Koprić 2012, 9.

²⁸ Teoretičari nude različite definicije strateškog planiranja. Barry (1997, 5) promatra strateško planiranje kao proces određivanja ciljeva koje organizacija treba ostvariti u budućnosti te mjera za njihovo ostvarenje. Pfeiffer, Goodstein i Nolan (1986) te Rothwell (1986) definiraju strateško planiranje u sličnom tonu, kao proces u kojem rukovoditelji organizacije planiraju njezine buduće aktivnosti te razrađuju potrebne procedure i operacije za ostvarenje planova. Bryson (1995, 7-8) je, pak, konstruirao sljedeću definiciju: „strateško planiranje predstavlja disciplinirane napore usmjerene donošenju odluka i određivanju akcija kojima se definiraju ciljevi i djelatnosti organizacije.

²⁹ Glavno je obilježje participativnog pristupa aktivna uključenost svih zainteresiranih aktera u izradu i provedbu razvojne strategije. O genealogiji koncepta v. Stubbs 2009.

³⁰ Razvojni projekti sadrže strateške ciljeve i prioritete za njihovo ostvarenje. Prioriteti su konkretizirani strateškim mjerama u okviru kojih se određuju institucije odgovorne za provedbu projekta, predviđeno razdoblje provedbe, očekivani troškovi i izvori financiranja, nadzor provedbe, krajnji korisnici i konačne beneficije.

³¹ Naspram participativnog pristupa čije je glavno obilježje uključivanje građana u planiranje, tradicionalni se pristup sastoji u angažiranju vanjskih dionika (stručnjaka):

vertikalnu participaciju. Prvi oblik pretpostavlja sudjelovanje različitih sektora, društvenih skupina, proizvođača, trgovačkih društava, i dr., dok se vertikalna participacija odnosi na hijerarhiju između nacionalnih i lokalnih vlasti u procesu odlučivanja. Dakle, akteri u participativnom procesu mogu biti predstavnici lokalne i središnje vlasti, lokalno stanovništvo, organizacije civilnog društva, privatni sektor, znanstvene institucije, sponzori, itd.³²

Osim toga, postoji niz mjera kojima lokalne vlasti mogu podupirati razvoj poduzetništva na svom području. *Puljiz* navodi sljedeće: (1) održavanje redovitih kontakata s lokalnim poduzetnicima (lokalne vlasti tako mogu dobiti informacije o potrebama poduzetnika), (2) pronalaženje i uređenje lokacija i objekata za poduzetnike, (3) pomoć poduzetnicima u pribavljanju potrebnih dozvola i odobrenja, (4) tehnička podrška, (5) savjeti oko izrade mjera za privlačenje investicija, (6) poticanje razvoja formalnih i neformalnih poslovnih mreža, (7) podizanje razine poduzetničke kulture (primjerice, dodjeljivanjem nagrada za uspješno poduzetništvo ili iniciranje medijskih kampanja), i sl.³³ O tim bi mjerama lokalne vlasti trebale voditi računa prilikom oblikovanja razvojnih strategija.

Konačno, posebnu ulogu u poticanju razvoja imaju lokalne razvojne agencije čije su ključne aktivnosti postizanje društvenog konsenzusa o strategiji razvoja te njezina izrada, poticanje umrežavanja i suradnje lokalnih jedinica, lokalnih poduzeća i građana. Krajnji je cilj njihove djelatnosti stvoriti privlačno okruženje za investitore i trgovinu.³⁴

2.3. Prilagodbe hrvatskog sustava lokalne samouprave europskim trendovima: status quo na relaciji apsorpcija-akomodacija

Donošenjem Odluke o proglašenju promjene Ustava Republike Hrvatske³⁵ sustav lokalne samouprave dobiva novu dimenziju i to izmjenom čl. 4. Ustava koji propisuje da je državna vlast u Republici Hrvatskoj u skladu s načelom diobe vlasti podijeljena na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu (horizontalna dioba vlasti), a ograničena pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu (vertikalna dioba vlasti). Temeljem ove odredbe provedena je politička decentralizacija uslijed čega lokalna i regionalna samouprava postaju protuteže središnjoj vlasti. Nasuprot konceptu upravne

međunarodnih organizacija, mreža, pojedinačnih poduzetnika, vlada drugih zemalja, i sl. (*Stubbs* 2009, 155-156).

³² Detaljnije v. *Puljiz* 2005; *Stubbs* 2009; *Đokić i dr.* 2009; *Đokić i dr.* 2010.

³³ *Puljiz* 2005.

³⁴ *Maleković i Puljiz* 2010.

³⁵ Odluka o proglašenju promjene Ustava Republike Hrvatske, NN br. 124/00.

decentralizacije prihvaćenom u prethodnom razdoblju,³⁶ ustavnim promjenama priznata je pravna osobnost i autonomija lokalnih vlasti u odlučivanju i upravljanju poslovima od njihovog neposrednog značaja. Državni nadzor nad lokalnim jedinicama ograničen je na provjeru ustavnosti i zakonitosti njihovog djelovanja.³⁷ Uvođenjem metode generalne klauzule, prema kojoj je presumpcija za obavljanje lokalnih poslova na strani subnacionalnih jedinica, široko je određen krug poslova o kojima one mogu odlučivati. Isto tako, samostalno raspolažu vlastitim prihodima, ovlaštene su donositi opće akte za samostalno uređenje svojeg unutarnjeg ustrojstva i organizaciju upravnih tijela te im je dana mogućnost suradnje i povezivanja na nacionalnoj i međunarodnoj razini.

Značajnu komponentu procesa decentralizacije predstavlja načelo supsidijarnosti proklamirano čl. 4 st. 3 Europske povelje o lokalnoj samoupravi (CoE, CETS No. 122). Iako Hrvatska 1997. nije ratificirala navedenu odredbu, načelo supsidijarnosti svejedno postaje ustavno-pravna kategorija 2000. godine.³⁸ Prednost pri dodjeljivanju poslova iz lokalnog i regionalnog djelokruga imaju tijela najbliža građanima. Osim toga, konstitucionalizirano je i načelo kapaciteta lokalnih jedinica te načelo solidarnosti. Prvo načelo pretpostavlja da se prilikom određivanja djelokruga jedinica lokalne i regionalne samouprave mora se voditi računa o širini i prirodi poslova i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti,³⁹ dok se drugo odnosi na dužnost pružanja pomoći države financijski slabijim teritorijalnim jedinicama.⁴⁰ Čimbenici koji su potonje načelo doveli u pitanje bit će razrađeni u drugom i trećem dijelu rada.

Osim svojevrstne derogacije načela solidarnosti do koje dolazi uslijed globalne financijske krize, u domaćem znanstvenom krugu dulje se vrijeme upozorava na neracionalnost teritorijalnog uređenja Hrvatske, potrebu za njegovom reorganizacijom, kao i provođenjem funkcionalne i fiskalne

³⁶ Promjene upravo-teritorijalnog ustroja Hrvatske mogu se pratiti kroz tri razdoblja (*Koprić* 2010b, 2010c, 2013; usp. *Đulabić* 2004; *Musa* 2014). Prvo je razdoblje osamostaljenja Hrvatske od 1990.-1993. kada je uspostavljen novi pravni okvir koji regulira područje lokalne samouprave. Druga faza traje od 1993. do ustavnih promjena 2000. godine koje su činile podlogu za donošenje općeg i niza posebnih propisa kojima su uređena pitanja teritorijalnog ustroja. Od 2000. započinje treća faza koju obilježava pokretanje procesa decentralizacije i ustavna garancija prava na lokalnu samoupravu kao protutežu središnjoj vlasti. Detaljnije o svakom razdoblju v. *Dobrić* 2014, 208-220.

³⁷ Čl. 137. Ustava RH, NN br. 124/00.

³⁸ Čl. 135., st. 3., al. 2) Ustava RH, NN br. 124/00.

³⁹ Čl. 135., st. 4. Ustava RH, NN br. 124/00.

⁴⁰ Čl. 138., st. 3. Ustava RH, NN br. 124/00.

decentralizacije sustava.⁴¹ Obilježja su prevelikog broja općina i gradova njihov nedovoljan financijski i kadrovski kapacitet. Shodno tomu, nisu u stanju kvalitetno ispunjavati javne funkcije u čiju su svrhu i osnovane, a otprilike polovica teritorijalnih jedinica nije u mogućnosti isplaćivati plaće svojim čelnicima i zaposlenicima bez pomoći središnje vlasti. Tako se u posebnom statusu financiranja nalaze jedinice od posebne državne skrbi, jedinice u brdsko-planinskim područjima te na području otoka.⁴² Županije također nemaju financijskih mogućnosti za obavljanje njihove temeljne funkcije koordinatora razvoja na svom području, kao ni za obavljanje poslova od regionalnog značaja. Prema *Kopriću*, glavni su uzroci navedenih problema prevelika složenost teritorijalne organizacije, njezina nedovoljna stabilnost i efikasnost, neuravnoteženost, slabi razvojni potencijali i centralistički model upravljanja zemljom.⁴³

2.3.1. Decentralizacija javnih funkcija

Od 2001. u sustavu posebnog financiranja nalazi se i 33 općina i gradova te Grad Zagreb.⁴⁴ Naime, fiskalnom decentralizacijom je na njih prenesena

⁴¹ Vidi: *Hrženjak* 2009; *Ivanišević* 1999, 2010; *Jurlina-Alibegović* 2009, 2010; *Kopajtich Škrlec* 2008; *Koprić*, 1999, 2006, 2006a, 2006b, 2008, 2008a, 2010, 2010a, 2010b, 2010c, 2013, 2013a, *Kregar* 2011; *Musa* 2011; *Pavić* 2010; *Podolnjak* 2010; *Rogić Lugarić* 2011, 2013.

⁴² Zakon o područjima posebne državne skrbi (dalje: ZPPDS; NN 86/08, 57/11) razlikuje tri potkategorije područja.⁴² U prve dvije uključena su područja koja su bila okupirana tijekom Domovinskog rata. Prva obuhvaća jedinice koje se nalaze neposredno uz državnu granicu: 48 općina i gradova te pet naselja na području gradova Osijeka (10% područja grada) i Vinkovaca (25% područja grada) (ZPPDS, čl. 4 st. 2 i 3). U drugu potkategoriju ulaze 53 općine i grada te 75 naselja u gradovima Daruvar (25% područja grada), Virovitica (10% područja grada), Slatina (10% područja grada), Sisak (10% područja grada), Karlovac (10% područja grada), Zadar (10% područja grada), Vodice (25% područja grada) i Dubrovnik (50% područja grada). U trećoj potkategoriji nalaze se područja koja zaostaju u razvoju prema ekonomskom, strukturnom i demografskom kriteriju. Takvih je ukupno 74 općina i gradova. Najveći broj jedinica iz treće potkategorije nalazi se u Brodsko-posavskoj županiji (12), Splitsko-dalmatinskoj (9), Osiječko-baranjskoj (8) i Vukovarsko-srijemskoj (7) (*Đulabić i Škarica*, 2012: 440). Nadalje, Zakonom o brdsko-planinskim područjima (NN br. 12/02, 32/02, 117/03, 42/05, 90/05, 80/08, 148/13) dodijeljen je poseban status 45 općinama i gradovima, a Zakonom o otocima (NN br. 34/99, 149/99, 32/02, 33/06) dodatnim pedeset lokalnim jedinicama. Dakle, ukupno 270 teritorijalnih jedinica i 80 naselja u još deset gradova na ukupno 64,3% državnog teritorija uživa poseban status (*Đulabić* 2008; *Koprić* 2013). Povrh toga, potrebno je spomenuti i donošenje Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara (NN 44/2001, 90/2005, 80/2008, 38/2009, 148/13) te Zakona o Gradu Zagrebu (NN 62/2001, 125/2008, 36/2009) kojima je i gradovima iz naslova priznat poseban status.

⁴³ *Koprić* 2010; 2010c; 2012; 2013; 2013a.

⁴⁴ V. *Lukeš-Petrović* 2002, 2002a; *Bajo i Bronić* 2004, 2007; *Jurlina Alibegović* 2009; *Kopajtich Škrlec* 2008; *Koprić* 2013, 2013a.

odgovornost za financiranje određenih javnih funkcija. Decentralizirane funkcije predstavljaju rashode koji su posebnim zakonima za osnovno i srednje školstvo, socijalnu skrb, zdravstvo i vatrogastvo preneseni na jedinice lokalne i regionalne samouprave, a financiraju se iz dodatnog udjela poreza na dohodak i pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije.⁴⁵ Teritorijalne jedinice koje su korisnici pomoći izravnjanja ostvaruju prihode iz dodatnog udjela poreza na dohodak za decentralizirane funkcije, i to: za osnovno školstvo 3,21%, srednje školstvo 2,2%, socijalnu skrb 2,2%, zdravstvo 3,2% i vatrogastvo 1,3%.⁴⁶ Radi se o tekućim namjenskim dotacijama kao obliku vertikalnog fiskalnog izravnjanja.⁴⁷

⁴⁵ Detaljnije v. Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 117/1993, 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), Zakon o osnovnom školstvu (NN 69/2003 – pročišćeni tekst, 76/2005), Zakon o srednjem školstvu (NN 69/2003 – pročišćeni tekst, 81/2005), Zakon o socijalnoj skrbi (NN 157/2013), Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju (NN 80/2013, 137/2013) i Zakon o vatrogastvu (NN 139/2004 – pročišćeni tekst, 174/2004, 38/2009, 80/2010).

⁴⁶ Čl. 3., st. 2. Uredbe o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2014. godinu, NN br. 07/2014.

⁴⁷ V. *Bajo* 1999; *Bajo i Bronić* 2004. Za osnovnoškolsko obrazovanje se iz proračuna lokalnih jedinica izdvajaju sredstva za (1) materijalne troškove osnovne škole, (2) investicijsko održavanje školskog prostora, opreme, nastavnih sredstava i pomagala, (3) nabavu školske opreme, nastavnih sredstava i pomagala, (4) prijevoz učenika i (5) kapitalnu izgradnju školskog prostora i opreme prema standardima i normativima koje utvrđuje nadležni ministar (Zakon o osnovnom školstvu, čl. 12 st. 3). Glede srednjoškolskog obrazovanja iz proračuna Grada Zagreba osiguravaju se sredstva za (1) investicijsko održavanje školskog prostora, opreme i nastavnih sredstava i pomagala, (2) nabavu školske opreme, nastavnih sredstava i pomagala, (3) materijalne troškove srednje škole, (4) prijevoz zaposlenika srednje škole, (5) potpore za sufinanciranje smještaja i prehrane učenika u učeničkim domovima te (6) kapitalnu izgradnju školskog prostora i opreme prema standardima i normativima koje utvrđuje ministar (Zakon o srednjem školstvu, čl. 87 st. 3). U decentralizirane funkcije djelatnosti socijalne skrbi Grada Zagreba spadaju materijalni i financijski rashodi centra za socijalnu skrb, troškovi ogrjeva korisnicima koji se griju na drva te financiranje rada domova za starije i nemoćne osobe nad kojima su prenesena osnivačka prava. Za financiranje decentraliziranih domova za starije i nemoćne osobe čiji je osnivač Grad Zagreb izdvajaju se sredstva za rashode za zaposlene, za materijalne rashode i financijske rashode te hitne intervencije (u vidu investicijskog održavanja, opreme i nabave nefinancijske imovine) (Zakon o socijalnoj skrbi, čl. 120 st. 1, čl. 121 st. 1). Zakon o zdravstvenoj zaštiti (NN 150/08, 71/10, 139/10, 22/11, 84/11, 154/2011, 12/2012, 35/2012, 70/2012, 144/12, 82/13, 159/13) i Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju izrijekom ne sadrže odredbe o konkretnim obvezama Grada Zagreba (ni jedinica područne (regionalne) samouprave) glede financiranja zdravstva. Stoga se u praksi i dalje postupa prema odredbama Zakona o zdravstvenom osiguranju (NN 94/2001). Prethodnim je Zakonom propisano financiranje održavanja prostora i opreme ustanova čiji je osnivač Grad Zagreb, zdravstvenih mjera zaštite čovjekova okoliša, epidemioloških, zdravstveno-

Pojedine teritorijalne jedinice nemaju dovoljno prihoda za financiranje standardnih javnih usluga pa se može govoriti o njihovoj fiskalnoj nejednakosti u odnosu na druge teritorijalne jedinice. Bajo definira fiskalni kapacitet (*fiscal capacity*) kao sposobnost/mogućnost vlasti da prikuplja prihode iz vlastitih izvora te da financira javne usluge.⁴⁸ Veće porezno opterećenje po stanovniku temelj je visokog fiskalnog kapaciteta lokalne jedinice, odnosno više razine zadovoljavanja javnih potreba građana. No, neravnomjerna raspoloživost poreznih osnovica između lokalnih jedinica dovodi do razlika u njihovom fiskalnom kapacitetu zbog čega se poseže za instrumentima fiskalnog izravnjanja.

