

ZAKONSKA REGULACIJA STEČAJA NAD JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE - KOMPARATIVNA RJEŠENJA I HRVATSKA PERSPEKTIVA

Mr. sc. Dejan Bodul, asistent
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

UDK: 347.736:353.9
Ur.: 2. ožujka 2012.
Pr.: 15. ožujka 2012.
Pregledni znanstveni rad

Sažetak

Stečaj lokalnih jedinica fenomen je, koji pokazuje, i povijesna i moderna, događanja u razvijenim zemljama (SAD, glava 9. Stečajnog zakonika), ali i zemljama u razvoju (Mađarska je uvela 1996. godine Zakon o prilagođavanju duga lokalnih jedinica (Zakon, br. 25); Bugarska je uvela 1991. godine Zakonom o upravljanju lokalnom samoupravom, Zakon br. 77, 17-IX-9, s tim da su izmjene bile 1999; Južna Afrika je isto uvela Zakonom br. 34. iz 2001. godine; Brazil je uveo isti Zakonom br. 9496 u 1997. godini, Rumunjska je isti uvela Zakonom o br. 273 o lokalnim financijama 2006. godine, par. 74. i 75.). Takva su iskustva bitna za normativnu konsolidaciju i potencijalnu reformu i razumijevanje i stečajnog i prava na lokalnu samoupravu. Autor u radu, motiviran uređenjem prava SAD-a, kojim je predviđen institut stečaja lokalne samouprave, analizira na koji se način u hrvatskom pravu može umetnuti takav model. Naime, pozitivno stečajno pravo, za sada, isključuje mogućnost provođenja stečaja nad jedinicama lokalne samouprave (Stečajni zakon (dalje u tekstu SZ), NN, br. 44/96, 29/99, 129/00, 123/03, 82/06, 116/10 i 25/12, čl. 3. st. 2. reč. 1.). Čak bi bilo ispravnije istaknuti da, za sada, nikakva konkretna ex post pravna rješenja ne postoje u slučaju da lokalna jedinica postane insolventna. Stoga o institutu stečaja lokalne samouprave treba promišljati kao mogućnosti budući da države, pa i Hrvatska, teže decentralizaciji usluga, rashoda, poreza, ali i povećanom zaduživanju. Kao prvi komparativni pregled modela za rješavanje financijskih teškoća na lokalnoj razini, rad je osobitog značaja za hrvatskoga zakonodavca. Naime, u slučaju da se ekonomska održivost lokalne jedinice susretne s nepremostivim financijskim problemima, stečaj može biti, iako najmanje poželjna, opcija. Autor ukratko objašnjava ključne značajke i varijacije modela stečaja lokalne samouprave u SAD-u i Mađarskoj. Kao i što je slučaj kod stečaja pravnih osoba, filozofija stečaja lokalne samouprave polazi od ekonomskih pretpostavki raspodjele rizika, stvarajući tako prostor za restrukturiranje i financijsko prilagođavanje. Ipak, specifičnost je težnja zakonodavca za ublažavanjem napetosti između legitimnih prava vjerovnika i

potrebe za održavanjem, bitnih, javnih usluga te jačanjem ex ante fiskalnog položaja lokalne samouprave. Zbog opsežne problematike, rad je dotaknuo tek određena pitanja decentralizacije i pružio samo pregled niza pitanja o stečaju lokalne samouprave. Ono što autor želi istaknuti, ili treba biti odmah uočljivo, čak i u ovakvom osvrtu je, kritična potreba za razmatranjem i drugih opcija u posttranzicijskim zemljama, koja će istražiti i iznijeti, na sustavan i nepristran način, alternativu za insolventne lokalne jedinice i neuspjelu decentralizaciju.

Ključne riječi: decentralizacija, lokalna samouprava, insolventnost, stečaj.

1. UVODNA RAZMATRANJA

Veza između lokalne vlasti i ekonomske učinkovitosti dugo je promatrana kroz teoriju izloženu u djelu „Čista teorija lokalnih troškova“.¹ U navedenom je radu, na relativno jednostavan način, predstavljen učinkoviti model lokalne samouprave. Njime se svakako stavlja politika alokacije ovlasti kao tradicionalni *raison d'etre* za ulogu nižih vlasti. Desetljećima poslije, a na temelju višegodišnjeg promatranja i iskustva mnogih zemlja koje su provodila reformu decentralizacije, razvio se znatan broj postulata.² Isti ukazuju na učinkovitost decentralizacije te uspostavu jasnih temelja transparentnosti i odgovornosti.

Iz perspektive posttranzicijskih zemalja, financije nižih vlasti imaju presudan utjecaj na sposobnost države za postizanje ciljeva ekonomske učinkovitosti.³ Ipak, nerijetko zbog povijesnog nasljeđa, slučaj zemalja u posttranziciji zahtijeva širi model preispitivanja i uloge stečaja⁴ i uloge decentralizacije.⁵

Predmetna teza opravdana je i s gledišta Republike Hrvatske. Naime, donošenjem Stečajnog zakona 1996. godine (NN, br. 44/96), zakonodavac izražava želju za uvođenjem ekonomske logike u razrješavanju dužničko-vjerovničkih odnosa povećanjem učinkovitosti pokazatelja stečajnog postupka⁶ (skraćenim trajanjem

1 TIEBOUT, Charles M., A Pure Theory of Local Expenditures, The Journal of Political Economy, vol. 64, 1956, no. 5, str. 416-424.

2 Detaljnije EBEL, Robert D., YILMAZ, Serdar, Način mjerenja fiskalne decentralizacije i njezin utjecaj na makroekonomske pokazatelje, Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj, Radovi s konferencije, Zagreb, 14.-15. studenog 2002., str. 27-43.

3 Tako KENNETH, Davey, (ed.), Making Government accountable, Local Government Audit in Postcommunist Europe, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, 2009., str. 7. *et seq.*

4 KIM, Michael, When Non use is useful: Bankruptcy Law in Post-Communist Central and Eastern Europe, Fordham Law Review, vol. 65, 1996-1997, no. 1, str. 1043. *et seq.*

5 Detaljnije BIRD, Richard M.; EBEL, Robert D. i WALLICH, Christine I., From Command to Market. u: Bird R., Ebel R., Wallich C. (eds.), Decentralization of the Socialist State: Intergovernmental Finance in Transition Economies, Washington D.C, Regional and Sectoral Studies, 1995, Poglavlje prvo.

6 Do 1996. godine na snazi je bio Zakon o prisilnoj nagodbi, stečaju i likvidaciji (NN, br. 54/94.). Isto v. DIKA, Mihajlo, Insolventno pravo, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 1998.

postupka, nižim troškovima stečajnog postupka i višim stupnjem namirenja vjerovnika).⁷ Stoga, iako je donošenjem SZ-a znatno unaprijeđen stečajni postupak, praksa je u primjeni navedenoga Zakona ukazala na postojanje mnogih problema,⁸ pa potencijalno i potrebu proširenja pasivne stečajne sposobnosti uvođenjem stečaja nad jedincima lokalne samouprave.⁹ To ističemo budući da, premda, postoji težnja za ozbiljnim pokušajem decentralizacije, većina nižih vlasti još uvijek nije spremna za preuzimanje svoje dodijeljene nadležnosti.¹⁰ Isto ima za posljedicu da veći broj jedinica nije u stanju financijski pratiti izvršenje svojih obveza,¹¹ pa se problemi decentralizacije mogu i moraju promatrati i kroz prizmu stečajnog prava.¹²

Jedan od pozitivnopravnih problema stečajnog zakonodavstva činjenica je da se na svega 5% insolventnih poslovnih subjekata, nerijetko nepravovremeno, otvara stečajni postupak, a ostalima se tolerira poslovanje u dubokoj insolventnosti.¹³

- 7 V. Doing Business in 2008.: Comparing regulation in 178 Economies, A Copublication of World Bank, International Finance Corporation, Oxford University Press, Washington, 2008.
- 8 U tom pogledu su zanimljiva stajališta judikature. Detaljnije ŠIMUNDIĆ, Mladen, Stečajni postupak u praksi, dostupno na mrežnim stranicama: www.sudacka-mreza.hr, (12.2.2011.), str. 1-27.
- 9 Arg. Republika Hrvatska, Državni ured za reviziju, klasa: 041/01/11-02/155, ur. broj: 613-02-02-11-8, Požega 16. lipnja, Izvješće o obavljenoj financijskoj reviziji, zaprimljeno od Republike Hrvatske 17. 6. 2011, klasa: 021/01/11-01/36, ur. broj: 15-11-01 (Izvješće za grad Slavonski Brod). Zanimljivost je da su prva znanstvena razmatranja instituta stečaja lokalne samouprave predstavljena na konferenciji u Zagrebu 1987. godine. V. RAFFER, Kunibert, International Debts: A Crisis for Whom?, in H.W. Singer and Soumitra Sharma, (eds.), Economic Development and World Debt, St. Martin's 1989.
- 10 JURLINA ALIBEGOVIĆ, Dubravka, Financiranje lokalne samouprave, u: Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj, Radovi s konferencije, Zagreb 14.-15. studenog 2002, (Katarina Ott, Anto Bajo i Mihaela Pitarević, ur.), str. 92-107. Takva situacija nije specifična samo za Hrvatsku. Za komparativna iskustva DUNN, Jonathan; WETZEL, Deborah, Fiscal Decentralization in Former Socialist Economies: Progress and Prospects, rad prezentiran na NTA Atlanta Conference, koja predstavljaju temelj istraživanja Svjetske banke za obnovu i razvoj, Decentralization in the ECA Region: Progress and Prospects (December 1998).
- 11 Detaljnije SCHAEFFER, Michael, TIMOFEEV, Andrey, United Nations Development Programme, Fiscal Decentralization in Transition Economies: Case Studies from the Balkans and Caucasus, Bratislava, 2005., str. 83-85.
- 12 McCONNELL, Michael W., PICKER, Randal C, When Cities Go Broke: A Conceptual Introduction to Municipal Bankruptcy, The University of Chicago Law Review, vol. 60, 1993, no. 1, str. 425, 467-68. Prilikom pisanja rada autor će koristiti naziv stečaj (lokalnih jedinica). Takvo imenovanje posljedica je tradicionalne uporabe naziva „stečaj“ u hrvatskom pravu. Prvi stečajni zakon, odnosno Stečajni red donesen je 18. srpnja 1853. godine. SZ RH nastavio je ovu tradiciju unatoč predlaganju da ga se preimenuje u Insolventni zakon jer se pod zajedničkim nazivom "stečajnog postupka", regulira i cijeli niz drugih (ili drugačijih) postupaka. Naziv „Insolventni zakon“, zastupa i vladajuća doktrina (GARAŠIĆ, Jasnica, Pretpostavke za priznanje strane odluke o otvaranju stečajnog/insolventnog postupka prema hrvatskom pravu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, vol. 56, 2006, br. 2 - 3, str. 588.).
- 13 Tako SAJTER, Domagoj, Procedura i praksa restrukturiranja u stečaju u Republici Hrvatskoj, Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 47, 2010, no. 1, str. 742. Za spomenuti je da državni odvjetnik može odlučiti da ne pokrene kazneni postupak protiv pravne osobe ako se nad istom vodi stečajni postupak (Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela, NN, br.

Slijedom toga, otvaranjem stečajnog postupka jedina ekonomska racionalna opcija ostaje provođenje likvidacijskog stečaja (SZ, čl. 5. - 213.) ili obustava postupka zbog nedostatne stečajne mase (SZ, čl. 63., 203. - 207.). Ipak, budući da stečaj ne mora biti nužno i „smrtni“ ishod za pravnu osobu,¹⁴ usporedna, pozitivno pravna svrha SZ-a je takva da on *ex post* omogućava i vraćanje imovine i resursa u produktivnu uporabu kroz postupak sanacijskog stečaja (SZ, čl. 2. st. 2. i čl. 213. - 265.).

2. POVIJESNI OSVRT NA REVOLUCIJU CILJA STEČAJNE PROCEDURE I RAZVOJ IDEJE O DECENTRALIZACIJI U HRVATSKOJ

Teza da se stečajni postupak, barem s povijesnog gledišta, nerijetko doživljavao kao „smrtni“ ishod je neutemeljena.¹⁵ Ovakav odnos prema stečaju vjerojatno vuče korijene iz faze samoupravljanja i socijalistički uređenog stečajnog sustava, gdje se, ideološki, nije priznavao poslovni neuspjeh poduzeća.¹⁶ Izučavanjem judikature uočavamo da se u pojedinim bivšim socijalističkim zemljama išlo tako daleko da je stečaj određenih organizacija udruženog rada bio zakonom zabranjen.¹⁷ Doktrina ukazuje da je odraz ovakvog odnosa prema poslovnom neuspjehu predstavlja pokrivanje gubitaka. Takav sustavni način rješavanja poslovnih problema ima posljedice na lokalnoj razini gdje se gubi motivacija subjekata da se ponašaju ekonomski racionalno, kao i da samostalno identificiraju probleme u poslovanju. Ako tomu dodamo i stalna previranja u formiranju raznih modela lokalnih jedinica koja su se događala, pa skoro, do početka 20. stoljeća, jasno je zašto i danas vidimo izostanak (političkog) konsenzusa oko paketa reformskih poteza u formiranju lokalnih jedinica.¹⁸ Konačno, doktrina upozorava i da je ovakav antitrižni odnos prema neučinkovitom poslovanju imao i negativne posljedice na makroekonomskoj

151/03, 110/07, 45/11, čl. 24.). U navedenim situacijama zakonodavac je vodio računa da će pravnim osobama najčešće biti izricana novčana kazna koja se zbog nedostatka imovinskih sredstava neće moći naplatiti, pa stoga neće biti svrsishodno voditi kazneni postupak. Detaljnije ĐURĐEVIĆ, Zlata, Kaznena odgovornost i kazneni postupak prema pravnim osobama u Republici Hrvatskoj, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 10, 2003, no. 2, str. 760.