Sustavom fiskalnog izravnjanja nastoje se ublažiti nejednakosti u razvoju subnacionalnih razina vlasti. Središnja vlast transferira novčana sredstva lokalnim jedinicama kako bi se povećali njihovi raspoloživi prihodi i omogućilo svim građanima pružanje jednakih javnih usluga neovisno o tomu na kojem području žive. Pritom, vertikalno financijsko izravnjanje predstavlja transfer sredstava svim lokalnim jedinicama određene razine vlast iz razloga što nemaju dovoljno prihoda za financiranje osnovnih ili decentraliziranih rashoda.⁴⁹ Glavni je problem neuravnoteženost između dodijeljenih prihoda i rashoda za pružanje temeljnih javnih funkcija lokalnih jedinica. Većina glavnih poreza je u nadležnosti središnje države dok su rastuće odgovornosti za financiranje rashoda na regionalnim i lokalnim jedinicama.⁵⁰ S druge strane, horizontalnim financijskim izravnjanjem sredstva se transferiraju određenim lokalnim jedinicama koje nemaju dovoljno prihoda za financiranje svojih rashoda, a što je uzrokovano razlikama u stupnju razvoja među lokalnim jedinicama, odnosno prirodnim, povijesnim, političkim, demografskim i ekonomskim uvjetima u kojima su se razvijale.⁵¹

Decentralizacija javnih funkcija doprinosi povećanju efikasnosti u pružanju javnih usluga budući da lokalne vlasti, kao razina najbliža građanima, imaju najbolji uvid u potrebe lokalnog stanovništva. Također, može imati niz drugih pozitivnih posljedica, poput smanjenja udjela javnog sektora u ukupnom zakonodavstvu, mobiliziranje javnih prihoda uz istodobno

statističkih i socijalno-medicinskih djelatnosti (za koje se sredstva ne osiguravaju iz državnog proračuna), zdravstvene zaštite osoba koje sudjeluju u javnim radovima, civilnoj zaštiti, DVD-u, zatim zdravstvene zaštite učenika na praksi i sl. (za koje se sredstva ne osiguravaju iz državnog proračuna). Konačno, od 2002. godine 83 općine i grada preuzeli su potpuno financiranje vatrogastva (Zakon o vatrogastvu, čl. 43).

⁴⁸ Bajo 1999, 281.

⁴⁹ Bajo i Bronić 2007, 6.

⁵⁰ Bajo, 1998, 649.

⁵¹ Bajo i Bronić 2004; 2007. Detaljnije o instrumentima vertikalnog i horizontalnog fiskalnog izravnjanja v. Jurlina Alibegović 2002; Bajo i Bronić 2004; 2007.

smanjenje troškova pružanja javnih usluga, usklađivanje odgovornosti za lokalne javne izdatke s raspoloživim financijskim sredstvima, jačanje vlastitih prihoda lokalne vlasti i poticanje suradnje različitih razina vlasti glede pružanja javnih usluga.⁵² Posebna pozornost trebala bi se u ovom kontekstu posvetiti velikim gradovima. Uz decentralizaciju javnih poslova, trebali bi im se osigurati i veći javni prihodi u odnosu na kategoriju grada i općine. Na taj bi način mogli financirati ne samo gradske službe nego i službe širih područja koja im gravitiraju.⁵³

2.3.2. Funkcionalne prilagodbe

Početak 2014. provedeno je empirijsko istraživanje utjecaja europeizacijskih procesa na funkcionalne i strukturne promjene u nacionalnom sustavu lokalne samouprave.⁵⁴ U prikupljanju podataka korišteni su anketa i intervju kao kvantitativna i kvalitativna metoda. Osim toga, kao sporedne, primijenjene su metode pretraživanja službenih internet stranica gradova i općina (kao temeljnih jedinica analize) i pregleda njihovih strateških dokumenata.

Prvi korak u određivanju uzorka istraživanja bio je uvid u popis članova nacionalne udruge općina i gradova koji je objavljen na službenim portalima Udruge općina u Republici Hrvatskoj i Udruge gradova. Pretpostavka je bila da su lokalne jedinice, koje iniciraju svoje aktivnosti na nacionalnoj razini, sklonije i u provođenje funkcionalnih i strukturnih reformi u skladu s europskim trendovima.⁵⁵ Anketu je ispunilo ukupno 22 grada, od toga 6 velikih gradova (Bjelovar, Karlovac, Sisak, Velika Gorica, Rijeka, Split) i 32 općina. Nakon prikupljanja i preliminarne analize dobivenih odgovora, odabrano je još 11 lokalnih jedinica u svrhu provođenja intervjua: 4 velika grada (Dubrovnik, Zadar, Osijek i Vinkovci), 4 grada (Kaštela, Rovinj, Trogir i Varaždin) te 3 općine (Bilje, Kostrena i Pitomača). Strukturirani intervju proveden je s lokalnim službenicima nadležnima za europska pitanja. Postavljena pitanja odnosila su se na ista područja koja su ispitivana anketom: opći podaci o lokalnoj jedinici, osnivanje novih organizacijskih jedinica, predstavništva lokalnih jedinica na europskoj razini, uključivanje u europske mreže subnacionalnih vlasti, natjecanje za dobivanje sredstava iz

⁵² Jurlina Alibegović 2002.

⁵³ Koprić 2013.

⁵⁴ V. Dobrić (2014).

⁵⁵ Uz potporu obiju udruga, odaslana on-line anketa svim članovima udruga. Distribucija i ispunjavanje ankete obavljeno je *on-line* putem, odnosno njihovim slanjem na službene *e-mail* adrese gradova i općina. Uz anketu je također priloženo pismo u kojem se obrazlaže svrha i važnost istraživanja te se ističe da slično istraživanje dosad nije provedeno u Hrvatskoj. Detaljnije v. *ibid.*, 281-285.

europskih fondova, osnivanje lokalnih agencija, suradnja s drugim lokalnim jedinicama, strateško planiranje.

Kada su u pitanju funkcionalne prilagodbe, uvidom u prikupljene podatke utvrđeno je da se samo jedan od ukupno 30 ispitanih gradova nijednom nije natjecao za dobivanje sredstava iz europskih fondova. Ostalih 29, odnosno 96.666% gradova, prijavljivalo se na natječaj u više navrata. Devet gradova (31.034%) započelo je s praksom prijavljivanja projekata u razdoblju od 2005. do 2007., dok je ostalih 20 gradova (68.965%) počelo sudjelovati od 2009. nadalje. Četiri grada (13.793%) se za fondove natjecalo samostalno, petnaest gradova u partnerstvu (51.724%), a preostalih deset gradova (34.482%) je dio projekata prijavljivalo samostalno, a dio u partnerstvu. Najčešći su oblici partnerstva s drugim domaćim ili lokalnim jedinicama susjednih zemalja, razvojnim agencijama osnovanim na razini županije, ustanovama i udrugama te turističkim zajednicama.

U pogledu općina, situacija je nešto drugačija. Od ukupno 35 općina na europske fondove se dosad prijavljivalo njih 25, odnosno 71.428%. Od svih ispitanih općina, jedino je općina Medulin započela s prijavljivanjem projekata prije 2010. U odnosu na gradove, veći je broj općina koje su samostalno prijavljivale projekte, ukupno 9 općina, tj. 36%. Četrnaest općina surađivalo je s drugim akterima (56%), dok su se samo dvije općine natjecale samostalno i u partnerstvu (8%).

Osim toga, potpunu orijentiranost na strateško planiranje kao novu metodu djelovanja pokazala su samo 2 od 30 ispitanih gradova (6.666%) i 2 od 35 ispitanih općina (5.714%). Klasičan pristup proračunu i dalje primjenjuje 10 gradova (33.333%) i 22 općine (62, 857%). U treću kategoriju ubrajaju se lokalne jedinice koje kombiniraju oba pristupa. Takvih je gradova 18, odnosno 60%, a općina 11, odnosno 31.428%.

2.3.3. Strukturne prilagodbe

Od strukturnih promjena analizirane su unutar-organizacijske, osnivanje lokalnih razvojnih agencija i lokalnih akcijskih grupa (dalje: LAG). Prvo, od ukupnog broja ispitanih, novu organizacijsku jedinicu⁵⁶ formiralo je 12 gradova (40%) i samo jedna općina (2,857%),⁵⁷ dok je posebno radno mjesto uvelo 9 gradova (30%) te 4 općine (11.428%). Ostali gradovi i

⁵⁶ Različiti su nazivi tih jedinica, primjerice: upravni odjel za EU fondove, upravni odjel za programe i projekte EU i gospodarstvo, upravni odjel za proračun, gospodarstvo i europske fondove, služba za gospodarstvo, turizam, međunarodne i europske fondove, upravni odjel za investicije i EU fondove, ured za EU fondove, upravni odjel za održivi razvoj i europske poslove, upravni odjel za europske integracije, i sl.

⁵⁷ Broj zaposlenih u odjelima varira od 1 (Vukovar, Velika Gorica i Požega), 2 (Krk, Karlovac, Zadar, Osijek), 3 (Vodnjan, Rovinj i Koprivnica) do 12 (Split).

općine nisu proveli strukturne prilagodbe već su za EU pitanja i nadležni postojeći odjeli za gospodarstvo, međunarodnu suradnju ili opće poslove. Drugo, osnivanje lokalnih agencija za razvoj predstavlja stvaranje novih organizacijskih oblika čija je primarna aktivnost davanje stručne potpore lokalnim jedinicama u izradi strateških razvojnih dokumenata. Međutim, prikupljeni podaci pokazuju kako je na području lokalnih jedinica zasad osnovano devet razvojnih agencija u sljedećim gradovima (broj zaposlenih): Splitu (4), Dubrovniku (8), Kutini (3), Koprivnici (4), Bjelovaru (4), Vukovaru (2), Vinkovcima (5), Čakovcu (5) i Čazmi (1). Konačno, hrvatske lokalne jedinice započinju s formiranjem LAG-ova kao jednog od oblika participativnog upravljanja od 2009. (među prvima su osnovani LAG Laura, Gorski Kotar i Vallis Colapis).⁵⁸ U LAG-u su okupljeni predstavnici lokalnih vlasti i javnih ustanova, profesionalne organizacije i savezi (poljoprivrednika, malih poduzetnika i drugih djelatnosti), udruge (za razvoj zajednice, za zaštitu okoliša i krajolika, usluge u kulturi, socijalne usluge, udruge žena, mladih, i sl.), razvojne agencije, dionička društva, poslovni inkubatori i druge organizacije poslovnog sektora, mediji i građani, a glavna im je aktivnost izrada lokalnih razvojnih strategija te usmjeravanje i praćenje njihove provedbe. Do lipnja 2015. u Hrvatskoj je osnovan 61 LAG.

3. FISKALNI POLOŽAJ HRVATSKIH JLS-a U SVJETLU UMANJENIH PRIHODA PO OSNOVI POREZA NA DOHODAK: NA PUTU PREMA INSOLVENTNOSTI?

U ovom se dijelu rada analiziraju potencijalni učinci donošenja novele ZPD-a iz prosinca 2014.⁵⁹ na stabilnost fiskalnog položaja hrvatskih općina i gradova kao jedinica lokalne samouprave (dalje: JLS-i).⁶⁰ Osnovna je teza kako će ova diskrecijska mjera fiskalne politike, donesena od strane središnje vlasti, dovesti određeni broj JLS-a na rub solventnosti, s obzirom na postojeći normativni okvir financiranja hrvatskih lokalnih jedinica. Stoga

⁵⁸ LAG-ovi predstavljaju službeno registrirane udruge te se na njih primjenjuju odredbe Zakona o udrugama (NN br. 88/2001, 11/2002). Javni i privatni lokalni partneri udružuju se oko zajedničkih projekata i međusektorskih djelatnosti s ciljem jačanja dijaloga i suradnje te smanjenja potencijalnih konflikta i postizanja učinkovitijih dogovora. Detaljnije na: www.hmrr.hr.

⁵⁹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak, NN br. 143/14.

⁶⁰ Zbog toga što je fiskalni utjecaj promatranih zakonskih promjena manji u slučaju županija, one su izostavljene iz analize prezentirane u ovom dijelu rada. Međutim, jedan dio iznesenih argumenata moguće je analogno primijeniti i na ove lokalne jedinice, koje čine hrvatski sustav regionalne samouprave. Isto vrijedi i za idući dio rada (poglavlje 4), u kojem se analiziraju mogući odgovori kroz regulativu stečaja lokalnih jedinica.

se nameće i pitanje svrsishodnosti razvoja mehanizama za *ex post* rješavanje insolventnosti JLS-a, poput različitih stečajnih modela, izloženih *infra*, u poglavlju 4.

Uvodno, međutim, valja naznačiti kako se i promatrani problem mora analizirati unutar šireg konteksta *supra* opisanih promjena položaja i uloge subnacionalnih razina vlasti u sustavu višerazinskog upravljanja (vidi: poglavlje 2.). Sfera lokalnih javnih financija od 80-ih je godina prošlog stoljeća obilježena dinamikom, u najvećoj mjeri uvjetovanog prihvaćanjem onih modela javnog upravljanja koji slijede dominantnu neoliberalnu paradigmu. Dok se lokalnim jedinicama, kao dio gore opisanog trenda decentralizacije, prepušta sve veći broj alokacijskih, ali i redistribucijskih funkcija (stabilizacijska funkcija i dalje ostaje *domaine réservée* središnje vlasti), izvori sredstava povećanih financijskih potreba sve se više diferenciraju te iskazuju i neka inovativna obilježja. U tom smislu u područje financija lokalnih jedinica prodiru pojmovi koji su dotad vezani isključivo za poduzetničku sferu, poput u radu tematiziranog problema insolventnosti, te, posljedično, „stečaja“.⁶¹ Komparativna iskustva ukazuju da, paralelno s povećanjem udjela prihoda i rashoda lokalne države u приходима i rashoda ukupnog javnog sektora, raste – i nominalno i relativno – njihovo zaduženje.⁶² U post-kriznim uvjetima opće neizvjesnosti na financijskim tržištima, sama ta činjenica dovoljno upozorava na potrebu za raspravom o ugradnji poželjnih institucionalnih mehanizama za rješavanje potencijalnih problema i ublažavanjem povezanih makroekonomskih rizika.

3.1. Učinci novele Zakona o porezu na dohodak na financijski položaj JLS-a

1. siječnja 2015. na snagu su stupile odredbe osme po redu novele ZPD-a, čija je prvotna verzija donesena 2004.⁶³ Za potrebe ovog rada od posebnog su interesa one izmjene koje se odnose na 1) osnovni osobni odbitak, 2) porezne razrede te 3) porezni tretman kamata na štednju.

Iznos osnovnog osobnog odbitka, temeljne olakšice kojom se ostvaruje tzv. subjektivno neto načelo pri oporezivanju dohotka fizičkih osoba,⁶⁴ povećan

⁶¹ Vidi: *Bird* 1995, 44; *Arbutina* 2001, 249-250.

⁶² Vidi, npr. *Canuto* i *Liu* 2010, 1.

⁶³ Zakon o porezu na dohodak, NN br. 177/04. *Nota bene*, riječ je o trećem po redu zakonskom tekstu kojim je u RH na sistemski način uređeno oporezivanje dohotka fizičkih osoba. ZPD čini jedan od stupova novog hrvatskog poreznog sustava, osmišljenog tijekom 1994. godine od strane grupe njemačkih poreznih stručnjaka, predvođenih profesorom ekonomike javnog sektora Sveučilišta u Heidelbergu, *Manfredom Roseom*. Detaljno o historijatu oporezivanja dohotka u RH vidi: *Jelčić* i *Bejaković* 2012, 140-158.

⁶⁴ *Arbutina* 2010, 315.

je s 2.200 na 2.600 HRK za svaki mjesec poreznog razdoblja. Povećan je i prag za priznavanje osobnog odbitka poreznih obveznika koji dohodak ostvaruju od različitih oblika mirovine u visini mirovine, s 3.400 na 3.800 HRK.⁶⁵ Iako su zakonske stope poreza na dohodak ostale iste (progresivne stope od 12, 25 i 40%), promijenjeni su, tj. „rastegnuti“ porezni razredi. Sukladno tomu, najniža se stopa od 12% primjenjuje na iznos porezne osnovice do najvišeg iznosa od 2.200 HRK. Stopa od 25% primjenjuje se na razliku porezne osnovice između 2.200 i 13.200 HRK (ranije: 8.800 HRK). Stopa od 40% primjenjuje se na poreznu osnovicu iznad 13.200 HRK (ranije: 8.800 HRK). Izravni učinak navedenih zakonskih promjena očituje se u smanjenju poreznog opterećenja dohotka fizičkih osoba. Pritom se najveće rasterećenje od oporezivanja odnosi na porezne obveznike s natprosječno visokim dohocima (između 12.500 i 30.000 HRK mjesečno).⁶⁶ Istovremeno, pod uvjetom stagnacije ukupne razine dohotka fizičkih osoba kao objekta oporezivanja (*ceteris paribus* pretpostavka), neizbježno je i umanjenje ukupnih prihoda od poreza na dohodak. Prema izračunu predlagatelja zakonskih izmjena opisane radi se o oko 2 milijarde HRK izgubljenih prihoda od poreza na dohodak na godišnjoj razini.⁶⁷ Hoće li se i drugi, uglavnom dugoročni, ciljevi promatrane zakonske intervencije (npr. povećanje osobne potrošnje građana i konkurentnosti domaćih poduzetnika) ostvariti zasad ostaje pod znakom pitanja.