- 14 Detaljnije NOVAK, Branko; SAJTER, Domagoj; HADROVIĆ ZEKIĆ, Blaženka, 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, Goran; Wentzel, Dirk (ur.). Osijek, Ekonomski fakultet u Osijeku i Fachhochschule Pforzheim, 2006., str. 77. *et seq.*
- 15 UDE, Lojze, Sanacija i stečaj u jugoslavenskom pravu, u Sanacija i stečaj, Organizacija udruženog rada, Zbornik radova, DIKA, Mihajlo (ur.), str. 7. *et seq.*
- 16 Detaljnije DRAGIČEVIĆ, Adolf, Stečaj u modernom privređivanju, u Sanacija ... *cit.*, str. 170., *et seq.*
- 17 Zakon o sanaciji i prestanku organizacija udruženog rada, Sl. list SFRJ, br. 72/86, 42/87 i 75/87, čl. 8.
- 18 ČAVRAK, Vlado, Strategija i politika regionalnog razvoja Hrvatske, Ekonomija/Economics, vol. 3, 2002, no. IX, str. 645.

razini, koje su doprinijele i slomu socijalističkih ekonomija krajem prošlog stoljeća. Ipak, uspostava demokracije u nacionalnim državama, krajem 20. i početkom 21. stoljeća nosi pečat uspostave decentralizacije i lokalne demokracije. Doktrina ukazuje da je ovo rezultat promjena u razmišljanjima pojedinaca širom svijeta, koji su sada, kada je uspostavljena demokracija na nacionalnoj razini, pod mnogo snažnijim utjecajem njihovih neposrednijih interesa i lokalnih pitanja negoli pod idejom centralizirane države. Radi se zapravo o prelasku na jedan kvalitativno potpuno drugačiji obrazac ponašanja, prelazak na „nova pravila“, odnosno šire gledano i na jedan novi sustav vrijednosti i način razmišljanja. U svakom slučaju moderna shvaćanja utjecala su i na liberalizaciju cilja stečajne procedure. Stoga, od 1. siječnja 1997. godine i donošenja novog SZ-a, cilj je istog stvaranje mehanizma kojim bi se stečajnim vjerovnicima pružila mogućnost da prepoznaju i odaberu najbolju strategiju za povrat iznosa koji im se duguju (SZ, čl. 2., st. 1. i 2.). Pokretanjem stečajnog postupka zamjenjuju se pojedinačna prava na ovrhu koja su vjerovnici imali prije pokretanja postupka (ZPP, 212. st. 1. t. 5.).¹⁹ U slučaju da stečajni vjerovnici prihvate stečajni plan kao najbolju opciju, isti će se zasnivati, u najvećoj mjeri, na poslovnim aktivnostima dužnika, ili na održavanju vrijednosti imovine stečajnih vjerovnika, a osobito na očuvanju radnih mjesta. Ipak očuvanje zakonske forme dužnika (SZ, čl. 2. st. 2. i čl. 213.-265.) nije cilj zakona, kao niti očuvanje radnih mjesta (SZ, čl. 2. st. 1. i čl. 120. st. 1. i 2.). Ipak, ovo je posljednje bitno, i s pozicije socijalne politike (SZ, čl. 2. st. 2. i čl. 120. st. 1. i 2.) i ispunjavanja funkcija održavanja prijeko potrebitih javnih usluga u slučaju da se uvede stečaj lokalne samouprave.

3. POJAM I NEKOLIKO RIJEČI O ZNAČAJU DECENTRALIZACIJE U GLOBALIZIRANOM DRUŠTVU

Fenomen lokalne samouprave i decentralizacije povezan je s čitavim nizom, i filozofskih i ekonomskih, i politoloških i pravnih pojmova.²⁰ Ne treba posebno naglašavati koliki je značaj i dalekosežnost implikacija lokalne samouprave. Iako se u teoriji i praksi pojmovi centralizacije i decentralizacije upotrebljavaju u različitim značenjima, u užem smislu se pod njima podrazumijeva odnos između viših i nižih tijela vlasti u političkom sustavu jedne države.²¹ Zahtjev, odnosno sadržaj lokalne autonomije ispunjen je ukoliko ista ima određenu poreznu i administrativnu nezavisnost.²² Naravno, podrazumijevaju se i zakonska ograničenja i nadzor viših

19 Zakon o parničnom postupku, NN, br. 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 123/08, 57/11. – dalje u tekstu ZPP.

20 Detaljnije WOLMAN, Harold, *Decentralization: What Is It and Why Should We Care?* u: Robert J. Bennett, (ed.), *Decentralization, Local Governments and Markets: Towards A Post-Welfare Agenda*, Oxford, Oxford University Press, 1990.

21 Detaljnije World Bank, *Entering the 21st Century*, World Development Report, 1999/2000, str. 2.

22 Detaljnije BLAŽIĆ, Helena, *Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj*, usporedna analiza

razina države nad nižima. Nesporno je da se veći dio modernog svijeta podvrgao nekom obliku decentralizacije, što svjedoči o njezinom značaju.²³ Doktrina ukazuje da postoje najmanje tri ekonomska objašnjenja za ovaj trend.²⁴ Naravno, postoje i drugi, ne ekonomski, ali ne manje važni razlozi.²⁵ Ipak zajednička karakteristika svih je da polaze od iste pretpostavke da *“karakter nekog društva i neke civilizacije ništa ne pokazuje tako jasno kao fiskalna politika koju je ustrojio politički sektor društva”*.²⁶

4. MOGUĆE OPASNOSTI DECENTRALIZACIJE

Iz hrvatske perspektive, pored prirodne težnje regionalnih i lokalnih vlasti da odgovornost i troškove prebace na višu vlast i nemogućnost središnjih vlasti da to odbiju, opasnostima decentralizacije doprinose neprecizno razgraničenje ovlasti različitih razina i niska financijska samostalnost nižih jedinica. Jedinice lokalne uprave i samouprave dobivaju dotacije iz proračuna, što ima za posljedicu da decentralizacija nije provedena do kraja, pa nije u potpunosti²⁷ zaživjela ni

s Europskom unijom i zemljama u tranziciji, u Ekonomska decentralizacija i lokalna samouprava, Karaman Aksentijević, Nada; Blažić, Helena; Kaštelan Mrak, Marija i Rosentraub, Mark S., (ur.), Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci i Cleveland State University, Rijeka, 2004, str. 249. *et seq.*

- 23 U čitavom povijesnom razvoju, ali i danas, postoji čitav niz modela kako lokalne samouprave tako i lokalne vlasti. Detaljnije ANTIĆ, Teodor, Komparativni prikaz sustava lokalne samouprave u nekim europskim državama, Politička misao, vol. XXXIX, 2002, br. 4, str. 44-86. Isto vidi ARBUTINA, Hrvoje, Neka pitanja financiranja jedinica lokalne samouprave: međunarodno-komparativni aspekt, Hrvatska javna uprava, vol. 2, 2000, no. 2, str. 283-299. Naime od 75 zemalja u razvoju i tranziciji sa stanovništvom većim od 5 milijuna, njih 63 se izjasnilo da su se upustile u neki oblik prijenosa fiskalne vlasti s centralnih na niže. Detaljnije DILLINGER, William, Decentralization and its Implications for Urban Service Delivery, Washington, D.C., World Bank, 1994., str. 39.
- 24 Povećanje ekonomske efikasnosti države; mobilizacija prihoda i veličina jurisdikcije odnosno mogućnost lokalnih i regionalnih vlasti da prikladnije određuju cijenu usluga koje su usmjerene na njihove građane, što u konačnici rezultira efikasnijim jedinicama vlasti (jurisdikcijama). Detaljnije PULJIZ, Jakša, Gospodarski razvoj, u: Kako potaknuti razvoj na lokalnoj razini, Priručnik s primjerima najbolje prakse iz Jugoistočne Europe, Friedrich Ebert Stiftung, Zagreb, 2005, str. 9. *et seq.*
- 25 Ostvarivanje procesa demokratizacije; osiguravanje dostupnosti javnih usluga svim građanima; povećanje odgovornosti lokalnih vlasti za kvalitetu javnih usluga; direktno učešće građana u kreiranju potreba za javnim uslugama na području gdje žive; preuzimanje odgovornosti lokalnih vlasti za efikasnost korištenja sredstava namijenjenih financiranju javnih usluga, bez obzira na to na koji se način ova sredstva prikupljaju. Detaljnije PLOŠTAJNER, Zlata, MENDEŠ, Ivona, Građanska participacija, u: Kako potaknuti razvoj na lokalnoj razini, Priručnik s primjerima najbolje prakse iz Jugoistočne Europe, Friedrich Ebert Stiftung, Zagreb 2005., str. 90. *et seq.*
- 26 SCHUMPETER, Joseph A., Povijest ekonomske analize, Svezak drugi, Informator, Zagreb, 1975., str. 640.
- 27 To se djelomično pokušalo riješiti donošenjem Zakona o fiskalnoj odgovornosti, NN, br. 139/10.

njihova fiskalna odgovornost.²⁸ Ipak glavni *moralni hazard*²⁹ lokalnih jedinica, a zbog uvjerenja da država ipak neće dopustiti da lokalna jedinica proglašuje *bankrot*,³⁰ mogućnost je da odgovornost i troškove vlastite neodgovorne politike prebace na državu. Nedostatak poticaja za ekonomsku učinkovitost, prije svega uslijed nedostatka konkurencije, ali i uslijed javnog vlasništva nad kapitalom, proturječnih ciljeva poslovanja javnih poduzeća i nepostojanja mogućnosti stečaja, doveli su do vrlo niske ekonomske učinkovitosti lokalnih jedinica, a jedan od ključnih pokazatelja te niske efikasnosti je i problematika donošenja lokalnih proračuna.³¹

Iz komparativne perspektive, doktrina ukazuje da stečaj lokalnih jedinica, ili gotovo pred stečaj dovedenih lokalnih jedinica i spašavanje od strane središnjih vlasti poznaju sve zemlje, od najindustrijaliziranih, kao što su SAD (npr. Delaware i New York,³² Pritchard³³ ili San Jose³⁴) Njemačka (dvije manje pokrajine (*Landeri*),³⁵ Švicarska, Španjolska, Francuska i skandinavske zemlje,³⁶ preko onih malo manje solventnih (Italija stalno spašava lokalne jedinice izvanrednim sredstvima)³⁷ do ne

-
- 28 BRATIĆ, Vjekoslav, Odlučivanje o lokalnim proračunima - Između sna i jave, Institut za javne financije, Zagreb, 2008., Ott, Katarina, (ur.), str. 115.
- 29 U ovom kontekstu termin „moralni hazard“ odnosi se na pojam kako ga objašnjava HALLINAN, Charles G., u: The “Fresh Start” Policy in Consumer Bankruptcy: A Historical Inventory and an Interpretive Theory, University of Richmond Law Review, vol. 21, 1986, no. 1, str. 49, 84 gdje upućuje na ekonomsku definiciju moralnog hazarda: za dužnike i vjerovnike koji su zaštićeni od posljedica neizvršavanja svojih obveza može se očekivati da će se znatnije zaduživati te i pokretati stečajne postupke. Ipak zbog nedostataka empirijskih dokaza u kojem pogledu moralni hazard stvarno i utječe na ponašanje lokalnih jedinica ili njihovih vjerovnika, potencijalan za moralni hazard se naglašava u medijskoj debati. Detaljnije SCHWARCZ, Steven L., Sovereign Debt Restructuring: A Bankruptcy Reorganization Approach, Cornell Law Review, vol. 85, 2000, no. 1, str. 956, 962.
- 30 U ovom kontekstu termin „bankrot“ odnosi se na pojam kako ga objašnjava JELČIĆ, Božidar; LONČARIĆ-HORVAT, Olivera; ŠIMOVIĆ, Jure i ARBUTINA, Hrvoje, Financijsko pravo i financijska znanost, NN, Zagreb, 2008, str. 619. *et seq.*
- 31 Tako OTT, Katarina; BAJO, Anto, Izrada proračuna za lokalnu upravu u Hrvatskoj, Financijska teorija i praksa, vol. 25, 2001, no. 3, str. 311-449.
- 32 Detaljnije LOPUCKI, Lynn M., DOHERTY, Joseph W., Why Are Delaware and New York Bankruptcy Reorganizations Failing? Vanderbilt Law Review, vol. 55, 2002, no. 1, str. 1933.
- 33 Detaljnije WATSON, Douglas J, HANDLEY, Donna Milam, HASSETT, Wendy L, Financial Distress and Municipal Bankruptcy: The Case of Prichard, Alabama, Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management, vol. 17, 2005., no. 2.
- 34 WINOGRAD, Barry, San Jose Revisited: A Proposal For Negotiated Modification of Public Sector Bargaining Agreements Rejected Under Chapter 9 of The Bankruptcy Code, Hastings Law Journal, vol. 37, 1985, no. 1, str. 231.
- 35 Detaljnije DUVE, Thomas; DRECHSLER, Wolfgang, Insolvent Local Government: Lessons from Germany, The 18th NISPAcee Annual Conference Public Administration in Times of Crisis, 12-14 ožujka, Varšava, 2010.
- 36 Podrobnije SARS, Anders, Local Governments in Distress: A European Experience, Standard & Poor's Ratings Direct, 1999., str. 1 i 2.
- 37 LIU, Lili, WAIBEL, Michael, Subnational Insolvency: Cross-Country Experiences and Lessons, The World Bank Poverty Reduction and Economic Management Network, Economic Policy and Debt Department, 2008., str. 3.

baš solventnih (Argentina,³⁸ Rusija³⁹), kod kojih konstantna insolventnost lokalnih vlasti ugrožava i cijelu državu. Stoga, iako doktrina ukazuje na niz praktičnih rješenja koja mogu doprinijeti razvoju učinkovite decentralizacije,⁴⁰ skromnim proučavanjem lokalnih jedinica uočavamo tendenciju da lokalna uprava zbog svoje prirode, ima vrlo specifičnu upravljačku kulturu, koja se zasniva na minimalizaciji rizika od promjene, a ne na maksimalizaciji očekivane koristi od promjene. Ipak, uzimajući u obzir varijabilnu prirodu odnosa nižih i viših razina vlasti, a budući da je lokalna samouprava dinamično legislativno područje koje je u stalnom preispitivanju,⁴¹ smatramo pozitivnim mogućnost središnje razine vlasti da odbije spašavati „bankrotirane“ niže nivoe te ih prepusti stečaju. Iako bi iz hrvatske pravne perspektive model stečaja lokalne uprave bio (i politički) teško ostvariv,⁴² prvenstveno zbog utjecaja njemačkoga insolventnog prava koji takav institut ne poznaje, po našem, skromnom, mišljenju svakako bi bio najzdraviji put, jer bi se lokalne jedinice tada suzdržavale od ekonomski neracionalnog ponašanja.