S obzirom na odredbe ZFJLRS-a⁶⁸ koje uređuju pripadnost prihoda od poreza na dohodak, smanjenje prihoda po ovoj osnovi najviše pogađa JLS-e, a ne središnju državu. Ako se uzme u obzir da smanjenje prihoda od poreza na dohodak izravno dovodi i do smanjenja prihoda po osnovi prireza (pod uvjetom nepromijenjene stope prireza), također značajnog prihoda JLS-a (vidi *infra*, poglavlje 3.2.), negativni fiskalni učinak promatrane novele ZPD-a na proračune JLS-a procjenjuje se na 1,8 milijardi HRK.⁶⁹ Usporedbe radi, riječ je o 7,9% od ukupnih prihoda koje su JLS-i ostvarili u 2013.⁷⁰

Precizno određenje učinaka na proračune pojedinih JLS-a otežano je stoga što zakonodavac, gotovo istodobno s promjenama u sustavu oporezivanja dohotka, izglasava i novelu ZFJLRS-a kojom se mijenja formula raspodjele prihoda od poreza na dohodak. Nova formula raspodjele polazi od temeljnih

⁶⁵ Vidi: čl. 36., st. 1. ZPD-a.

⁶⁶ Vidi: *Urban i Bezeredi* 2014.

⁶⁷ Vidi: *Vlada Republike Hrvatske* 2014, 4.

⁶⁸ Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN, br. 117/93-147/14.

⁶⁹ Vidi, npr.: *Lider* 2014. Usporedi i: *Vlada Republike Hrvatske* 2014, 9.

⁷⁰ *Bajo i Primorac* 2014a, 3.

postavki nove politike regionalnog razvoja RH, utvrđene ZRR-om. Prema ZRR-u osnovni pokazatelj prema kojem se ocjenjuje stupanj razvijenosti lokalnih jedinica jest tzv. indeks razvijenosti, čiji je izračun uređen posebnom uredbom Vlade.⁷¹ JLS-i se, ovisno o indeksu razvijenosti koji iskazuju, razvrstavaju u pet skupina, a status potpomognutog područja (onog čiji razvoj zaostaje za nacionalnim prosjekom te ga treba dodatno poticati) dobivaju JLS-i razvrstani u skupinu I (indeks razvijenosti manji od 50% nacionalnog prosjeka) te JLS-i razvrstani u skupinu II (indeks razvijenosti manji od 75% nacionalnog prosjeka).⁷² Opisani pokazatelji razvijenosti lokalnih jedinica ugrađeni su u novu formulu raspodjele prihoda od poreza na dohodak. Tako povlašteni status u raspodjeli više nemaju jedinice koje imaju status područja posebne državne skrbi (PPDS) te brdsko-planinskog područja (BPP), već isključivo JLS-i svrstani u skupinu I i II prema indeksu razvijenosti.⁷³ U tablici 2 prikazana je nova raspodjela prihoda od poreza na dohodak, koja se primjenjuje od 1. siječnja 2015.

Tablica 2: raspodjela prihoda od poreza na dohodak nakon 1.1.2015.⁷⁴

| Oblik raspodjele | Udio općine/ grada | Udio županije | Udio za decentralizirane funkcije | Udio fonda izravnanja za decentralizirane funkcije | Udio pomoći za EU projekte | Kapitalni projekti (otoci) |
|---|--------------------|---------------|-----------------------------------|--|----------------------------|----------------------------|
| Posebna raspodjela – JLS-i sa statusom potpomognutih područja ⁷⁵ | 88% | 12% | / | / | / | / |

⁷¹ Vidi: Uredba o indeksu razvijenosti, NN br. 63/10.

⁷² Razvrstavanje JLS-a provodi se odlukom Vlade RH, donesena u skladu sa ZRR-om. Vidi: Odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti, NN br. 89/10.

⁷³ Detaljnije o promjenama formule raspodjele prihoda od poreza na dohodak vidi: *Bajo i Primorac* 2014a.

⁷⁴ Izradili autori prema odredbama ZFJLRS-a.

⁷⁵ S obzirom na posljednje izmjene i dopune ZFJLRS-a (NN br. 100/15), od 1. siječnja 2016. u režimu posebne raspodjele biti će i JLS-i sa statusom BPP-a, a koji su, prema indeksu razvijenosti, razvrstani u III. i IV. skupinu. Njihov će osnovni dio u raspodjeli ubuduće iznositi 70,5%.

| | | | | | | |
|--|-------|-------|----|-----|------|-----|
| Posebna raspodjela – otoci ⁷⁶ | 60% | 16,5% | 6% | / | 1,5% | 16% |
| Redovna raspodjela – Grad Zagreb | 76,5% | | 6% | 16% | 1,5% | / |
| Redovna raspodjela – svi ostali JLS-i | 60% | 16,5% | 6% | 16% | 1,5% | / |

Polazeći od nove raspodjele prihoda od poreza na dohodak, jasno je da će učinci novele ZPD-a na fiskalne pozicije JLS-a biti različiti, ovisno o indeksu razvijenosti pojedine jedinice. Konačan negativan fiskalni učinak u odnosu lokalnu državu u cijelosti determiniran je relativnim udjelima prihoda pojedinih jedinica u ukupnim prihodima lokalne države. To potvrđuje i analiza proračunskih dokumenata odabranih JLS-a.⁷⁷ Usporedba podataka o izvršenju njihovih proračuna za 2014. i podataka navedenih u proračunima za 2015.⁷⁸ ukazuje na sljedeće:

- 1) četiri najveća hrvatska grada, koji su razvrstani u IV. (Osijek, Rijeka, Split), odnosno u V. skupinu po indeksu razvijenosti, trpe značajan fiskalni udarac zbog promatranih izmjena; najveći pad prihoda po osnovi poreza i prireza na dohodak predviđen je u Osijeku (13,2%), a najmanji u Rijeci (3,7%); predviđeni pad prihoda u Zagrebu je 9,2%, a u Splitu 9,3%;
- 2) puno je izraženije smanjenje prihoda po osnovi poreza i prireza na dohodak u onim JLS-ima koji su imali povlaštenu status prema ranijoj raspodjeli, a prema novom rješenju obuhvaćeni su tzv. redovnom raspodjelom; npr. Općina Matulji (status BPP-a) predviđa pad prihoda od 44,7% po istoj osnovi, a Grad Delnice (status BPP-a) predviđa pad od 44%;
- 3) šaroliku sliku daje analiza odabranih JLS-a na otocima; primjerice Grad Cres predviđa pad prihoda po istoj osnovi od 13,2%, Grad Komiza

⁷⁶ Ovaj se oblik raspodjele primjenjuje samo na one JLS-e na otocima koji međusobno zaključuju sporazum o zajedničkom financiranju kapitalnog projekta od interesa za razvoj otoka.

⁷⁷ Detaljnija analiza proračunskih dokumenata svih JLS-a izvan je granica ovog rada te zaslužuje zasebno istraživanje.

⁷⁸ Valja napomenuti kako su, zbog nedostatka podataka o izvršenju proračuna za 2014. godinu u trenutku izrade rada, u odnosu na pojedine JLS-e (Osijek i Split) korišteni podaci o planu za navedenu proračunsku godinu.

predviđa minimalan pad od 0,85%, a Grad Supetar predviđa značajan rast prihoda od 29,7%;

- 4) što se tiče ostalih JLS-a, i bez dublje analize dostupnih podataka, moguće je pretpostaviti kako rast prihoda po osnovi poreza na dohodak mogu očekivati jedino oni JLS-i koji ranije nisu imali povlašteni status u raspodjeli prihoda, a po novom rješenju, zbog svog statusa kao potpomognutog područja, dobivaju veći udio;⁷⁹ s druge strane, većina ostalih JLS-a na koje se i prije i nakon promatranih zakonskih izmjena primjenjuje redovna raspodjela, morat će se suočiti s padom prihoda po ovoj osnovi.

Posebno je zanimljivo da je, kao posljedica promatrane novele ZPD-a, istodobno predviđeno i povećanje prihoda od poreza na dohodak, iz izvora koji dosad nije bio predmetom oporezivanja – kamata na štednju. Očekivanih novih 300 milijuna HRK godišnjeg prihoda po toj osnovi, međutim, u cijelosti predstavljaju prihod državnog proračuna (državni prihod), s obzirom na odredbu čl. 45., st. 4. ZFJLRS-a. Izmjene poreznog tretmana kamata na štednju dijelom su motivirane željom za smanjenjem proračunskog deficita, napose imajući u vidu postupak prekomjernog deficita koji je s razine EU-a pokrenut u odnosu na RH.⁸⁰ Stoga valja primijetiti da novela ZPD-a istodobno iskazuje obilježja i ekspanzivne i restriktivne mjere fiskalne politike. Problem je u tomu što fiskalni udarac (dominantnog) ekspanzivnog elementa, u vidu smanjenog poreznog opterećenja (većine) građana, snose ponajprije JLS-i, dok središnja država u cijelosti ubire povećane prihode nastale djelovanjem restriktivnog elementa, u vidu uključivanja kamata na štednju u poreznu osnovicu. Poradi ove asimetrije novela ZPD-a zasigurno neće imati fiskalno negativan učinak za proračun središnje države, ali predstavlja značajan izazov za fiskalne pozicije JLS-a.

3.2. Normativni okvir financiranja hrvatskih JLS-a

Konačne učinke izmjena u sustavu poreza na dohodak na fiskalni položaj JLS-a valja analizirati s obzirom na normativni okvir financiranja lokalnih jedinica u RH, temelji kojega su postavljeni na ustavnoj i međunarodno-pravnoj razini. Naime, ustavno jamstvo na lokalnu i regionalnu samoupravu (čl. 133. Ustava RH), kao izraz načela supsidijarnosti,⁸¹ proizlazi iz nekoliko ustavnih odredbi koje imaju izravne financijske učinke. Tako čl.

⁷⁹ Bajo i Primorac 2014b, 1.

⁸⁰ Vidi: Vlada Republike Hrvatske 2014, 5.

⁸¹ Šimović i Rogić Lugarić 2008, 405.

135., st. 1. Ustava, određenjem općeg djelokruga JLS-a, ujedno određuje i njihove temeljne rashodovne ovlasti. Čl. 138. Ustava od posebnog je značaja, jer propisuje osnovna načela koja se moraju poštivati prilikom podjele prihodovnih ovlasti lokalnim jedinicama: 1) pravo lokalnih jedinica na vlastite prihode, 2) načelo razmjernosti prihoda i rashoda te 3) načelo solidarnosti, tj. dužnost države na pomaganje financijski slabijih jedinica. Ova tri načela propisana su i u čl. 9. Europske povelje o lokalnoj samoupravi (dalje: Povelja)⁸², čija je RH stranka od 1997. Valja naglasiti kako čl. 9. Povelje pred zakonodavca nameće i druge zahtjeve u vezi dizajna sustava fiskalnog izravnjanja, poput prava lokalnih jedinica na lokalne poreze i naknade te dužnosti države da od lokalnih jedinica traži mišljenje o načinu dodjele izvora financiranja.⁸³

Rashodovne ovlasti JLRS-a detaljnije su razrađene odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.⁸⁴ Sistemski propis kojim su u RH uređene prihodovne ovlasti JLRS-a, tj. izvori sredstava za financiranje njihovih rashoda, jest ZFJLRS. Normativni okvir financiranja JLRS-a zaokružuju drugi propisi javno-financijskog prava koji se primjenjuju i na središnju državu, tj. na korisnike državnog proračuna, poput Zakona o proračunu (dalje: ZP)⁸⁵, godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna te Zakona o fiskalnoj odgovornosti.⁸⁶

Ukupnost navedenih propisa postavlja značajna normativna ograničenja mogućnosti JLS-a da kompenziraju smanjenje prihoda uslijed *supra* navedene novele ZPD-a. Pritom polaznu točku predstavljaju odredbe ZP-a, napose: 1) načelo proračunske ravnoteže (čl. 7. ZP-a), sukladno kojemu ukupni rashodi i izdaci proračuna JLRS-a moraju biti pokriveni ukupnim prihodima i primicima te 2) odredbe čl. 86.-92. ZP-a o ograničenju zaduživanja i davanja jamstava JLRS-a.⁸⁷ Kako je prikazano u tablici 3, u RH se primjenjuje kombinacija nekoliko tipičnih metoda normativnog ograničenja zaduživanja lokalnih jedinica.⁸⁸ Iz toga slijedi da, za razliku od središnje države, koja deficit iskazan u računu prihoda i rashoda državnog proračuna redovno financira (novim) zaduživanjem, hrvatske lokalne

⁸² Europska povelja o lokalnoj samoupravi, NN MU, br. 14/97.

⁸³ Vidi detaljnije: *Šimović i Rogić Lugarić* 2008, 407.

⁸⁴ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN, br. 87/08, 136/12, 15/15. Detaljnije o poslovima JLS-a vidi *supra*, poglavlje 2.3.1.

⁸⁵ Zakon o proračunu, NN br. 87/08, 136/12, 15/15.

⁸⁶ Zakon o fiskalnoj odgovornosti, NN, br. 139/10, 19/14.

⁸⁷ Ove su odredbe detaljnije razrađene u Pravilniku o postupku zaduživanja te davanja jamstava i suglasnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN br. 55/09, 139/10.

⁸⁸ Općenito o ovim metodama vidi: *Arbutina* 2010, 665-666; *Bajo i Jurlina Alibegović* 2008, 158-159.

jedinice mogu koristiti deficitarno financiranje tek uz ispunjavanje niza prilično restriktivnih uvjeta.⁸⁹ Pritom valja primijetiti kako su u povoljnijem položaju one jedinice čije su postojeće obveze na ime otplate postojećih dugova manje.

Tablica 3: normativna ograničenja zaduživanja lokalnih jedinica u RH⁹⁰

| Metoda ograničenja | Ograničenje |
|--|--|
| Određenje svrhe zaduživanja | 1) kratkoročno zaduženje (do 12 mjeseci): samo za premošćivanje jaza likvidnosti |
| | 2) dugoročno zaduženje: samo za investicije (nabava nefinancijske imovine) |
| Razina autonomije pri donošenju odluke o zaduženju | Potrebna suglasnost Vlade, donesena na prijedlog ministra financija |
| Postavljanje granice iznosa zaduženja | 1) u odnosu na pojedine lokalne jedinice: ukupna godišnja obveza otplate javnog duga najviše do 20% prihoda ostvarenih u prethodnoj godini |
| | 2) u odnosu na ukupno novo zaduženje svih lokalnih jedinica: u 2015. max. 3% ukupnih prihoda poslovanja svih jedinica ostvarenih u 2014. ⁹¹ |

3.3. Prikaz mogućih mjera za nadoknadu izgubljenih prihoda po osnovi poreza na dohodak

S obzirom na navedena ograničenja deficitarnog financiranja, postavlja se pitanje mogu li JLS-i kojim drugim izvorima prihoda nadomjestiti umanjene prihode po osnovi poreza na dohodak, pod pretpostavkom da žele zadržati postojeću razinu javne potrošnje. ZFJLRS klasificira prihode hrvatskih lokalnih jedinica u tri kategorije, ovisno o izvoru: 1) tzv. vlastiti prihodi, 2) zajednički porezi (porezi čiji se prihodi dijele između političko-teritorijalnih jedinica različitog ranga) te 3) dotacije (pomoći) iz državnog ili županijskih proračuna.⁹²

Potonje dvije kategorije su, s aspekta normativnih ovlasti, pod isključivom kontrolom središnje vlasti. ZFJLRS određuje dva poreza kao „zajednička“ – porez na dohodak (raspodjela prikazana *supra*) te porez na promet

⁸⁹ O izbjegavanju ovih uvjeta u praksi zaduživanja JLRS-a i njihovih komunalnih društava vidi detaljnije *Bajo i Primorac* 2010, 379-406; 2014b. Zanimljivo je da sličnu praksu izbjegavanja normativnih restrikcija zaduženja JLS-a nalazimo i u Kini. Vidi: *UN-HABITAT* 2009, 44.

⁹⁰ Izradili autori prema odredbama ZP-a.

⁹¹ Vidi: čl. 18. Zakona o izvršavanju državnog proračuna za 2015. godinu, NN br. 148/14 (dalje Zakon o izvršavanju proračuna).

⁹² Vidi: čl. 3. ZFJLRS-a.

nekretnina (dalje: PPN).⁹³ Istodobno s tematiziranim promjenama u sustavu oporezivanja dohotka, koje su imale negativan fiskalni učinak na lokalnu državu u cijelosti, izmjenama ZFJLRS-a izmijenjena je raspodjela prihoda od poreza na promet nekretnina, te se udio općine/grada na čijem se području nekretnina nalazi povećao sa 60% na 80%.⁹⁴ Međutim, ova promjena će teško ozbiljnije pomoći u kompenzaciji izgubljenih prihoda po osnovi poreza na dohodak. Naime, prihodi od PPN-a imaju gotovo bagatelni značaj u odnosu na prihode od poreza na dohodak. Također, nakon promjena u sustavu oporezivanja prometa nekretninama porezom na dodanu vrijednost (PDV-om), koje su stupile na snagu 1.1.2015., osnovica PPN-a se sužava u odnosu na prethodno razdoblje.⁹⁵

Što se tiče dotacija (međuproračunskih transfera), početno vrijedi upozoriti da je uloga ovih prihoda pri financiranju lokalnih jedinica u RH puno manja nego u drugim europskim državama, iako s tendencijom jačanja u posljednjih nekoliko godina.⁹⁶ Također, literatura opetovano upozorava na nejasne kriterije pri davanju dotacija od strane središnje države⁹⁷, a koji se postavljaju godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna⁹⁸. S obzirom na postojeći normativni okvir dodjele dotacija JLS-ima, jasno je da na ove izvore prihoda kao kompenzacijsku mjeru neće moći računati oni JLS-i koji ni prije ni nakon *supra* opisanih izmjena ZPD-a i ZFJLRS-a nisu imali povlašten status u raspodjeli prihoda od poreza na dohodak.⁹⁹ S druge strane, oni JLS-i koji su ranije imali povlašten status u raspodjeli, a prema novom rješenju na njih se primjenjuje redovna raspodjela (npr. BPP-i koji prema indeksu razvijenosti potpadaju u III., IV. ili V. skupinu), mogu računati na određeni kompenzacijski učinak u obliku povećanih prihoda od dotacija. Mogući pozitivan fiskalni učinak dotacija za ovu kategoriju JLS-a, međutim, ovisit će o specifičnostima svake pojedine jedinice.¹⁰⁰

⁹³ Vidi: čl. 45., st. 1. ZFJLRS-a.

⁹⁴ Vidi: čl. 45., st. 10. ZFJLRS-a. Preostali udio (ranije 40%, a prema novom rješenju 20%) pripada središnjoj državi.

⁹⁵ O ovomu detaljnije vidi: *Markota* 2014, 80-91.

⁹⁶ Vidi, npr. *Rogić Lugarić i Maksimovska Veljanovski* 2011, 396.

⁹⁷ Vidi, npr. *Bajo i Jurlina Alibegović* 2008, 131.-134); *Jurlina Alibegović* 2013, 74.-75.

⁹⁸ Za kriterije koji se primjenjuju za proračunsku godinu 2015. vidi: čl. 35. i 36. Zakona o izvršavanju proračuna.

⁹⁹ Ovo se odnosi i na četiri najveća hrvatska grada, čiji je fiskalni položaj u svjetlu promatranih zakonskih izmjena izložen *supra*.

¹⁰⁰ Tako primjerice uvid u proračunske dokumente Općine Matulji i Grada Delnica daju potpuno različitu sliku kad se radi o kompenzacijskom učinku dotacija. Dok Matulji ne računaju na značajniju ulogu dotacija, Delnice kroz povećane prihode od dotacija unutar općeg proračuna namjeravaju pokriti značajan udio izgubljenih prihoda po osnovi poreza na dohodak.

Stoga se ključnim čini pitanje mogu li JLS-i nadomjestiti umanjene prihoda po osnovi poreza na dohodak iz tzv. vlastitih izvora. Prema čl. 29. ZFJLRS-a vlastiti prihodi JLS-a su: prihodi od vlastite imovine, općinski/gradski porezi (porezi čiji prihodi u cijelosti pripadaju općini/gradu), novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje, upravne pristojbe, boravišne pristojbe, komunalne naknade i doprinosi, naknade za uporabu javnih općinskih ili gradskih površina te drugi prihodi utvrđeni posebnim zakonom.

Prihodi od prodaje dugotrajne nefinancijske imovine u vlasništvu JLS-a (kapitalni prihodi) ne mogu služiti kao značajniji instrument kompenzacije. To proizlazi iz određenja ovih prihoda kao namjenskih (čl. 70. ZP-a), a mogu se trošiti isključivo za kapitalne rashode JLS-a, za ulaganja u dionice i udjele trgovačkih društava te za otplate glavnice na temelju dugoročnog zaduživanja.

Općinski/gradski porezi također imaju veoma ograničeni potencijal pri nadoknadi izgubljenih prihoda po osnovi poreza na dohodak. Naime, većina ovih poreza, određenih čl. 30. ZFJLRS-a, prema fiskalnom se potencijalu može označiti bagatelnim (porez na potrošnju, porez na tvrtku, porez na kuće za odmor te porez na korištenje javnih površina). Dodatno, JLS-ima su prepuštene tek neznatne normativne ovlasti pri određenju pri određenju materijalnih elemenata ovih poreznih oblika, što upućuje na zaključak o niskom stupnju porezne autonomije lokalnih jedinica, i s formalnog i s materijalnog aspekta. U važećem modelu hrvatskog fiskalnog federalizma samo jedan porezni oblik *a priori* ima značajan prihodovni potencijal – prirez porezu na dohodak. Normativne ovlasti JLS-a i u ovom su slučaju uvelike ograničene odredbama ZFJLRS-a. JLS može samostalno regulirati tek dva pitanja: 1) hoće li uopće uvesti prirez, čiji su obveznici poreza na dohodak s prebivalištem/uobičajenim boravištem na njezinom području te 2) ako je prirez uveden, može odrediti poreznu stopu, ali najviše do maksimalne stope postavljene zakonom.¹⁰¹ S obzirom na to, moguće kompenzacijsko obilježje prireza razlikuje se od jedinice do jedinice: oni JLS-i koji su prirez u trenutku stupanja na snagu izmjena u sustavu poreza na dohodak prirez već uveli te njegovu stopu postavili na maksimalnu zakonski dozvoljenu prihodima od prireza ne mogu se koristiti za nadoknadu prihoda izgubljenih po osnovi poreza na dohodak. S druge strane, mnogi drugi JLS-i upravo su u uvođenju i/ili povećanju stope prireza prepoznali učinkovit način nadoknade barem dijela izgubljenih prihoda. Prema dostupnim podacima¹⁰² 15 je JLS-a (osam gradova i sedam općina) u

¹⁰¹ Vidi: čl. 30.a ZFJLRS-a.

¹⁰² Vidi: *RRIF* 2015.

razdoblju neposredno nakon izmjena u sustavu oporezivanja dohotka uvelo prirez, a njih 18 (sedam gradova i jedanaest općina) je povećalo stopu prireza.¹⁰³ Time su barem dijelom ublažili negativan pritisak na svoje fiskalne pozicije.

Od ostalih vlastitih prihoda JLS-a značajniji prihodovni potencijal iskazuje komunalna naknada. Svi najvažniji elementi ovog javno-financijskog instrumenta, koji je po svojim obilježjima najbliži porezu na nekretnine,¹⁰⁴ uređeni su Zakonom o komunalnom gospodarstvu (dalje: ZKG).¹⁰⁵ Barem tri problema u bitnome ograničavaju mogućnost korištenja komunalne naknade kao instrumenta kompenzacije: 1) problem političke prirode: povećanje komunalne naknade vrlo će vjerojatno izazvati značajan otpor njezinih obveznika (vlasnika i korisnika nekretnina na području JLS-a u pitanju), 2) problem praktične prirode: komunalna naknada niti u prethodnom razdoblju nije u potpunosti ostvarila svoj prihodovni potencijal, što se može pripisati poteškoćama s kojima se JLS-i susreću pri njezinom utvrđivanju i naplati¹⁰⁶ te 3) problem namjenske prirode (destiniranosti) prihoda od komunalne naknade: prihodi od komunalne naknade mogu se trošiti isključivo za svrhe izričito navedene u ZKG-u.¹⁰⁷

Konačno se valja osvrnuti i na ulogu sredstava iz tzv. europskih fondova.¹⁰⁸ Nakon pristupanja Hrvatske EU upravo se u ovim instrumentima prepoznaje okosnica budućeg razvoja na lokalnoj i regionalnoj razini. Time je motivirana i promjena u raspodjeli prihoda od poreza na dohodak, gdje od 1. siječnja 2015. na novu poziciju nazvanu „Udio pomoći za EU projekte“ otpada 1,5% (osim za prihode prikupljene na potpomognutim područjima).¹⁰⁹ Međutim, sredstva iz EU fondova ne mogu se uistinu smatrati instrumentom kompenzacije umanjenih prihoda po osnovi poreza na dohodak. Naime, radi se o sredstvima koja služe isključivo projektnom financiranju određenih kapitalnih projekata (npr. izgradnja objekata komunalne infrastrukture), a ne tekućih rashoda. Također, neki hrvatski JLS-i još nisu poduzeli funkcionalne i strukturne prilagodbe koje bi jamčile

¹⁰³ Među ovim JLS-ima su i Grad Komiža (uveo prirez) te Grad Rijeka (povećao stopu prireza na maksimalnu zakonom dopuštenu), što je uvelike utjecalo na fiskalni učinak promjena u sustavu oporezivanja dohotka, prikazane *supra*. Također, kao kuriozitet se ističe Grad Ilok, koji je, kao jedini JLS, u promatranom razdoblju smanjio stopu prireza.

¹⁰⁴ V. Žunić Kovačević i Gadžo 2014, 256-259.

¹⁰⁵ Zakon o komunalnom gospodarstvu, NN br. 36/95-36/15.

¹⁰⁶ Vidi: Žunić Kovačević i Gadžo 2014, 246.

¹⁰⁷ Vidi: čl. 22., st. 1. i 2. te čl. 28., st. 2. ZKG-a.

¹⁰⁸ Za iznose sredstava alocirane pojedinim europskim fondovima u razdoblju 2014.-2020. vidi *supra*, poglavlje 2.1., tablica 1.

¹⁰⁹ Vidi *supra*, tablica 3.

željenu razinu apsorpcije sredstava iz europskih fondova te učinkovito upravljanje EU projektima (v. *supra*, poglavlje 2.).

3.4. Suočavanje s posljedicama: smanjenje lokalne javne potrošnje i povećanje rizika od insolventnosti JLS-a

Iz gore izložene analize proizlazi kako veći broj JLS-a nije u prilici nadoknaditi umanjene prihoda po osnovi poreza na dohodak iz drugih izvora. S obzirom na normativna ograničenja zaduženja JLS-a i obvezu poštivanja načela proračunske ravnoteže, kao imperativ se postavlja smanjenje proračunskih izdataka (rashoda). To potvrđuje i uvid u proračunske dokumente onih JLS-a čiji se ukupni prihodi osjetnije smanjuju u tekućoj godini zbog promjena u sustavu oporezivanja dohotka. U takvim uvjetima očekuje se, a to potvrđuju i iskustva lokalnog financijskog upravljanja u proteklom kriznom razdoblju¹¹⁰, najprije smanjenje kapitalnih rashoda, tj. rezanje na razvojnoj strani proračuna.¹¹¹ Međutim, velik broj JLS-a, s obzirom na visinu umanjenih prihoda, suočit će se s potrebom rezanja i tekućih rashoda, čime se izravno ugrožava održavanje postojećih standarda u pružanju javnih usluga te jača njihova ovisnost o središnjoj državi.

Postojeće neracionalnosti hrvatskog modela višerazinskog upravljanja ne pomažu. Ako se u obzir uzmu podaci da čak 126 općina na plaće zaposlenih i materijalne troškove općinske uprave troši više od polovine vlastitih prihoda, a čak u 165 općina ukupni broj zaposlenih u pravnim osobama i u općinskoj upravi ne premašuje 100,¹¹² nije teško predvidjeti probleme pri financiranju tekućih rashoda određenog broja JLS-a u ovoj godini, te u narednom razdoblju. Dodatno, s obzirom da je u odnosu na Republiku Hrvatsku ubrzo nakon pristupanja EU pokrenut tzv. postupak prekomjernog deficita¹¹³, i intervencija središnje vlasti u obliku spašavanja održivosti fiskalnih pozicija JLS-a postaje svojevrsni *deus ex machina*. Drugim riječima, u uvjetima strogog nadzora ukupnog deficita opće države i potrebe za smanjenjem ukupnog javnog duga, središnja država ne može više neograničeno preuzimati tekuće obveze insolventnih JLS-a.¹¹⁴ S obzirom na *supra* izložene temeljne postavke normativnog okvira financiranja JLS-a najveći rizik od insolventnosti predvidiv je u slučaju onih JLS-a u odnosu na koje su ispunjeni svi ili bar većina od sljedećih uvjeta: 1) izmjenama u

¹¹⁰ Vidi: *Jurlina Alibegović* 2013, 72.

¹¹¹ Vidi, npr. *Andrić* 2015, 31.

¹¹² *Rašić Bakarić, Šimović, i Vizek* 2013, 4.

¹¹³ Za pregled tijeka ovog postupka vidi: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/croatia_en.htm.

¹¹⁴ Jedan primjer iz nedavne prošlosti jest bankrot Grada Zlatara. Vidi: *Radusinović* 2013.

sustavu oporezivanja dohotka ostali su bez značajnog dijela prihoda, 2) u razdoblju prije promatranih zakonskih promjena zadužili su se do zakonom dopuštene granice te ih u narednom razdoblju očekuje dospjeće većih iznosa na ime povrata glavnice i kamata, 3) nemaju prostora za povećanjem prihoda iz vlastitih izvora (npr. prireza i/ili komunalne naknade) te 4) ne raspolažu administrativnim kapacitetima za apsorpciju značajnijih sredstava iz europskih fondova.

Komparativna iskustva ukazuju na porast svijesti o makroekonomskim rizicima koje nose neodržive fiskalne pozicije subnacionalnih razina vlasti. Paradigmatičan je primjer Argentine, gdje je nekontrolirani rast dugovanja provincija Mendoze i Buenos Airesa bio jedan od uzroka izbijanja financijske krize na državnoj razini, a čiji je konačni rezultat bio jedno od najvećih restrukturiranja javnog duga u povijesti (tj. bankrot države).¹¹⁵ To još više dolazi do izražaja s rastom ukupnog dugovanja subnacionalnih razina vlasti prema privatnim vjerovnicima, čemu je poticaj dala i praksa izdavanja tzv. municipalnih obveznica. Hrvatska se, kao i mnoge druge države, u dosadašnjoj normativnoj praksi odlučila isključivo za tzv. *ex ante* pristup problemu fiskalno neodrživih pozicija lokalnih jedinica: rigidna zakonska pravila o zaduženju lokalnih jedinica (v. *supra*, poglavlje 3.2.) trebala bi spriječiti prezaduženost. Postavlja se pitanje dostatnosti takvog pristupa. Naime, mnogi JLS-i izbjegavaju zakonske granice zaduživanja putem komunalnih društava u svom vlasništvu,¹¹⁶ što nosi dodatne fiskalne rizike, uz one koji su u radu već istaknuti. Također, dosadašnja praksa rješavanja problema likvidnosti pojedinih JLS-a (npr. Zlatar, Slavonski Brod) ukazuje da obveze JLS-a zapravo predstavljaju implicitne obveze središnje države. To ne samo da nosi rizik moralnog hazarda na strani JLS-a,¹¹⁷ već se izravno protivi ciljevima smanjenja deficita opće države i javnog duga, koji su od 2013. Hrvatskoj nametnuti i sa razine EU-a. Stoga se u idućem poglavlju istražuje svrsishodnost alternativnog, *ex post* pristupa problemu insolventnosti JLS-a, tj. kreiranja normativnog okvira za postupak tzv. stečaja, tj. restrukturiranja duga subnacionalnih razina vlasti.

4. MODI OPERANDI STEČAJNE REGULATIVE

Želeći se osvrnuti na dio grane prava, kao što je stečajno-pravna regulativa te što u njoj najuočljivije obilježava hrvatsku normativu, tj. koji su njeni glavni smjerovi, utjecaji koje ona vrši, ali i trpi te njen „susret“ s europskom

¹¹⁵ V. *Canuto i Liu* 2013, 2.

¹¹⁶ V. *Bajo i Primorac* 2014a.

¹¹⁷ V. *Canuto i Liu* 2013, 4.

i američkom pravnom mišlju u davanju odgovora na tezu iz naslova, prvi i nužan korak je „iscrtavanje“ pravnog okvira i problema.