5. SVRHA STEČAJA (LOKALNE SAMOUPRAVE)

U slučaju da pravna osoba bude u stanju insolventnosti, pozitivno pravni sustav stečajnog prava uređuje, po pokretanju postupka, odnose dužnika (poduzeća) i vjerovnika. S druge strane, u slučaju da lokalna jedinica bude određena kao insolventna malo zemalja ima uređen sustav koji bi regulirao odnose takvih dužnika i vjerovnika. Doktrina navodi razne razloge, koji se nažalost svode na niz političkih razloga.⁴³

Cilj klasičnog stečajnog postupka teško je odrediti.⁴⁴ Ipak usporedbom stečajnih zakona uočava se orijentiranost legislative i favoriziranje pojedine strane

38 WEBB, Steven, Fiscal Responsibility Legislation in Latin American Countries, Mimeo, The World Bank, 2005.

39 LIU, Lili, WAIBEL, Michael, *op. cit.*, str. 3.

40 MRAKOVČIĆ-SUPEK, Višnja, TOMAŠEVIĆ, Vesna, Role of Economic Development Strategic Planning Model in Reinforcing Local Government Efficiency, *Ekonomska decentralizacija i lokalna samouprava*, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci i Cleveland State University, Rijeka, 2004, str. Isto vidi European Charter on Local Self Government, Recommendation Rec(2004)1 on financial and budgetary management at local and regional levels, Recommendation Rec(2005)1 on the financial resources of local and regional authorities.

41 Argument su česte izmjene Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN, br. 33/01, 60/01, 106/03, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09.

42 Doktrina ukazuje da je veliki politički problem bio i u SAD-u. Detaljnije GILLETTE, Clayton P., Political Will and Fiscal Federalism in Municipal Bankruptcy, New York University Public Law and Legal Theory Working Papers, Paper 269., 2011.

43 Detaljnije SACHS, Jeffrey D., Do We Need an International Lender of Last Resort, Frank D. Graham Lecture at Princeton University, dostupno na mrežnim stranicama <http://www.hiid.harvard.edu/about/people/sachs/jsachs.html>. (21.4.2011.).

44 Podrobnije FALKE, Mike, Community Interests: An Insolvency Objective in Transition Economies? Institut für Transformationsstudien, Frankfurter, Discussion Paper, no. 01/02.

u stečajnom postupku.⁴⁵ Naime, vrlo je teško naći ravnotežu između interesa vjerovnika i interesa dužnika, pa za svaku stranku postoji *pro* i *contra* argumentacija. Iz te perspektive i rasprava o optimalnoj proceduri za postizanje stečajnih ciljeva nije jedinstvena. Problem proizlazi iz raznolikosti ciljeva koji nastanu pokretanjem stečajne procedure, ali i iz činjenice da učinkoviti stečajni postupak treba ostvariti mnoge, ne često kompatibilne, ciljeve. Stoga stečaj predstavlja savršen primjer ekonomske racionalnosti, budući da odražava osjetljivu, često neodrživu interakciju između zakonske regulative i privatnih interesa, pravila tržišta i interesa društva. Međutim, bitno je uočiti, što će se vidjeti i iz budućih izlaganja, da se kod stečaja lokalne samouprave, naspram (klasičnog) stečaja pravnih osoba, ipak radi o bitno različitom postupku i to sa stajališta prirode postupka te razloga za njegovo pokretanje, i sa stajališta nadležnosti za provođenje i ovlaštenja tijela u postupku. Temeljna razlika je u činjenici da su tijekom stečaja lokane jedinice i dalje dužne pružati javne usluge. Ipak, očito je da se problem insolventnosti mora rješavati balansirajući prava i interese dužnika i vjerovnika. Ono što je značajno je da neki zakonodavci preferiraju drugačije metode u želji da ostvare ove ciljeve.

6. STEČAJ LOKALNE SAMOUPRAVE KAO ODGOVOR NA NEUSPJELU DECENTRALIZACIJU

Među odabranim sustavima stečaja lokalne samouprave našli su se sustavi razvijenih demokracija, s dugom tradicijom stečaja lokalne samouprave, kao što je model SAD-a.⁴⁶ Kunibert Raffer istaknuo je da „*sve što je dobro za SAD dobro je i za ostatak svijeta*“.⁴⁷ Nadajmo se da to nije mislio doslovno. Ipak, iz pravne perspektive zanimljiv je fenomen amerikanizacije prava.⁴⁸ Konkretno za Hrvatsku, višestruku važnost ima učenje pravno-političkih rješenja i prepoznavanje iskustava drugih zemalja u razrješenju fiskalnih problema koji mogu pogoditi lokalnu samoupravu. Isto tako, radi detaljnije analize instituta, indikativna su nam i iskustva, bivših socijalističkih, sada mladih (tranzicijskih) demokracija poput Mađarske, koja će, radi dopuštenog opsega rada, biti obrađena u znatno manjoj mjeri.

45 Detaljnije RAYMOND AZAR, Ziad, Bankruptcy Policy: A Review and Critique of Bankruptcy Statutes and Practices in Fifty Countries Worldwide, *Cardozo Journal of International and Comparative Law*, vol. 16, 2008, no. 1, str. 282. *et seq.*

46 Detaljnije o institutu stečaja lokalne samouprave trebalo bi pogledati radove, a koji su u najvećoj mjeri i konzultirani prilikom izrade točke 5., LIU, Lili, WAIBEL, Michael, op. cit. i DUFF, James C. *Bankruptcy Basics*, Bankruptcy Judges Division, Administrative Office of the United States Courts, Revised Third Edition, 2009., str. 51-60. i MORRISON, Fred L., *The Insolvency of Public Entities in the United States*, *American Journal of Comparative Law*, vol. 50, 2002, no. 1, str. 568. *et seq.*

47 RAFFER, Kunibert, *Internationalizing US Municipal Insolvency: A Fair, Equitable, and Efficient Way to Overcome a Debt Overhang*, *Chicago Journal of International Law*, vol. 6, 2005, no. 1, str. 361.

48 WIEGAND, Wolfgang, *Reception of American Law in Europe*, *American Journal of Comparative Law*, vol. 39, 1991, no. 1.