Danas, u pozitivnom pravu pod sintagmom stečajni postupak podrazumijeva se likvidacijski stečaj¹¹⁸ i reorganizacija (stečajni plan ili predstečajni postupak)¹¹⁹ subjekta kao dva osnovna *modusa* temeljem kojih može biti okončan stečajni postupak insolventnog/prezaduženog subjekta. Iako ova dva postupka transplantirana 1997. iz njemačkog Insolvencijskog zakonika (*Insolvenzordnung*) od 5.10.1994.¹²⁰ imaju niz sličnosti i razlika, ključno je ukazati kako stečajni postupak ne mora biti nužno i „smrtni“ ishod za pravnu osobu,¹²¹ jer usporedna, pozitivno pravna svrha SZ-a je takva da on *ex post* omogućava vraćanje imovine i resursa u produktivnu uporabu kroz postupak sanacijskog stečaja, odnosno predstečajnog postupka. Štoviše, kao *ratio* implementiranja odredbi o predstečajnoj nagodbi kroz Zakon o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi (dalje ZFPPN)¹²² navodila se činjenica kako je dotadašnja primjena SZ dovela u pravilu do nestanka pravne osobe te da u europskim zakonodavstvima postoji tendencija prema modelu restrukturiranja i opstanka dužnika po modelu glave 11 Stečajnog zakonika SAD-a¹²³. Stoga je i cilj ZFPPN bio da se kroz predstečajne

¹¹⁸ Kod ovakvih subjekata gotovo da nema mogućnosti za oporavak jer je izgubljen cijeli kapital, što znači da je imovina niža od visine obveza koje imaju. U takvom postupku se prodaje cjelokupna imovina koju poslovni subjekt posjeduje u trenutku otvaranja stečajnog postupka, kao i imovina koju stekne tijekom postupka ili se proda subjekt kao cjelina u cilju najpovoljnijeg namirenja njegovih, prije svega neosiguranih vjerovnika. Ishod je uvijek i isključivo brisanje iz sudskog registra (Stečajni zakon, NN, br. 71/15. – dalje u tekstu: SZ), čl. 2., st. 2., reč. 1.

¹¹⁹ Nasuprot likvidacijskom stečaju, reorganizacija (spašavanje, restrukturiranje, preustroj, rehabilitacija, predstečajna nagodba, predstečajni postupak, odnosno stečajni plan) jedan je od mogućih načina provođenja stečajnog postupka i jedina alternativa likvidacijskom stečaju - unovčenju imovine stečajnog dužnika. Ona ima za cilj da se insolventno poduzeće uz poduzimanje određenih ekonomsko-pravnih mjera, poduzetih od strane vlasnika i vjerovnika, „održí“. Interesi vjerovnika u postupku reorganizacije se, dakle, štite izbjegavanjem likvidacijskog stečaja. Cilj je kroz planiran proces, čije se krajnje posljedice i rezultati jasnije mogu sagledati nego posljedice prodaje imovine stečajnog dužnika i njegove likvidacije, spasiti subjekt (SZ, čl. 2., st. 1., st. 2., reč. 2. te st. 3.).

¹²⁰ *Bundesgesetzblatt*, 1994., I, str. 2866; posljednja izmjena *Bundesgesetzblatt*, 2011., I, str. 2854.

¹²¹ Detaljnije Novak, Sajter, i Hadrović Zekić, 2006.

¹²² Zakon o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi (NN, br. 108/12., 144/12., 81/13., 112/13., 71/15. i 78/15.). Stupanjem na snagu novog SZ prestale su vrijediti odredbe zakona o predstečajnoj nagodbi (čl. 19.-86.).

¹²³ *Bankruptcy Code*, Pub. L. 114-38. Dostupno na mrežnim stranicama Cornell Law University: <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/> (12.04.2015.). Podrobnije, Warren i Westbrook 2009, 603-606.

nagodbe omogućiti dužniku restrukturiranje i nastavak poslovanja.¹²⁴ Ipak, iako je donošenjem ZFPPN 2012. znatno izmijenjen stečajni postupak u RH, u njegovoj trogodišnjoj praktičnoj primjeni uočeno je niz problema u tumačenju i učincima pojedinih odredbi i instituta, što će se pokušati izmijeniti donošenjem novog SZa. Također treba istaknuti da pravna doktrina nije od početka sklona sadašnjem uređenju instituta predstečajne nagodbe u kojoj se favorizira dužnik, marginalizira sud, ograničavaju prava vjerovnika te postavlja pitanje ustavnosti važećeg instituta predstečajne nagodbe.¹²⁵

Dakle, shvaćajući važnost stečajne regulative, a u cilju poboljšanja ključnih procesnih parametara, zakonodavac je napravio još jednu izmjenu Stečajnog zakona (stupila na snagu 01. rujna 2015.). Za ovaj rad najvažnije novine su članci Glave II prema kojima odredbe o predstečajnoj nagodbi prelaze iz ZFPPN u SZ kao predstečajni postupak, čime se ZFPPN stavlja izvan snage u dijelu koji se odnosi na predstečajne nagodbe. Također je bitno istaknuti kako se vraća institut stečajnog plana kao novo/staro rješenje s kojim se s mnogobrojnim mjerama ekonomske, financijske, pravne i organizacijske prirode pruža daleko veći dijapazon mogućnosti stečajnom dužniku izaći iz krize i namiriti svoje vjerovnike na prihvatljiv način. Dakle, govoreći o stečajnim propisima, nizom reformi, pravna regulacija iz područja stečaja usklađena je s stečajnom legislativom zapadno-europskih zemalja te su stvoreni normativni preduvjeti za funkcionalizaciju stečajno-pravne zaštite (kraće trajanje stečajnog postupka, veće namirenje tražbina vjerovnika te niže troškove postupka), ali i za nastavka poslovanja stečajnog dužnika.

4.1. Normativistički optimizam i stečajna „fobija“

Iz praktične perspektive, kada govorimo o hrvatskoj „stečajnoj kulturi“ doktrinarne analize ukazuju kako je zakonodavna regulacija u ekonomskoj oblasti, u koje svakako spada i stečajna problematika, bila, barem do 1997. i donošenja prvog hrvatskog modernog Stečajnog zakona,¹²⁶ loša u pravno-tehničkom smislu.¹²⁷ To je omogućavalo slobodna, nerijetko pogrešna tumačenja od strane državnih tijela, a na račun poslovnih subjekata.¹²⁸

¹²⁴ Kako je ZFPPN omogućio restrukturiranje dužnika, u stečajnom je postupku bila napuštena mogućnost financijskog restrukturiranja stečajnog dužnika, pa je vjerovnicima jedino omogućeno da se stečajnim planom prenese cjelokupna imovina dužnika na osobu koju će osnovati stečajni dužnik (tzv. prijenosni stečajni plan) (SZ, NN, br. 133/12.).

¹²⁵ Podrobnije, *Barbić* 2014.

¹²⁶ Za usporedni prikaz povijesnog razvoja europske i hrvatske stečajne legislative podrobnije, *Bodul* 2013, 911-941.

¹²⁷ Ipak to je bio problem u bivšim socijalističkim zemljama. Vidi, *Falke* 2003, 78. *et seq.*

¹²⁸ Vidi, *Dika* 1975, 57- 62.; 1988.

Štoviše činjenica kako je (novi) SZ stupio na snagu sedam godina od osamostaljena RH ukazuje na otpor tranzicijskim procesima. Ipak iako je stečajna regulativa počevši od 1997. bila normativno uokvirena, njena primjena je bila zapostavljena. Poslovni subjekti su preživljavali zahvaljujući nedefiniranom proračunskom ograničenju, odnosno subvencijama države, „topljenju“ njihovog kapitala te činjenici nepostojanja odgovornosti za nepokretanje stečajnih postupaka. Kaznenopravna regulativa se u praksi, zbog nejasnih razloga, gotovo uopće ne provodi te ne postoji nikakav strah od eventualnog kažnjavanja.¹²⁹ Štoviše, analizirajući danas, iz pozitivno pravne perspektive, iako je ostvaren određeni normativni i strukturalni napredak (kvaliteti sudaca i stečajnih upravitelja, kao glavnih operativnih tijela), stečajni postupak je više iznimka nego pravilo tako da posljedice okončanih stečajnih postupaka nisu u funkciji zadanih ciljeva, namjera i opredjeljenja zakonodavca. Naravno, razlozi neučinkovitosti stečajne procedure ne mogu ograničiti samo na adekvatan ili neadekvatan normativni okvir, već su znatno širi. Razlog tomu je i okruženje relevantno za primjenu SZ-a, a to je ovršni postupak i njegovo unapređenje,¹³⁰ ali djelotvornost i učinkovitost pravosuđa. Naime, doktrina ukazuje kako stečajni postupak predstavlja, između ostalog, mehanizam zaštite dužnika, a u uvjetima u kojima je dužnik „dobro“ zaštićen nedostatnim rješenjima, primjerice, ovršnog postupka, on nema poticaj tražiti stečajnu zaštitu.¹³¹ Ipak, analizirajući poredbena iskustva smatramo kako ovakve „stečajne fobije“ pripadaju onom tipu razmišljanja koje gubi iz vida činjenicu da stečajni postupak nije izvor problema, već pravni mehanizam da se problem riješi.

4.2. Zašto stečajni postupak može biti odgovor na problem insolventnih lokalnih jedinica – *ex ante* pristup

Zadnjih par godina bile su u znaku globalne ekonomske krize koja je, gotovo u svakoj (ne)prilici, slovila kao uzrok najrazličitijim problemima hrvatskog gospodarstva. Kad je riječ o ekonomskim propisima u koje svakako spada i stečajna regulativa (ali i porezna), pokušaj je bio da se djeluje na posljedice neovisno od cjeline i uzroka (globalnog) problema. Štoviše, u uvjetima svjetske financijske krize smatrano je važnim omogućiti gospodarstvu učinkovitije pravne mehanizme za rješavanje posljedično nastalih problema u poslovanju pa se počelo shvaćati kako sve prisutni „fenomen“ insolventnosti nije nešto što pogađa samo poduzetnike, već

¹²⁹ Vidi, *Bodul et al.* 2014.

¹³⁰ Podrobnije, *Zoroska-Kamilovska* 2013.

¹³¹ *Bodul i Vuković* 2012, 654.

postoje i šire implikacije stečaja kako na gospodarstvo cijele države tako i za lokalnu razinu. Stoga iako je implementacijom modernih stečajnih propisa normativno znatno unaprijeđen stečajni postupak, analize ukazuju na niz nedostataka, a jedan od tih nedostataka je i nepostojanje, odnosno potreba za institutom stečaja nad imovinom lokalnih jedinca.

4.3. Značaj istraživanja poredbenih iskustava

Poredbeno-pravna istraživanja pokazuju kako u procesnoj doktrini i zakonodavstvu postoje različita shvaćanja o modelima stečaja. Stoga pri recepciji/transplantaciji novih instituta (u bivšim socijalističkim zemljama) doktrinarne analize redovito postavljaju pitanje - treba li slijediti tradicionalno kontinentalne modele ili pak *common-law* modele? Naime, američki i europsko-kontinentalni pravni modeli stečaja počivaju na različitim teorijskim postulatima, što nužno uvjetuju, a možemo tvrditi i objašnjava razlike koje postoje između ovih sustava.

S jedne strane, neprijeporno je da anglosaksonske zemlje, prvenstveno SAD, imaju najstarije zakonodavno uređenje instituta stečaja nad imovinom lokalnih jedinica. Ono je utjecalo i na zakonodavna uređenja stečaja i u europskom pravnom krugu.¹³²

S druge strane, većina zemalja Europe nema reguliran institut stečaja nad imovinom lokalnih jedinica kao poseban vid stečajnog postupka.¹³³ Da bi se stekao uvid u kompleksnost materije stečajnog postupka u EU dovoljno je reći kako su pri stvaranju Uredbe 1346/2000,¹³⁴ uvjetno rečeno, usuglašavana pravila iz 54 različita modela stečajnih postupaka.¹³⁵

Stoga, iako je u praksi potreba za proširenjem pasivne sposobnosti i prilagođavanju novim uvjetima sagledan odavno, a uzroci koji su to zahtijevali nisu došli naglo i neočekivano, proces je s institucionalnog aspekta tekao dosta sporo. Tako je tek 1996., počevši s Mađarskom, stečajna regulativa nad imovinom lokalnih jedinica polako pronalazila svoj put u zakonodavstvima europskih država.¹³⁶ Stoga ćemo dati kratak komparativni pregled institucionalnih okvira stečajnih postupaka nad imovinom lokalnih jedinica, kako u anglosaksonskom tako i u kontinentalnom pravu, smatrajući to korisnom podlogom za *de lege ferenda* razmatranja.

¹³² Wiegand 1996.

¹³³ Zanimljivost je da su prva znanstvena razmatranja instituta stečaja lokalne samouprave predstavljena na konferenciji u Zagrebu 1987. godine. V. Raffer 1989.

¹³⁴ Uredbe Vijeća (EC) broj 1346/2000, od 29. svibnja 2000. o stečajnim postupcima (OJ 2000 L 160) izmijenjene Uredbom 603/2005 od 12. travnja 2005. (OJ 2005 L 100).

¹³⁵ Baltić 2003, 44.

¹³⁶ Detaljnije Jókay, Szepesi i Szmétana 2005.

4.4. Common law model – Sjedinjene Američke Države

U praksi država postoji veliki broj različitih mogućnosti u situaciji kada se lokalna jedinica nađe u finansijskoj krizi i sve one su u uskoj vezi i izravno pod utjecajem „klasičnog“ stečajnog zakona. Američki Stečajni zakonik, kao federalni zakonik, pruža više mogućnosti za stečajne dužnike. Ovisno o pravnim karakteristikama dužnika, Stečajni zakonik je za dužnike namijenio i različite postupke. Svaki od postupaka obuhvaća različitu glavu Stečajnog zakonika: 7.,¹³⁷ 9.,¹³⁸ 11.,¹³⁹ 12.¹⁴⁰ i 13.¹⁴¹ Reformom Stečajnog zakonika 2005. (dalje: BAPCA)¹⁴² uveden je i stečajni postupak prema glavi 15.¹⁴³ koji obuhvaća stečajne postupke s međunarodnim/prekogrančnim elementom. Svakako smatramo bitnim istaknuti kako prostor koji ovdje imamo, ne dopušta detaljnu raščlambu problematike, pa smo prinuđeni ograničiti se isključivo, po mišljenju autora, na neke aspekte stečajne regulative glave 9.

4.4.1. Pravno uređenje instituta stečaja nad imovinom lokalnih jedinica

Institut stečaja nad imovinom lokalnih jedinica, prema današnjoj glavi 9. Stečajnog zakonika, uveden je u pravni sustav SAD-a 1934. tijekom razdoblja tzv. Velike depresije.¹⁴⁴ Vrhovni sud SAD-a 1934. takvu je zakonodavnu konstrukciju odredio neustavnom, prvenstveno zbog zadiranja u suverenitet saveznih država,¹⁴⁵ što je zajamčeno X. amandmanom Ustava.¹⁴⁶ Stoga je Kongres bio prisiljen novelirati Zakon o stečaju lokalnih jedinica,¹⁴⁷ koji je u konačnici podržao i Vrhovni sud SAD-a.¹⁴⁸

¹³⁷ §§ 701.-784.

¹³⁸ §§ 901.-946.

¹³⁹ §§ 1101.-1174.

¹⁴⁰ §§ 1201.-1231.

¹⁴¹ §§ 1301.-1330.

¹⁴² *Bankruptcy Abuse Prevention and Consumer Protection Act of 2005.*, S. 256, *Pub. L. No. 109-8, 119 Stat. 23* (2005).

¹⁴³ §§ 1501.-1532.

¹⁴⁴ An Act to Amend an Act Entitled "An Act to Establish A Uniform System of Bankruptcy Throughout the United States," approved July 1. 1898. i Acts Amendatory thereof and Supplementary thereto, *Pub. L. No. 251, 73d Cong., 2d Sess., 48 Stat. 798* (1934), cit. prema *Amdursky* 1990.

¹⁴⁵ *Ashton v. Cameron County Water Improvement Dist. No. 1*, 298 U.S. 513, 532 (1936), cit. prema *loc. cit.*

¹⁴⁶ Amandman X (1791): „Ovlasti koje nisu Ustavom dodijeljene Sjedinjenim Državama ni njime zabranjene Državama, pridržane su odnosnim Državama ili narodu.“ Prijevod *Smerdel* 1994.

¹⁴⁷ *Municipal Bankruptcy Act in 1937*, *Pub. L. No. 302, 50 Stat. 653* (1937), cit. prema *Amdursky* 1990, 2.