6.1. Američki model i iskustva

6.1.1. Povijesni osvrt

U predmetnoj domeni Stečajni zakonik se, u posljednjih šest desetljeća, izmijenio nekoliko puta.⁴⁹ Sam postupak stečaja lokalnih jedinica uveden je u pozitivno pravo SAD-a 1934. godine za vrijeme Velike depresije.⁵⁰ Vrhovni sud SAD-a 1934. godine takvu je zakonodavnu konstrukciju odredio neustavnom, prvenstveno zbog zadiranja u suverenitet saveznih država,⁵¹ što je zajamčeno X amandmanom Ustava SAD-a.⁵² Stoga, Kongres je bio prisiljen novelirati Zakon o stečaju lokalnih jedinica,⁵³ koji je u konačnici podržao i Vrhovni sud SAD-a.⁵⁴ Broj prijedloga za pokretanje takve vrste postupaka, u krajnjoj je liniji, skroman. Naime, podneseno je svega 569 prijedloga za stečaj lokalne uprave u razdoblju od 1938 do 2005. godine,⁵⁵ što nije značajan broj ako uzmemo u obzir da u SAD-u ima preko 87.000 lokalnih jedinica.⁵⁶ Ipak, podnošenje nekih prijedloga, primjerice, prijedloga iz 1991. godine kojim je Bridgeport, Connecticut postao, do tada, najveći grad koji je zatražio stečajnu zaštitu u skladu s glavom 9. Stečajnog zakonika, zaintrigiralo je znanstvenu javnost.⁵⁷ Ništa manje važan je i prijedlog iz 1994. godine za proglašenje stečaja Orange Countya, koji je uključivao stotine milijuna dolara duga, što je izazvalo zanimanje znanstvene, ali i šire javnosti.⁵⁸

-
- 49 Zanimljivija je izmjena iz 1946. godine povodom odluke Vrhovnog suda (Faitoute Iron and Steel Co. v. Asbury Park 316 U.S. 502 (1942) s kojom se Kongres nije složio. Detaljnije HEMPEL, George H., An Evaluation of Municipal "Bankruptcy" Laws and Procedures, The Journal of Finance, vol. 28, 1973, no. 5, str. 1339.
- 50 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). Detaljnije AMDURSKY, Robert S., The 1988 Municipal Bankruptcy Amendments: History, Purposes and Effects, The Urban Lawyer, vol. 22, 1990., no. 4, str. 2.
- 51 Ashton v. Cameron County Water Improvement Dist. No. 1, 298 U.S. 513, 532 (1936).
- 52 Amandman X (1791): *Ovlasti koje nisu Ustavom dodijeljene Sjedinjenim Državama ni njime zabranjene Državama, pridržane su odnosnim Državama ili narodu.* Prijevod SMERDEL, Branko, Ustav Sjedinjenih Američkih Država, Pan Liber, Osijek, 1994., str. 43.
- 53 Municipal Bankruptcy Act in 1937, Pub. L. No. 302, 50 Stat. 653 (1937).
- 54 United States v. Bekins, 304 U.S. 27, 54 (1938).
- 55 Tako DEAL, Keren H., An Examination of Municipal Finance Reform regarding Municipal Bankruptcies in the United States, A Dissertation Submitted to the Graduate Faculty of Auburn University in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctor of Philosophy, Auburn, Alabama, 4. travnja, 2007, str. 5. (dostupno kod autora).
- 56 Tako U.S. Census Bureau, Statistical Abstract of the United States: 2000, tablica 491.
- 57 *In re City of Bridgeport*, 129 B.R. 332, 336 (Bankr. D. Conn. 1991). Detaljnije BROWN, Dorothy A., Fiscal Distress and Politics: The Bankruptcy filing of Bridgeport as a Case Study in Reclaiming Local Sovereignty, Bankruptcy Developments Journal, vol. 11, 1994-1995, no. 1, str. 625.
- 58 *In re county of Orange* 183 B.R. 594 (Bankr. C.D. Cal. 1995). Detaljnije HALSTEAD, John M., HEGDE, Shantaram P., SCHMID KLEIN, Linda, Orange County Bankruptcy: Financial Contagion in the Municipal Bond and Bank Equity Markets, Financial Review, vol. 39, 2004, no. 2, str. 293. et seq. i TUNG, Frederick, After Orange County: Reforming California Municipal Bankruptcy Law, Hastings Law Journal, vol. 53, 2002, no. 1, str. 2. et seq.

6.1.2. Kompleksnost ciljeva stečaja lokalne samouprave iz američke perspektive

Prvotni cilj je omogućiti zaštitu financijski opterećenih lokalnih jedinica od ovršnih radnji vjerovnika u vrijeme kada se pokušava napraviti sporazum o reguliranju duga s vjerovnicima. Takav sporazum, odnosno reustroj lokalnih jedinica postiže se prolongiranjem rokova dospeljeća, 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 desetom amandmanu Ustava SAD-a. Stoga, zbog ograničenja koja sud ima u glavi 9. Stečajnog zakonika, prvenstveno zbog desetog amandmana Ustava SAD-a, kao i prakse Vrhovnog suda SAD-a, on nema aktivnu ulogu u provođenju stečaja nad lokalnim jedinicama. Njegova je uloga izraženija u drugim glavama Stečajnog zakonika, prvenstveno u glavi 11. Stečajnog zakonika.⁵⁹ 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 objesnog parničenja oko određenih pitanja koja nisu pravomoćno utvrđena.⁶⁰

6.1.3. Preduvjeti za pokretanje stečaja lokalnih jedinica

Lokalne jedinice mogu dobrovoljno zatražiti sudsku zaštitu u skladu s odredbama Stečajnog zakonika (11 U.S.C. čl. 303., 901(a)). Prijedlog, naravno, mogu podnijeti isključivo u skladu s odredbama glave 9. Stečajnoga zakona. Temeljem drugih glava Stečajnog zakonika, prvenstveno glave 11., stečajni postupak može pokrenuti dobrovoljno uprava ili nedobrovoljno, primjerice, vjerovnik, što može biti i lokalna jedinica. Ipak, stečajno zakonodavstvo SAD-a ne potiče nedobrovoljno pokretanje stečajnog postupka.⁶¹

59 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, Elizabeth; WESTBROOK, Jay Lawrence, *The Success of Chapter 11: A Challenge to the Critics*, Michigan Law Review, vol. 107, 2009., no. 1, str. 606.

60 Detaljnije o cilju SPITZ, Jonathan J., *op. cit.*, str. 625. Isto AMDURSKY, Robert S., *op. cit.*, str. 3.

61 BHANDARI, Jagdeep S.; WEISS, Lawrence Alan, *Corporate Bankruptcy: Economic and Legal Perspectives*, Cambridge University Press, New York, 1996, str. 469. *et seq.*

6.1.3.1. Pravilno određena pasivna stečajna sposobnost

Isključivo lokalna jedinica (*municipality*) može proglasiti stečaj u skladu s glavom 9. Stečajnog zakonika (11 U.S.C. čl. 109(c)). U ime lokalne jedinice samo ovlaštenu predstavnik ima pravo pokrenuti stečaj (11 U.S.C. čl. 921(a)). Pojam „lokalne jedinice“ definiran je Stečajnim zakonikom kao politička podjedinica, javna agencija ili instrumentarij države (*political subdivision or public agency or instrumentality of a State*) (11 U.S.C. čl. 101(40)).⁶² Tako određena lokalna jedinica, pokazala je praksa, nerijetko uključuje i druge entitete koje su kao takve definirale savezne ili druge nadležne vlasti države, čime im se daje mogućnost da budu određeni kao dužnici u glavi 9. Stečajnog zakonika.⁶³ U slučaju da nije ispunjen jedan od uvjeta navedenih u čl. 101. i 109. Stečajnog zakonika, sudac odbacuje prijedlog za stečaj (11 U.S.C. čl. 921(c)).