¹⁴⁸ *United States v. Bekins*, 304 U.S. 27, 54 (1938), cit. prema *loc. cit.*

Prvotni cilj je omogućiti pravnu zaštitu financijski opterećenim lokalnim jedinicama od ovršnih radnji vjerovnika u vrijeme kada se pokušava napraviti sporazum o reguliranju duga s vjerovnicima. Takav sporazum, odnosno restrukturiranje duga lokalnih jedinica postiže se prolongiranjem rokova dospijeca, smanjivanjem kamatnih stopa ili refinanciranjem duga kroz postupak novog zaduživanja što je, iz logičnih razloga, najrjeđa opcija. Ipak, ista se uzima u obzir smatrajući da bi *ex ante* uređeni pravni okvir za provedbu stečajnog postupka nad lokalnim jedinicama utjecao i na smanjenje kamatnih stopa i olakšavao dostupnost kredita za financiranje razvoja lokalne uprave. Iako je slična s drugim glavama Stečajnog zakonika, glava 9. je specifična jer ne uključuje odredbe koje bi nalagale likvidaciju imovine lokalne samouprave i njezinu razmjernu distribuciju vjerovnicima. Takve odredbe bile bi protivne X. amandmanu Ustava SAD-a. Stoga, sud nema aktivnu ulogu u provođenju stečaja nad lokalnim jedincima. Njegova je uloga izraženija u drugim glavama Stečajnog zakonika, prvenstveno u glavi 11. Stečajnog zakonika.¹⁴⁹ Funkcije suda isključivo su ograničene na mogućnost utvrđivanja prijedloga za stečaj dopuštenim i osnovanim, prihvaćanjem plana otplate duga, kao i nadzorom nad izvršenjem plana otplate duga. Zanimljivost je, a što je praksa pokazala i praktična stvar, mogućnost lokalnih jedinica (stečajnih dužnika) da samoinicijativno prošire ovlasti suda, budući da odluke istog imaju veći autoritet. Takvom mogućnošću neizravno bi se izbjegle mogućnosti obijesnog parničenja oko određenih pitanja koja nisu pravomoćno utvrđena.¹⁵⁰

Isključivo lokalna jedinica (*municipality*) može proglasiti stečaj u skladu s glavom 9. Stečajnog zakonika. U ime lokalne jedinice samo ovlaštenu predstavnik ima pravo pokrenuti stečaj. Sljedeći preduvjet je da lokalna jedinica mora biti određena kao insolventna te mora imati mogućnost provesti postignuti plan otplate duga. Dok ekonomsko-financijska teorija prilazi problemu definiranja insolventnosti s pozicije održivosti fiskalne politike, pravne definicije služe kao „procesni okidači“ za pokretanje stečajnog postupka. Svakako treba spomenuti kako stečajni zakonik određuje još četiri preduvjeta koji entitet mora ispuniti da bi bio podoban za stečaj u skladu s glavom 9. Stečajnog zakonika.

Nadalje, Stečajni zakonik nalaže publiciranje rješenja kojim se pokreće stečajni postupak nad jedinicama lokalnih samouprava, kao i publiciranje prijedloga kojim se traži otpust dugova. Stečajna pravila nalažu da sudski

¹⁴⁹ Prijedlog podnesen u skladu s glavom 11. Stečajnog zakonika najčešće je prijedlog za reorganizacijski stečaj (*reorganization bankruptcy*). Za istaknuti je da pod određenim preduvjetima glavu 11. mogu koristiti i potrošači za potrošački stečaj. Tako *Warren i Westbrook* 2009, 606.

¹⁵⁰ Detaljnije o cilju *Amdursky* 1990, 3.

službenik, ili druga osoba koju odredi sud, treba objaviti rješenje. Takva obavijest mora biti publicirana, barem, jednom tjedno tijekom sljedeća tri tjedna u dnevnom tisku okruga gdje se pokreće stečaj. U praksi sud najčešće izdaje nalog kojim se vjerovnici moraju obavijestiti poštom i određuje dnevne novine u kojima se publicira činjenica otvaranja stečaja te druge relevantne činjenice. Takvo je publiciranje bitno budući da dovodi do prekida parničnih i ovršnih postupaka. Cilj je spriječiti namirenje upućenijih i jačih vjerovnika. Vjerovnici imaju pravo prigovora na rješenje o otvaranju stečajnog postupka te sud mora održati posebno ročište na kojem će raspraviti o osnovanosti prigovora.

U skladu s glavom 9. Stečajnog zakonika i stečajni upravitelj je znatno ograničen u svojim ovlastima i dužnostima. Iako stečajnog upravitelja imenuje odbor vjerovnika (*creditors' committee*), ne održava se ispitno ročište pa isti nema mogućnost operativnog vođenja postupka. Budući da, kao materijalno pravnu posljedicu otvaranja stečajnog postupka, ne preuzima poslove upravljanja i zastupanja dužnika, nema nikakvog nadzora nad financijskim poslovima dužnika, kao i nad naknadama koje se isplaćuju za ugovore o radu sklopljene na određeno vrijeme radi dovršenja započetih poslova i otklanjanja moguće štete.

Prvenstveno zbog zakonskih ograničenja koja su nametnuta sudu u stečajnom postupku u skladu s glavom 9. Stečajnog zakonika, sud je manje uključen u proceduru dok dužnik pokušava reorganizirati svoje financijsko stanje. Dužnik, lokalna jedinica, ima široke ovlasti u pogledu korištenja imovinskih prava, povisivanja poreznih stopa te raspolaganja prihodima i rashodima.¹⁵¹ Također je dopušteno reorganizirati sve nenovčane ugovorne obveze u skladu s ovlastima da se napravi moratorij na ugovore s ovršnim klauzulama. Takva mogućnost važna je za financijsku održivost lokalnih jedinica koje su izabrale stečaj kao „posljednje utočište“.¹⁵²

Kada lokalne jedinice podnesu prijedlog za stečaj u skladu s glavom 9., postoji veliki broj sudionika koji najčešće čekaju svoju priliku da se izjasne o nekim činjenicama. Stečajna postupovna pravila određuju da se ministar SAD-a nadležan za poslove financija može, ili ako ga pozove sud hoće, umiješati se u postupak u skladu s glavom 9. Stečajnog zakonika. Nadalje, predstavnici savezne države u kojoj je dužnik smješten, također se mogu umiješati u postupak u skladu s glavom 9. Stečajnog zakonika. Kao dodatak, Stečajni zakonik dopušta Komisiji (*Securities and Exchange Commission*) da se pojavi i iznese svoje stajalište o bilo kojem pitanju. Drugi sudionici, primjerice, zaposlenici lokalne jedinice, građani lokalne jedinice, osobe koje

¹⁵¹ Detaljnije: *Kordana* 1997.

¹⁵² Fraza je posuđena od *Adler* 2002, 1661.

nemaju prebivalište, ali imaju nekretnine, svatko tko plaća porez lokalnoj jedinici kao i lokalne banke, također, imaju mogućnost izjasniti se.

Stečajni zakonik određuje da dužnik mora podnijeti plan otplate duga. Plan mora biti priložen uz prijedlog za pokretanje stečajnog postupka ili u primjerenom roku kako ga odredi sud. Zanimljivost je da Stečajni zakonik ne sadrži odredbu koja bi dopuštala ili zabranjivala vjerovnicima ili drugim zainteresiranim sudionicima da podnesu plan otplate duga. Stoga polazeći od pretpostavke, što nije zabranjeno-dopušteno je, vjerovnici su pokušali podnijeti plan otplate duga. Ipak takve planove odbacio je Vrhovni sud¹⁵³ koji se pozvao na X. amandman Ustava SAD-a, tvrdeći da isti zahtijeva da lokalne jedinice imaju nadzor nad svojim poslovima tijekom postupka u skladu s glavom 9. Stečajnog zakonika. Stoga, niti vjerovnici niti sud nemaju kontrolu nad predlaganjem plana otplate duga koji bi se *ex post* odrazio na mogućnost reguliranja poreznih stopa kao i na odluku o raspolaganju dostupnim imovinskim sredstvima. Sami standardi prihvaćanja plana otplate duga u glavi 9. Stečajnog zakonika kombinacija su preduvjeta iz 11 U.S.C. čl. 943(b) i onih iz 11 U.S.C. čl. 1129 (iz glave 11. Stečajnog zakonika) koji se primjenjuju temeljem 11 U.S.C. čl. 901(a). Općenito govoreći alternativa je odbacivanje prijedloga za stečaj u skladu s glavom 9. Stečajnog zakonika i dopuštanje da se brži i obavješteniji vjerovnici prioritetno namire.

Lokalna jedinica ima pravo na oslobođenje od dugova u skladu s glavom 9. Stečajnog zakonika po potrebitom prihvatu plana otplate duga te nakon što je određeni iznos, osiguranje, položeno u sudski depozit (11 U.S.C. čl. 944(b)). Postoje dvije iznimke na otpust dugova: ako su se stranke drugačije dogovorile planom otplate duga i ako postoji tražbina, za koju vjerovnik nije ni znao da je predmet razmatranja u stečajnom postupku te o istoj nije niti bio obaviješten (11 U.S.C. čl. 944(c)). Sud također ima ovlast da 180 dana nakon prihvaćanja plana otplate duga, te nakon saslušanja i obavijesti vjerovnika, opozove takav prihvata ako je isti ishodovan na prijevaran način (11 U.S.C. čl. 901(a), 1144.).

4.5. Kontinentalni model - Mađarska

Pravi moderni mađarski stečajni zakon implementiran je 1991. U svim suvremenim stečajnim propisima, pa trako i u mađarskom, je predviđeno da se stečajni postupak može voditi u dva smjera: u pravcu reorganizacije i sanacije stečajnog dužnika ili u pravcu njegove likvidacije, brisanja iz sudskog registra i prestanka postojanja kao pravnog subjekta.¹⁵⁴ Na

¹⁵³ Ashton, 298 U. S., str. 528. i Bekins, 304 U. S., str. 51.

¹⁵⁴ Podrobnije, Gray, Schlorke i Szanyi 1996.

postulatima postojećeg sustava vremenom se spoznala potrebu za osiguranjem sistem pravila i procedura za reguliranje “fenomena“ insolventnosti lokalnih jedinica.

4.5.1. Pravno uređenje instituta stečaja nad imovinom lokalnih jedinica

Zakon o stečaju nad imovinom lokalnih jedinica kao *lex specialis* stupio je na snagu u lipnju 1996. Tijekom rasprave o njegovu donošenju, zaključeno je da, ako država nema mogućnost kontrolirati dopuštenu razinu zaduženosti lokalnih jedinica, to se treba raditi kroz stečajni zakon, koji bi imao sljedeće ciljeve: spriječiti insolventnost na način da se preventivno djeluje; propisati jasne procedure i definirati položaj svih sudionika postupka; osigurati postupak kako likvidacije tako i reorganizacije lokalnih jedinica; zabraniti spašavanje od strane centralne vlasti osim određenih modela sufinanciranja i to u iznimnim situacijama; osigurati financiranje javnih servisa financiranih od strane lokalne razine te dopustiti razumno povisivanje poreznih opterećenja. U osnovi cilj je bio kroz postupak reguliranja odgovornosti za dugove lokalnih jedinica, u kombinaciji s *pre-pack* modelom reorganizacije, izbjeći nesvršishodno zaduživanje.

U slučaju da lokalna jedinica ne podmiri svoje obveze u roku od 60 dana od dana dospelosti, gradonačelnik je obavezan obavijestiti gradsko vijeće i podnijeti prijedlog za pokretanje stečajnog postupka. Gradonačelnik odgovara osobnom imovinom u slučaju da pravovremeno ne pokrene stečajni postupak. Kako kvalitetan stečajni zakon treba pružiti adekvatne poticaje kako vjerovnicima tako i dužnicima da pravovremeno pokrenu stečajni postupak, vjerovnici također imaju mogućnost pokretanje postupka pod istim uvjetima. Sud je obavezan u roku od 15 dana razmotriti prijedlog i tražiti eventualnu dopunu. U slučaju da smatra prijedlog neosnovanim, jer postoji mogućnost da se tekućim prihodima namire obveze, prijedlog se odbija. U protivnom prijedlog se usvaja te se otvara stečajni postupak što za sobom povlači određene procesne i materijalno-pravne posljedice, a jedna od najvažnijih je prekid svih ovršnih postupaka. U sljedećem roku od 30 dana izrađuje se proračun isključivo za zadovoljavanje najosnovnijih javnih potreba, poput zdravstva, predškolskog odgoja, vatrogastva i dr. Cilj je, dakako, spriječiti eroziju zaštićenih standarda pružanja javnih usluga. U iznimnim situacija, državni parlament može smijeniti lokalnu vlast i imenovati privremenu upravu. Nadalje, rješenje o otvaranju se objavljuje u službenom glasilu i imenuje se stečajni upravitelj kao i tzv. krizni odbor u roku od osam dana. Jedna od obveza stečajnog upravitelja je i da ispita razloge zbog kojih je došlo do stečaja te da, ako smatra kako postoje osnove sumnje u počinjenje gospodarskog kriminala, pokrene kaznene postupke. Također je u obvezi sačiniti detaljan popis imovine i obveza te pod

pretpostavkom da se ne izglasa krizni proračun, dužan je predložiti i likvidaciju imovine. U većini slučajeva, paralelno s otvaranjem stečajnog postupka počinju pregovori između vjerovnika i lokalne jedinice koje vodi gradonačelnik zajedno sa stečajnim povjerenikom. Takav sporazum se potencijalno mora postići u roku od 210 dana od dana otvaranja stečajnog postupka jer u suprotnom upravitelj mora napraviti plan koji potencijalno neće zadovoljiti niti interese vjerovnika niti dužnika. Ipak, zakonsko definiranje mogućnosti sporazuma kao alternative općoj rasprodaji imovine ne znači da je ona uvijek moguća, niti da se njoj kao zakonskoj mogućnosti uvijek mora pribjeći, čak ni da se reorganizacija uvijek i neizostavno mora pokušati. Drugim riječima, ako vjerovnici, temeljem realnih ekonomskih pokazatelja, utvrde da se mogu povoljnije namiriti kroz postupak otplate duga nego u postupku bankrotstva, odnosno da postoji njihov interes da se stečajni postupak nastavi u pravcu reorganizacije umjesto u pravcu likvidacije, postići će se sporazum. U slučaju da vjerovnici i dužnici nisu u mogućnosti postići sporazum o otplati duga, dolazi do likvidacije lokalne imovine. Ipak praksa je pokazala kako je najviše slučajeva insolventnosti lokalnih jedinica riješeno sporazumno. Razlog tomu su i negativni posljedice u slučaju nepravovremenog pokretanja stečajnog postupka, odnosno u slučaju odugovlačenja samog postupka od strane ovlaštenih predstavnika. Naime, izgrađen je sustav sankcija i poticaja u svakoj fazi postupka. Cilj je poticati sporazumno i brzo rješavanje problema; racionalizaciju trošenja proračunskih prihoda i osigurati pristupačnost javnih usluga te propisivati kaznene i građanske sankcije za donositelje odluka koje ugrožavaju vršenje takvih usluga.

5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Utjecaj europskih institucija na domaće strukture njihovih država članica može se očitovati kao skup adaptacijskih pritisaka. Proporcionalno s mjerom nepodudarnosti domaćih institucionalnih rješenja, normi i praksi raste stupanj adaptacijskih pritisaka koji je posebice izražen u slučaju tranzicijskih zemalja. Iako je Hrvatska proces prilagodbe započela krajem 2005. godine, istraživanje europeiziranosti sustava lokalne samouprave pokazalo je da na tom području nije daleko odmakla (vidi: poglavlje 2.3.). Radi se o perifernom prilagođavanju postojećih procesa, institucija i politika bez promjene ključnih značajki i kolektivnih shvaćanja (akomodacija). Ili, pak, o još nižem stupnju prilagodbe, tj. usvajanja europskih zahtjeva bez supstancijalnih promjena postojećih struktura i logike političkog ponašanja. Problem veličine te fiskalnog i upravnog kapaciteta lokalnih jedinica prepreka je ostvarenju i/ili jačanju njihove ekonomske uloge.

U navedenom kontekstu jedan od možda, s operativnog stanovišta, i najvažnijih problema hrvatskog sustava višerazinskog upravljanja, nepostojanje je koherentne politike u području financijskog izravnjanja (fiskalnog federalizma). Dakle, odgovor na u radu postavljeno pitanje o potrebi za implementacijom instituta stečaja nad imovinom lokalnih jedinica nužno zahtijeva prethodnu analizu korelacije realne ekonomske snage, tj. fiskalnog kapaciteta, lokalnih jedinica te obima njihovih nadležnosti. U tom smislu značajno je upozoriti na barem dva, u literaturi često isticana, nalaza. Prvo, fiskalna održivost najvećeg broja hrvatskih JLS-a veoma je upitna. Drugo, cijela RH je u ekonomskom i teritorijalnom smislu relativno mala za uspostavljanje održivog fiskalnog federalizma i većih teritorija nego što su postojeće općine i gradovi bez ugrožavanja ukupne makroekonomske stabilnosti.

Unutar ovako ocrtanog općeg okvira hrvatskog modela fiskalnog federalizma valja promatrati i neposredni motiv pisanja ovog rada: posljednje intervencije zakonodavca u sustav oporezivanja dohotka, koje su imale neposredne negativne učinke na fiskalni položaj lokalnih jedinica, posebno JLS-a. S obzirom na ograničenja postavljena normativnim okvirom financiranja hrvatske lokalne samouprave, veći broj JLS-a, napose onih koji su izloženi najvećim „proračunskim šokovima“, izgubljene prihode neće moći nadoknaditi iz drugih izvora. Posebno vrijedi napomenuti da često puta naglašavana panacea u obliku sredstava iz europskih fondova nije realna kompenzacijska mjera, s obzirom na u radu opisane nedostatke u funkcionalnim i strukturnim prilagodbama hrvatskih JLS-a. Posljedica je smanjenje i kapitalnih i tekućih rashoda na lokalnim razinama, čime se ne samo izravno ugrožava održavanje postojećih standarda u pružanju javnih usluga, već i dodatno jača ovisnost JLS-a o središnjoj državi. Međutim, financijska pomoć središnje vlasti nosi predznak neizvjesnosti, ako se u obzir uzme potreba za smanjenjem deficita opće države i ukupnog javnog duga. U takvim uvjetima raste rizik od insolventnosti (pojedinih) JLS-a, što izaziva pitanje mogućih institucionalnih odgovora. Dok se RH u dosadašnjoj normativnoj praksi opredijelila isključivo za tzv. *ex ante* pristup problemu fiskalno neodrživih pozicija lokalnih jedinica, u radu je postavljeno pitanje svrshodnost alternativnog, *ex post* pristupa ovom problemu. Radi se o normativnom reguliranju postupka tzv. stečaja, tj. restrukturiranja duga subnacionalnih razina vlasti.

Ukazali smo na dva osnovna modela stečaja nad imovinom lokalne jedinice: sudski i upravni pristup. Naravno različiti hibridni modeli postoje (Brazil, Južna Afrika, Japan). Mađarski je zakonodavac, u želji da izbjegne politički pritisak na postupke stečaja lokalnih jedinica, odabrao sudski put. Ovdje govorimo o modelu u kojem sud ima ključnu ulogu na način da odlučuje o

postupku reorganizacije, počevši od donošenja rješenja o otvaranju postupka do namirivanja različitih klasa vjerovnika. Njegova je najveća prednost u mogućnosti neutralizacije političkog utjecaja na sam postupak. Problem se potencijalno može pojaviti u ograničenoj ulozi suda da utječe na fiskalnu prilagodbu lokalnih jedinica, budući da je ista u nadležnosti izvršne i zakonodavne vlasti. S druge strane, upravni pristup je mnogo fleksibilniji jer dopušta veći upliv izvršne vlasti koja nerijetko preuzima fiskalnu, a i političku odgovornost za vršenje javnih usluga. Američki model je prvenstveno upravne prirode. Ipak neovisno govorimo li o sudskom ili upravnom modelu, postoje više zajedničkih elementa: definiranje stečajnih razloga temeljem kojih postoji obveza pokretanja postupaka, stvaranje kolektivnog mehanizma kojim bi se stečajnim vjerovnicima pružila mogućnost da prepoznaju najbolju strategiju za povrat iznosa koji im se duguju (ovim kolektivnim mehanizmom zamjenjuju se pojedinačna prava na ovrhu koja su vjerovnici imali prije pokretanja postupka), fiskalna prilagodba dužnika na način da se potrošnja uskladi s prihodima i zaduživanja u skladu s održivim mogućnostima otplate duga. U konačnici u svakom modelu postoje univerzalna pravila, koja iako predstavljaju pravni standard, pružaju mogućnost da se od njih odstupa ili da se bira između „manje dobrih“ ili „boljih puteva“.

S obzirom na zatečeno stanje u RH, u radu je predložena implementacija mađarskog sudskog modela zakona o stečaju nad imovinom lokalnih jedinica. Međutim, svjesni smo, u pogledu ovog *de lege ferenda* rješenja, da kada i ako se u najvećoj mjeri uspostavi pravna regulativa i institucionalni okvir to opet ne znači da će primjena tih propisa biti učinkovita i u krajnjoj liniji imati pozitivne posljedice.¹⁵⁵ S jedne strane ukazujemo na opravdanu

¹⁵⁵ Prijašnja iskustva u radikalnom reformiranju stečajnih propisa govore kako postoji ustavna, ali i konvencijska mogućnost i potreba implementiranja prvenstveno sudskog modela. Osvrnimo se ukratko na model predstečajnih nagodbi. Naime jedno od tijela u postupku predstečajne nagodbe je i nagodbeno vijeće koje je vodilo upravni postupak sklapanja predstečajne nagodbe. (čl. 32. ZFPPN). Dakle, provedbom predstečajne nagodbe sudovi (trgovački i upravni) su isključeni iz postupka, čime su, prije svih oštećeni vjerovnici u legitimnim očekivanjima da će im nezavisni i nepristrani sud pružiti zaštitu legitimnih očekivanja. Na taj način, uskraćujući trgovačkim sudovima mogućnost da interpretiraju zakone, što je sama bit sudačke funkcije u demokratskom društvu, krši se i pravo na pravično suđenje, odnosno pravo na pristup sudu. Štoviše, vladavina prava u građanskim stvarima teško se može zamisliti bez postojanja mogućnosti pristupa sudovima. Kako određuje čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (NN-MU, br. 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06. i 2/10.) „...radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi .. svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj“. (Vodeći predmet u praksi ECHR-a kojim su propisane granice zakonodavca u pogledu tumačenja propisa je

orijentacija zakonodavaca na već postojećem modelu stečaja nad lokalnim jedinicama, iz razloga što takva situacija omogućava korištenje inozemne sudske prakse i stručne literature kao pomoćnog sredstva u rješavanju problema koji će se javiti u primjeni „novog“ zakona.¹⁵⁶ S druge strane, iako sve zemlje za opći i identični cilj imaju modernizaciju svoga prava, ukazujemo kako one imaju svoju tradiciju, probleme i uvjete pa stoga stoje pred individualnim izazovima. Stoga je cilj rada ukazati na to da, iako stečaj može biti možda i ekonomski najkvalitetniji odgovor, čimbenici koji utječu na formiranje odgovarajućeg modela su mnogobrojni. U konačnici, rezultat su mnogobrojna stajališta i nerijetko otežana mogućnost izrade i formuliranja jedinstvenog rješenja problema insolventnosti lokalnih jedinica.

LITERATURA

1. Adler, B.E. (2002). Symposium: The Law of Last Resort, *Vanderbilt Law Review*, 55:1, 1661.
2. Amdursky, R.S. (1990). The 1988 Municipal Bankruptcy Amendments: History, Purposes and Effects, *The Urban Lawyer*, 22:4, 2.
3. Andrić, N. (2015). Udruga općina Republike Hrvatske o regionalnom ustroju i decentralizaciji. U: A. Bajo, (ur.) *Fiskalni položaj županija*. Zagreb: Institut za javne financije.
4. Arbutina, H. (2001). Neka pitanja financiranja jedinica lokalne samouprave: međunarodno-komparativni aspekt. U: Mijatović, N. (ur.) *Zbornik radova u povodu 70. godišnjice života prof. dr. sc. Božidara Jelčića*. Zagreb: Pravni fakultet
5. Arbutina, H. (2008). Sredstva financiranja javnih potreba jedinica decentraliziranih razina vlasti. U: Jelčić, B. et al. *Financijsko pravo i financijska znanost*. Zagreb: Narodne novine.
6. Bache, I. (2005). Europeanization and Britain: Towards Multi-level Governance? Paper for the EUSA9th Biennial Conference, Austin.
7. Bajo, A. & Bronić, M. (2004). Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj: problemi fiskalnog izravnjanja. *Financijska teorija i praksa*, 28: 4, 445-467.
8. Bajo, A. & Bronić, M. (2007). Procjene učinkovitosti modela fiskalnog izravnjanja u Hrvatskoj. *Financijska teorija i praksa*, 31: 1, 1-24.
9. Bajo, A. & Jurlina Alibegović, D. (2008). *Javne financije lokalnih jedinica vlasti*. Zagreb: Školska knjiga.
10. Bajo, A. & Primorac, M. (2010). Local government borrowing practice in Croatia. *Financial Theory and Practice*, 34:4, 379-406.
11. Bajo, A. & Primorac, M. (2014a). Dug i fiskalni rizici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Institut za javne financije, Newsletter, br. 73. Dostupno na: <http://www.ijf.hr/upload/files/file/newsletter/93.pdf> [09.09.2015].

Stran Greek Refineries i Stratis Andreadis protiv Grčke, presuda, 9. prosinca 1994., Serija A, br. 301-B.)

¹⁵⁶ *Schroeder* 2011, IX-XV.

12. Bajo, A. & Primorac, M. (2014b). Nova raspodjela poreznih prihoda između središnje države i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Institut za javne financije, Aktualni osvrti, Br. 72. Dostupno na: <http://www.ijf.hr/upload/files/file/osvrti/72.pdf> [09.09.2015].
13. Bajo, A. (1998). Fiskalno izravnanje. *Financijska praksa*, 22: 4-5, 649-652.
14. Bajo, A. (1999). Zašto i kako mjeriti fiskalni kapacitet lokalnih jedinica. *Financijska praksa*, 23:3, 277-308.
15. Baltić, M. (2003). Načela evropskog stečajnog prava sa posebnim osvrtom na evropsku regulativu o stečajnim postupcima, *Revija za evropsko pravo*, 5:1-3, 43-63.
16. Barbić, J. (Ur.) (2014). *Hrvatsko insolventijsko pravo*, HAZU – Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, Zagreb, 1-227.
17. Barry, B.W. (1997). *Strategic Planning Workbook for Nonprofit Organizations*. St. Paul, MN: Amherst H. Wilder Foundation.
18. Bilas, B. (2009). Bankrot Slavenskog Broda zbog zemljišta koje mu je poklonila država. Dostupno na: <http://arhiva.nacional.hr/clanak/68964/bankrot-slavenskog-broda-zbog-zemljista-koje-mu-je-poklonila-drzava> [09.09.2015].
19. Bird, R. (1995). *Financing Local Services: Patterns, Problems and Possibilities*. Toronto: University of Toronto Press.
20. Bodul, D. (2012). Zakonska regulacija stečaja nad jedinicama lokalne samouprave - komparativna rješenja i hrvatska perspektiva, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 33:1, 413-443.
21. Bodul, D. & Vuković, A. (2012). Stečajno zakonodavstvo u tranziciji: komparativni osvrt, hrvatski izazovi i potencijalna rješenja, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 49:3, 633-661.
22. Bodul, D., et al. (2013). Pravnopovijesni i poredbenopravni prikaz razvoja stečajnog postupka, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 34:2, 911-941.
23. Bodul, D., et al. (2014). Novosti i problemi u provedbi stečajnog zakonodavstva u Republici Hrvatskoj, *Ekonomski pregled*, 65:4, 318-351.
24. Bryson, John M. (1995). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
25. Canuto, O. & Liu, L. (2010). Subnational Debt Finance and the Global Financial Crisis. *Economic Premise*, br. 13. Dostupno na: <http://siteresources.worldbank.org/INTPREMNET/Resources/EP13.pdf> [09.09.2015].
26. Čuveljak, J. (2013). Stečajni zakon s komentarom i sudskom praksom i Zakon o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi s komentarom, III. Izdanje, Zgombić & Partneri, Zagreb, 1-1186.
27. Dika, M. (1975). Pravne značajke posljednje novele Zakona o prisilnoj nagodbi i stečaju, *Naša zakonitost*, 29:10, 57- 62.
28. Dika, M. (1998). *Insolventijsko pravo*, Zagreb, 1-106.
29. Dika, M., (ur.). *Sanacija i stečaj organizacija udruženog rada*, Zbornik radova, Pravni fakultet, Centar za stručno usavršavanje i suradnju s udruženim radom, Zagreb, 1988.
30. Dobrić, D. (2014). *Europeizacija lokalne samouprave*. Doktorski rad. Zagreb: Pravni fakultet.
31. Dossett, P. (2013). What can UK local authorities learn from Detroit's descent into bankruptcy? Dostupno na: <http://www.theguardian.com/local-government-network/2013/jul/26/detroit-bankrupt-uk-councils-debt> [09.09.2015].
32. Đokić, I. & dr. (2009). *Participacija u tranziciji: problem i mogućnosti participativnih pristupa upravljanju strateškim razvojem u Hrvatskoj – 3 analize slučaja*.

34. Đokić, I. & dr. (2010). *Strateški programi lokalnog razvoja – hrvatska iskustva*. Zagreb: Ekonomski institute Zagreb. U: Ž. Kordej-De Villa & dr. (ur.) *Participativno upravljanje za održivi razvoj*. Zagreb: Ekonomski institute Zagreb.
35. Đulabić, V. & Škarica, M. (2012). *Regional Policy and the Various Statues of Local Units in Croatia*. *Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration*, 12:2, 433-462.
36. Đulabić, V. (2004). *Neki razvojni procesi uređenja lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj*. *Hrvatska javna uprava*, 5:1, 111-136.
37. Đulabić, V. (2008). *Moderna regionalna politika u Hrvatskoj: stanje i šanse*. U: E. Pusić (ur.) *Hrvatska država i uprava – stanje i perspektive*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti.
38. Eklund, N. & Wimelius, M.E. (2008). *Globalization, Europeanization, and Administrative Reform*. U: J. Killian & N. Eklund (ur.) *Handbook of Administrative Reform. An International Perspective*. Boca Raton: CRC Press.
39. Eraković, A. (1997). *Stečajni zakon s komentarom i primjerima*, RRIF, Zagreb, 1-250.
40. Falke, M. (2003). *Insolvency Law Reform in Transition Economies*, Humboldt University, Berlin, 78. et seq.
41. Fürst, V. & Prange, H. & Wolf, D. (2002). *Globalization, Europeanization and All That: Sorting Out the Issues. The Examples of European States*, Paper at the ECSA-Canada Fifth Biennial Conference, Toronto.
42. Garašić, J. (2005). *Europska uredba o insolventijskim postupcima*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 26:1, 257-305.
43. Gray, C. C. & Schlorke, S. & Szanyi, M. (1996). *Hungary's Bankruptcy Experience, 1992-93.*, *The World Bank Economic Review*, 10:3, 425-50.
44. Graziano, P. (2003). *Europeanization or Globalization?* *Global Social Policy*, 3:2, 173-194.
45. Haas, E.B. (1958). *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*. 2nd Edition. London: Library of World Affairs.
46. Hooghe, L. & Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham, Boulder, New York, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
47. Howell, K. (2002). *Developing Conceptualizations of Europeanization and European Integration: Mixing Methodologies*. ESRC Seminar Series. Dostupno na: <http://www.aei.pitt.edu/1720/1/Howell.pdf> [01.07.2015.]
48. Hrženjak, J. (2009). *Napomene o lokalnoj i regionalnoj samoupravi u Hrvatskoj*. *Hrvatska javna uprava*, 9: 4, 999-1010.
49. Ivanišević, S. (1999). *Glavni problemi i mogući pravci reforme lokalne samouprave u Hrvatskoj*. *Hrvatska javna uprava*, 1: 4, 587-598.
50. Ivanišević, S. (2010). *Teritorijalna organizacija lokalne samouprave u europskim zemljama i njihove teritorijalne reforme*. U: J. Barbić (ur.) *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti.
51. Jelčić, B. & Bejaković, P. (2012). *Razvoj i perspektive oporezivanja u Hrvatskoj*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti.
52. Jelčić, B. (2008). *Bankrot države*. U: Jelčić, B. et al. *Financijsko pravo i financijska znanost*. Zagreb: Narodne novine.
53. Jurlina Alibegović, D. (2013). *The Fiscal Decentralisation in Croatia*. U: A. Levitas, (ur.) *Discussions on Changed Context and Trends in Fiscal Decentralization in South-East Europe*. Skopje: NALAS.