6.1.3.2. Određenje lokalne jedinice kao insolventne

Sljedeći preduvjet je da lokalna jedinica mora biti određena kao insolventna te mora imati mogućnost i želju da provede postignuti plan otplate duga (11 U.S.C. čl. 101(32)(C)). Dok ekonomsko-financijska teorija prilazi problemu definiranja insolventnosti s pozicije održivosti fiskalne politike, pravne definicije služe kao „procesni okidači“ za pokretanje stečajnog postupka. U kontekstu glave 9. Stečajnog zakonika, insolventnost se određuje kao opće neplaćanje dugova po dospijeću (11 U.S.C. čl. 109(c)(3) (1988)). Lokalna jedinica mora dokazati nemogućnost plaćanja dugova po dospelosti u fiskalnoj godini, što se određuje temeljem prihvaćenog proračuna za sljedeću fiskalnu godinu.⁶⁴ Sama mogućnost da lokalna jedinica može poboljšati svoje financijsko stanje povišenjem poreznih stopa ne mijenja činjenicu da trenutno nije u mogućnosti podmiriti dospjele dugove.⁶⁵ Pod pretpostavkom da je neplaćanje rezultat sporova i lokalna jedinica može izvršiti svoje dospjele obveze, neplaćanje dospjelih dugova neće rezultirati određenjem iste kao insolventne za potrebe glave 9. Stečajnog zakonika.⁶⁶ Sudskim tumačenjem pojam insolventnosti proširio se i na situacije u kojima je lokalna jedinica razumno predvidjela buduću

62 Za spomenuti je da se u doktrini koristi još i termin subnacionalni problemi s dugom „subnational debt problem“. Tako SCHWARCZ, Steven L., *Globalization, Decentralization, and the Subnational Debt Problem*, Duke Law Journal, vol. 51, 2002., no. 1, str. 1179., *et seq.*

63 Detaljnije SPITZ, Jonathan J., *Federalism, States and the Power to Regulate Municipal Bankruptcies: Who may be a Debtor under Section 109(c)?*, Bankruptcy Developments Journal, vol. 9, 1992, no. 1, str. 624.

64 *In re City of Bridgeport*, 129 B.R. 332, 336 (Bankr. D. Conn. 1991).

65 *In re Pleasant View Util. Dist.*, 24 B.R. 632, 639 n. 6 (Bankr. M.D. Tenn. 1982). Lokalne jedinice, kao i pravne osobe, nerijetko pokušavaju izbjeći stečaj, budući da isto negativno djeluje na njihovu buduću kreditnu sposobnost. Detaljnije KORDANA, Kevin A., *Tax Increases in Municipal Bankruptcies*, Virginia Law Review, vol. 83, 1997., no. 1, str. 1035, 1072.

66 *Ibid.*

nemogućnost plaćanja dugova po dospijeću-prijeteća insolventnost (11 U.S.C. čl. 101(32)(C) (1988)). Takvo razumno predviđanje mora biti osnovano.

6.1.3.3. Nemogućnost postizanja sporazuma s vjerovnicima

Stečajni zakonik određuje još četiri preduvjeta koji entitet mora ispuniti da bi bio podoban za stečaj u skladu s glavom 9. Stečajnog zakonika (11 U.S.C. čl. 109(c)). Naime, lokalna jedinica mora postići sporazum s vjerovnicima koji u svakoj skupini imaju većinu zbroja tražbina tako da vjerovnike planira namiriti kroz plan otplate duga ili u dobroj vjeri pregovarati s vjerovnicima i bezuspješno pokušati postići sporazum o planu otplate duga s vjerovnicima koji u svakoj skupini imaju većinu zbroja tražbina; biti u nemogućnosti pregovarati s vjerovnicima budući da sporazumi o otplati duga nisu ekonomski održivi te imati opravdane osnove da se određena skupina vjerovnika ili jedan vjerovnik namjeravaju prioritetno naplatiti.⁶⁷

6.1.4. Posljedice pokretanja stečajnog postupka

Stečajni zakon nalaže publiciranje rješenja kojim se pokreće stečajni postupak nad jedinicama lokalnih samouprava, kao i publiciranje prijedloga kojim se traži otpust dugova (11 U.S.C. čl. 923.). Stečajna pravila nalažu da sudski službenik, ili druga osoba koju odredi sud, treba objaviti rješenje (*Federal Rules of Bankruptcy Procedure*, čl. 2002(f)). Takva obavijest mora biti publicirana, barem, jednom tjedno tijekom sljedeća tri tjedna u dnevnom tisku okruga gdje se pokreće stečaj (11 U.S.C. čl. 923.). U praksi sud najčešće izdaje nalog kojim se vjerovnici moraju obavijestiti poštom i određuje novine u kojima se publicira činjenica otvaranja stečaja te druge relevantne činjenice (*Federal Rules of Bankruptcy Procedure*, čl. 9007., 9008.). Takvo je publiciranje bitno budući da dovodi do prekida parničnih i ovršnih postupaka iz čl. 362. Stečajnog zakonika (11 U.S.C. čl. 362(a), 901(a)). Cilj je spriječiti namirenje upućenijih i jačih vjerovnika. Dodatne odredbe o prekidu postupka postoje u skladu s glavom 9. Stečajnog zakonika koje zabranjuju ovrhu na imovini službenika lokalne jedinice (11 U.S.C. čl. 922(a)). Ipak čl. 922(d) ograničava prekid postupka u odnosu na određena potraživanja, pa se tako porezne tražbine i dalje prioritetno namiruju. Vjerovnici imaju pravo prigovora na rješenje o otvaranju stečajnog postupka (11 U.S.C. čl. 921(c) te sud mora održati posebno ročište na kojem će raspraviti o osnovanosti prigovora (11 U.S.C. čl. 921(c)). Doktrina ukazuje da je sadržaj prigovora činjenica da su pregovori o postizanju održivog plana otplate duga održani u zloj vjeri te da entitet, koji je određen kao lokalna jedinica, nema sposobnost biti subjekt u skladu s glavom 9. Stečajnog zakona. Isto ima za posljedicu da sudac može obustaviti postupak u skladu s glavom 9. Stečajnog zakonika, nakon obavijesti i održanog ročišta, pod pretpostavkom da

⁶⁷ U tom slučaju dužnik ili vjerovnici imaju mogućnost pobijanja pravnih radnji. Detaljnije COUNTRYMAN, Vern, *The Concept of a Voidable Preference in Bankruptcy*, *Vanderbilt Law Review*, vol. 38, 1985, no. 1, str. 713.

dužnik prijedlog nije podnio u dobroj vjeri ili ako prijedlog ne zadovoljava sve procesne pretpostavke iz 11 U.S.C. čl. 921(c). Također, može odbaciti prijedlog, zbog, primjerice, nerazumnog kašnjenje dužnika u predlaganju plana otplate duga vjerovnicima.⁶⁸ U slučaju da prigovor nije prihvaćen, Stečajni zakonik nalaže da se postupak nastavi u skladu s pravilima glave 9. Stečajnog zakonika (11 U.S.C. čl. 921(d)).