54. Jurlina-Alibegović, D. (2002). *Financiranje lokalne samouprave*. U: K. Ott, A. Bajo & M. Pitarević (ur.) *Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javne financije.
55. Jurlina-Alibegović, D. (2009). *Kako doći do optimalnog broja općina, gradova i županija u RH*. *Informator*, 57: 5750-5751, 22.
56. Jurlina-Alibegović, D. (2010). *Trinaest sretnih koraka do učinkovite lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj*. *Informator*, 58: 5833, 5-6.
57. Kopajtich Škrlec, N. (2008). *Lokalna samouprava u Republici Hrvatskoj – mogućnosti, perspektive i dvojbe daljnje decentralizacije*. U: E. Pusić (ur.) *Hrvatska država i uprava – stanje i perspektive*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti.
58. Koprić, I. (1999). *Neke osnove za raspravu o reformi sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj*. *Hrvatska javna uprava*, 1: 4, 599-608.
59. Koprić, I. (2006). *Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave*. U: I. Koprić (ur.) *Javna uprava. Nastavni materijali*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu-Pravni fakultet u Zagrebu.
60. Koprić, I. (2006a). *Različite koncepcije o ulozi lokalnih jedinica*. U: I. Koprić (ur.) *Javna uprava. Nastavni materijali*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu-Pravni fakultet u Zagrebu.
61. Koprić, I. (2006b). *Razvoj lokalne samouprave u Hrvatskoj – problemi i vrijednosne orijentacije*. U: I. Koprić (ur.) *Javna uprava. Nastavni materijali*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu-Pravni fakultet u Zagrebu.
62. Koprić, I. (2008). *Reforma hrvatske javne uprave: problemi, rješenja i zablude*. U: E. Pusić (ur.) *Hrvatska država i uprava – stanje i perspektive*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti.
63. Koprić, I. (2008a). *Upravljanje procesom decentralizacije kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave*. *Hrvatska javna uprava*, 8:1, 95-133.
64. Koprić, I. (2010). *Karakteristike sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj*. *Hrvatska javna uprava*, 10:2, 371-386.
65. Koprić, I. (2010a). *Prijedlozi za reformu lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj*. U: O. Cvitan (ur.) *Teritorijalni ustroj i regionalizacija Republike Hrvatske u kontekstu europskih integracija*. Split: Pravni fakultet Split.
66. Koprić, I. (2010b). *Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj*. *Hrvatska javna uprava*, 10:3, 665-681.
67. Koprić, I. (2010c). *Teritorijalna organizacija Hrvatske: stanje, kriteriji za prosudbu racionalnosti i prijedlog novog sustava*. U: J. Barbić (ur.) *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti.
68. Koprić, I. (2012). *Lokalna samouprava u Hrvatskoj: pokvarena igračka u rukama politike*. U: N. Zakošek (ur.) *1. Forum za javnu upravu*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu.
69. Koprić, I. (2013). *Dvadeset godina lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj: razvoj, stanje i perspektive*. U: *Lokalna samouprava i lokalni izbori*. Zagreb: Institut za javnu upravu.
70. Koprić, I. (2013a). *Glavna obilježja postojećeg i prijedlog novog teritorijalnog ustrojstva Hrvatske – zašto nam treba teritorijalna reorganizacija*. U: I. Koprić (ur.) *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu – Pravni fakultet Zagreb, Studijski centar za javnu upravu i javne financije.
71. Kordana, K. A. (1997). *Tax Increases in Municipal Bankruptcies*, *Virginia Law Review*, 83:1, 1035.

72. Kregar, J. (2011). Decentralizacija. U: J. Kregar & dr. Decentralizacija. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo.
73. Ladi, S. (2006). Globalization and Europeanization: Analysing Change, IBEI Working Papers, 4.
74. Lider (2014). Pad prihoda lokalne samouprave bit će oko 1.8 milijardi kuna. Dostupno na: <http://liderpress.hr/biznis-i-politika/hrvatska/pad-prihoda-lokalne-samouprave-bit-ce-oko-18-milijardi-kuna/> [09.09.2015].
75. Lindberg, L. (1963). The Political Dynamics of European Economic Integration. Stanford-London: Stanford University Press and Oxford University Press.
76. Lukeš-Petrović, M. (2002). Decentralizacija funkcija javnog sektora s državne razine na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i fiskalna decentralizacija. Hrvatska javna uprava, 4:1, 157-182.
77. Lukeš-Petrović, M. (2002a). Fiskalna decentralizacija javnog sektora u Republici Hrvatskoj – proces i učinci. U: K. Ott, A. Bajo & M. Pitarević (ur.) Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj. Zagreb: Institut za javne financije.
78. Maleković, S. & Puljiz, J. (2010). Izazovi novog pristupa upravljanju razvojem na lokalnoj i regionalnoj razini u Hrvatskoj. U: J. Barbić (ur.) Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti.
79. Markota, Lj. (2014). Porezni položaj prometa nekretnina i novosti od 1. siječnja 2015. RRiF, 9, 80-91.
80. Musa, A. (2011). Lokalna samouprava u kontekstu europskih integracija: trendovi i izazovi. U: J. Kregar & dr. Decentralizacija. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo.
81. Musa, A. (2014). Agencijski model javne uprave. Zagreb: Pravni fakultet Zagreb-Studijski centar za javnu upravu i javne financije.
82. Novak, B. & Sajter, D. & Hadrović Zekić, B. (2006). Mora li stečaj biti i „smrt“ trgovačkog društva? Odgovori Europske unije i Hrvatske, XXVII. Wissenschaftliches Symposium Osijek - Pforzheim: Wie real ist ein Europa der zwei Geschwindigkeiten, Marijanović, G.; Wentzel, D. (ur.), Osijek, Ekonomski fakultet u Osijeku i Fachhochschule Pforzheim, 77. et seq.
83. Pavić, Ž. (2010). Veličina lokalnih jedinica – europske tendencije i hrvatske nedoumice. Hrvatska javna uprava, 10:1, 81-131.
84. Pfeiffer, J.W. & Goodstein, L.D. & Nolan, T.M. (1986). Applied strategic planning: A how to do it guide. San Diego: University Associates.
85. Podolnjak, R. (2010). O teritorijalnoj i upravnoj reformi hrvatske lokalne samouprave. Informator – prilog „Ustavni vidici“, 58:5851-5852, 2-8.
86. Puljiz, J. (2005). Gospodarski razvoj. U: Kako potaknuti razvoj na lokalnoj razini. Priručnik s primjerima najbolje prakse iz Jugoistočne Europe, Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung.
87. Radusinović, D. (2013). Magazin Jutarnjeg u bankrotiranom gradu: Težak život u Zlataru, gradu kojem su ukrali budućnost. Dostupno na: <http://www.jutarnji.hr/tezak-zivot-u-zlataru--gradu-kojem-su-ukrali-buducnost/1108706/> [09.09.2015].
88. Raffer, K. (1989). International Debts: A Crisis for Whom?, in H.W. Singer and Soumitra Sharma, (eds.), Economic Development and World Debt, St. Martin's.
89. Rašić Bakarić, I. & Šimović, H. & Vizek, M. (2013). Ekonomska uspješnost gradova u Hrvatskoj - statistička analiza. EFZG Working Paper Series/EFZG Serija članaka u nastajanju. Dostupno na: <http://hrcak.srce.hr/136792> [09.09.2015].

90. Rogić Lugarić, T. & Maksimovska Veljanovski, A. (2011). Samoopozivanje kao izvor financiranja lokalnih jedinica - hrvatska i makedonska iskustva. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 61:2, 391-416.
91. Rogić Lugarić, T. (2011). Financiranje jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave. U: J. Kregar & dr. Decentralizacija. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo.
92. Rogić Lugarić, T. (2012). Financiranje velikih gradova. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije.
93. Rogić Lugarić, T. (2013). Financijski aspekti položaja velikih gradova. U: I. Koprić (ur.) Reforma lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Zagreb: Institut za javnu upravu – Pravni fakultet Zagreb, Studijski centar za javnu upravu i javne financije.
94. Rosamond, B. (2000). Review Article: Globalization and Europeanization. Yearbook of European Studies, 14, 261-274.
95. Rothwell, W.J. (1986). The Strategic Planning Workshop. Pennsylvania: Human Resources Development Press.
96. RRIF (2015). Stručne informacije u 2015. godini. Dostupno na: <http://www.rrif.hr/obav-2015-3.html> [09.09.2015].
97. Scharpf, F.W. (2002). The European Social Model: Coping with Challenges of Diversity. Journal of Common Market Studies, 40:4, 645-670.
98. Schroeder, F.C. (2011). Zakon o krivičnom postupku Savezne Republike Njemačke (Strafprozeßordnung (StPO)), Pürner, S; Marković, D. (ur.), University Press-Magistrat, Sarajevo, IX-XV.
99. Smerdel, B. (1994). Ustav Sjedinjenih Američkih Država, Pan Liber, Osijek, 43.
100. Stubbs, P. (2009). Participacija, partnerstvo i/ili pomoć: unutarnji i vanjski dionici u održivom razvoju. U: Ž. Kordej-De Villa & dr. (ur.) Participativno upravljanje za održivi razvoj. Zagreb: Ekonomski institute Zagreb.
101. UN-HABITAT (2009). Guide to Municipal Finance, Nairobi: United Nations.
102. Urban, I. & Bezeredi, S. (2015). Promjene u Zakonu o porezu na dohodak: utjecaj na prosječnu poreznu stopu. Institut za javne financije, Aktualni osvrti, br. 71. Dostupno na: <http://www.ijf.hr/upload/files/file/osvrti/71.pdf> [09.09.2015].
103. Wallace, H. (2000). The Policy Process: A Moving Pendulum. U: H. Wallace & W. Wallace (ur.) Policy-Making in the European Union. 2nd Edition. Oxford: Oxford University Press.
104. Warren, E., Westbrook, J. L. (2009), The Success of Chapter 11: A Challenge to the Critics, Michigan Law Review, 107, 603, 606
105. Wiegand, W. (1996). „Americanization of Law: Reception or Convergence?“, u: Lawrence, F., Scheiber, H. (ur.), Legal Culture and Legal Profession, Boulder, Colorado, Westview Press, 140-141.
106. Zoroska-Kamilovska, T. (2013). Reforme sistema izvršenja u državama regiona - konceptualne sličnosti i razlike, kontroverze i dileme, Zbornik radova - Harmonizacija građanskog prava u regionu, 447-477.
107. Žunić Kovačević, N. & Gadžo S. (2014). Komunalna naknada u RH i njezino pozicioniranje u odnosu na teoretske i normativne koncepte financijskog prava. Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 35:1, 245-270.

DRUGI PRAVNI IZVORI I DOKUMENTI

1. Council of Europe (1985). European Charter of Local Self-Government. CETS No. 122, 15.10.1985.
2. EUROATOM, ESCS, EEC (1992). Treaty of Maastricht on European Union. OJ C 191, 29.07.1992.
3. European Commission (2013). Member States and regions must lose no time in preparing the next generation of EU programmes for growth. IP/13/670, 10.07.2013.
4. European Parliament and Council Regulation (EC) 1303/2013 of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006. OJ L 347, 20.12.2013
5. Europska povelja o lokalnoj samoupravi, NN MU, br. 14/97.
6. Odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti, NN br. 89/10.
7. Pravilnik o postupku zaduživanja te davanja jamstava i suglasnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN br. 55/09, 139/10.
8. Uredba o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2014. godinu, NN br. 7/2014.
9. Ustav Republike Hrvatske, NN 85/2010 – pročišćeni tekst.
10. Vlada Republike Hrvatske (2014) Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak, s konačnim prijedlogom zakona. Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//Sjednice/2014/189%20sjednica%20Vlade//189%20-%206.pdf> [09.09.2015].
11. Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN br. 117/1993, 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.
12. Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN, br. 117/93 - 147/14
13. Zakon o Gradu Zagrebu, NN br. 62/2001, 125/2008, 36/2009.
14. Zakon o izvršavanju državnog proračuna za 2015. godinu, NN br. 148/14.
15. Zakon o komunalnom gospodarstvu, NN br. 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09, 153/09, 49/11, 84/11, 90/11, 144/12, 94/13, 153/13, 147/14, 36/15.
16. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN, br. 87/08, 136/12, 15/15.
17. Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara, NN br. 44/2001, 90/2005, 80/2008, 38/2009, 148/2013.
18. Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju, NN br. 80/2013, 137/2013.
19. Zakon o osnovnom školstvu, NN br. 69/2003 – pročišćeni tekst, 76/2005.
20. Zakon o otocima, NN br. 34/1999, 149/1999, 32/2002, 33/2006.
21. Zakon o područjima posebne državne skrbi, NN br. 86/2008, 57/2011.
22. Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, NN br. 147/14.
23. Zakon o socijalnoj skrbi, NN br. 157/2013.
24. Zakon o srednjem školstvu, NN br. 69/2003 – pročišćeni tekst, 81/2005.
25. Zakon o vatrogastvu, NN br. 139/2004 – pročišćeni tekst, 174/2004, 38/2009, 80/2010.
26. Zakon o zdravstvenoj zaštiti, NN br. 150/2008, 71/2010, 139/2010, 22/2011, 84/2011, 154/2011, 12/2012, 35/2012, 70/2012, 144/2012, 82/2013, 159/2013.
27. Zakon o zdravstvenom osiguranju, NN br. 94/2001.

28. An Act to Amend an Act Entitled "An Act to Establish A Uniform System of Bankruptcy Throughout the United States," approved July 1. 1898. i Acts Amendatory thereof and Supplementary thereto, Pub. L. No. 251, 73d Cong., 2d Sess., 48 Stat. 798 (1934)
29. Bankruptcy Abuse Prevention and Consumer Protection Act of 2005., S. 256, Pub. L. No. 109-8, 119 Stat. 23 (2005). dalje: BAPCA.
30. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN-MU, br. 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06. i 2/10. – dalje: Konvencija.
31. Insolvenzordnung, Bundesgesetzblatt, 1994., I, str. 2866; posljednja izmjena Bundesgesetzblatt, 2011., I, str. 2854.
32. Municipal Bankruptcy Act in 1937, Pub. L. No. 302, 50 Stat. 653 (1937)
33. Stečajni zakon, NN, br. 71/15. – dalje u tekstu: SZ.
34. Stečajni zakonik SAD-a (Bankruptcy Code, Pub. L. 114-38).
35. Uredbe Vijeća (EC) broj 1346/2000, od 29. svibnja 2000. o stečajnim postupcima (OJ 2000 L 160) izmijenjene Uredbom 603/2005 od 12. travnja 2005. (OJ 2005 L 100).
36. Zakon o finansijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi (NN, br. 108/12., 144/12., 81/13., 112/13., 71/15. i 78/15. – dalje: ZFPPN).
37. Zakon o porezu na dohodak, NN br. 177/04, 73/08, 80/10, 114/11, 22/12, 144/12, 43/13, 120/13, 125/13, 148/13, 83/14, 143/14.
38. Uredba o indeksu razvijenosti, NN br. 63/10.
39. EUROATOM, ESCS, EEC (1986) Single European Act. OJ L 169, 29.06.1987.
40. Zakon o brdsko-planinskim područjima, NN br. 12/2002, 32/2002, 117/2003, 42/2005, 90/2005, 80/2008, 148/2013.
41. European Union (2007) Treaty of Lisbon. OJ C 306, 17.12.2007.
42. Ashton v. Cameron County Water Improvement Dist. No. 1, 298 U.S. 513, 532 (1936).
43. Stran Greek Refineries i Stratis Andreadis protiv Grčke, presuda, 9. prosinca 1994., Serija A, br. 301-B.
44. United States v. Bekins, 304 U.S. 27, 54 (1938).

MUNICIPAL INSOLVENCY IN CROATIA: CURRENT STATE AND PROSPECTS IN THE LIGHT OF THE EUROPEANIZATION OF MULTILEVEL GOVERNANCE

In the complex conditions of a market-oriented economy the Croatian public sector inevitably faces challenges that cannot be analysed only within traditional ambits of a single legal discipline. Accordingly, authors of this paper approach the local government issues by acknowledging the complementarity between insolvency law and tax law – traditionally recognized as distinct legal disciplines – as well as administrative science as a socio-empirical discipline. Their interrelationship is exposed by the depth of the crisis encompassing all of the three scientific areas. First, repeated warnings, issued from academic circles, on the necessity of an administrative-territorial reform in Croatia in the direction of consolidation of local government have been largely ignored by the political elites. Thus, the attention has turned to identifying other instruments apt for strengthening the economic and financial capacity of subnational units. Namely, there are rising possibilities of application for the EU funding, but also for strategic development planning backed up by the new institutional patterns (local development agencies, local action groups, business incubators etc.) and for functional adjustments following European trends (e.g. public-private partnerships, outsourcing, contracting-out). Second, most recent legislative interventions in Croatian tax system – in particular in the individual income tax area – necessarily call for a re-examination of the local government fiscal balances. While the realization of the overall objectives of these interventions (e.g. incentivizing household consumption and economic growth) is uncertain, it will certainly lead to substantial revenue loss for subnational units, thus increasing their insolvency risks. At the same time, anticipated assistance from the central government level may be withheld, due to the more stringent budgetary constraints in the post-EU accession period. Third, in the insolvency law area the Croatian legislator has not yet provided a clear answer on what the primary aim of insolvency proceedings is and whom it benefits. These questions are important having in mind the built-in conflicting interests of different stakeholders (e.g. shareholders, creditors, employees, general public). At the moment, Croatian legal framework does not recognize the possibility for conducting municipal insolvency proceedings nor any other ex post approaches to this issue. Accordingly, the authors analyse whether such approach could be justified in the future. The methodological approach was determined by the complexity of the paper objective. Accordingly, the authors rely on scientific literature, pertinent statutory provisions and judicial practice in Croatia and in other countries (Hungary and USA) that have opted for a different approach to the subnational insolvency issue.

Key words: local government; local public finance; Croatian Income Tax Act; subnational bankruptcy; local government consolidation.