6.1.5. Položaj tijela stečajnog postupka i drugih sudionika

6.1.5.1. Položaj suda

Značajna razlika glave 9. naspram drugih glava Stečajnog zakonika nemogućnost je sudskog službenika da automatski dodijeli predmet stečajnom sucu. Naime, predsjednik stečajnog suda okruga u kojem je podnesen prijedlog imenuje suca (11 U.S.C. čl. 921(b)). Takva je odredba oblikovana kako bi se uklonili politički utjecaji o tomu koji će sudac predsjedavati slučajem i da se osigura dodjeljivanje predmeta sucu koji raspolaže potrebnom stručnošću i poslovnim iskustvom potrebnim za vođenje odnosnog stečajnog postupka. Uloga je suca ograničena budući da se jasno naglašava da svakodnevne aktivnosti dužnika nisu podvrgnute njegovoj kontroli. Naime, članci 903. i 904. Stečajnog zakonika stvoreni su da ograniče ovlasti suda prilikom provođenja stečaja nad lokalnim jedinicama. Članak 904. ograničava ovlast suda da se miješa u politička i upravljačka prava dužnika, zabranjuje bilo kakvo zadiranje u imovinska prava dužnika, kao i mogućnost raspolaganja imovinom koja donosi prihode dužniku. Iznimka je ako dužnik na to pristane ili tako odredi planom otplate duga. Svakako, ograničena funkcija suda iz 11 U.S.C. čl. 904. doprinosi osiguranju ustavnosti glave 9. Stečajnog zakonika. Slično tomu, 11 U.S.C. čl. 903. određuje da glava 9. ne ograničava mogućnost središnje vlasti da nadzire, zakonodavno ili drugačije, lokalne jedinice u vršenju svojih političkih ili upravljačkih prava. Iznimke su nemogućnost države da donese zakon kojim bi se plan otplate primijenio i na vjerovnika koji se s istim ne slože.⁶⁹ Nadalje, sud ne može imenovati stečajnog upravitelja, osim u iznimnim okolnostima (11 U.S.C. čl. 926(a)). Sljedeća specifičnost glave 9. Stečajnog zakonika, za razliku od drugih glava Stečajnog zakonika, nemogućnost je prebacivanja u drugu glavu Stečajnog zakona, posebice u glavu kojom bi se pokušala izvršiti likvidacija imovine dužnika i razmjerno namirenje vjerovnika. To je zbog činjenice da u skladu s glavom 9. ne postoji stečajna masa koja nastaje pokretanjem stečajnog postupka pa ne postoji niti potreba administriranja stečajnog postupka (11 U.S.C. čl. 902(1)). Dužnik može i sklopiti nove ugovore o radu radi dovršenja započelih poslova i otklanjanja moguće štete i to bez sudskog odobrenja. Sud jedino ima nadzor nad troškovima koji nastanu tijekom izrade plana otplate duga.

68 Za detaljniji popis razloga 11 U.S.C., čl. 930.

69 ELLISON, Kenneth W., *The recent revision of the Federal Municipal Bankruptcy Statute: A Potencial Reprieve for Insolvent Cities?*, Harvard Journal on Legislation, vol. 13, 1975-1976, no. 1, str. 567.

6.1.5.2. Položaj stečajnog upravitelja

U skladu s glavom 9. Stečajnog zakonika stečajni upravitelj znatno je 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.

6.1.5.3. Položaj vjerovnika

Jedna od prednosti surađivanja s lokalnim vlastima za vjerovnike uvijek je bila sigurna isplata po izvršenju usluga. Ipak postojanje instituta stečaja nad lokalnom samoupravom pokazalo je da i u slučaju pravodobnog izvršenja svojih obveze vjerovnike može zakinuti za protučinidbu lokalna samouprava.⁷⁰ Njihov je položaj ograničenije naspram drugih glava Stečajnog zakonika. Prvo ne postoji ispitno ročište vjerovnika, stoga im nije pružena mogućnost da izlože vlastiti plan otplate duga. Nadalje, pod pretpostavkom da su određeni preduvjeti ispunjeni, dužnikov plan otplate duga je obvezujući za sve vjerovnike. U određenom vremenskom razdoblju vjerovnici moraju opravdati svoja potraživanja (Federal Rules of Bankruptcy Procedure, čl. 3003(c)(3)). Mnogi vjerovnici neće trebati dokazivati postojane svoje tražbine. Primjerice, dužnik, lokalna jedinica, mora podnijeti popis vjerovnika (11 U.S.C. čl. 924.). Takav se popis prilaže zajedno s prijedlogom za pokretanje stečaja. Ipak takav popis vjerovnika može se i naknadno dostaviti, u instruktivnom roku koji odredi sud (Federal Rules of Bankruptcy Procedure, čl. 1007.). Stoga vjerovnik neće morati dokazivati svoje potraživanje ako se ono našlo na listi koju priloži dužnik prilikom podnošenja prijedloga za stečaj, osim ako takvo potraživanje nije osporeno (11 U.S.C. čl. 925.). Takvim mogućnostima dužniku je dana velika sloboda djelovati bez ograničenja koja u drugim glavama nameće, bilo sud, stečajni upravitelj ili vjerovnici. U svakom postupku, u skladu s glavom 9., postoji odbor vjerovnika koji ima obveze slične onima koje ima odbor vjerovnika u glavi 11. Stečajnog zakonika. Takve obveze uključuju angažiranje jednog ili više odvjetnika, računovođa ili drugih osoba koje će predstavljati odbor vjerovnika; pregovaranje s dužnikom u pogledu administriranja postupka; ispitivanje imovine, odgovornosti, financijskog stanja dužnika; sudjelovanje u pravljenju plana otplate duga te poduzimanju drugih radnji koje su u interesu onih koje zastupaju (11 U.S.C. čl. 901(a), 1103.).⁷¹

70 Detaljnije POMMER, Eric S., FRIEDMAN, Marc M, *Municipal Bankruptcy and Its Effect on Government Contractors*, *The Public Contract Law Journal*, vol. 25, 1995-1996, no. 1, str. 249. *et seq.*

71 Detaljnije ELLISON, Kenneth W., *op. cit.*, str. 566.

6.1.5.3.1. Položaj držatelja obveznica i drugih vrijednosnih papira

U cilju ispunjenja obveza, lokalne jedinice nerijetko izdaju obveznice. Takav model kratkoročnog samofinanciranja omogućava emitentima financiranje projekta koje nisu mogućnosti provesti na osnovi tekućih sredstava u jednog fiskalnoj godini. Različita vrsta obveznica ima drugačiji položaj u stečajnoj proceduri u skladu s glavom 9. Stečajnog zakonika. Imatelji općeobvezujućih obveznica (*general obligation bonds*) tretiraju se kao „obični“ stečajni vjerovnici. Lokalna zajednica kao izdavatelj takve vrste obveznica nije obvezna platiti kamate ni glavnice tijekom stečajnog postupka, dok je naplata dospjelih obveza na osnovi izdanih općeobvezujućih obveznica podvrgnuta pregovorima i mogućem restrukturiranju u planu otplate duga. Namjenske obveznice (*revenue bonds*) zadržavaju privilegirani položaj, te se obveze koje iz njih nastanu moraju izvršavati tijekom stečajnog postupka u skladu s glavom 9. Stečajnog zakonika (11 U.S.C. čl. 928.). Kako su sredstva prikupljena takvom vrstom obveznica namijenjena izgradnji određenog objekta, a povrat duga predviđen je iz prihoda ostvarenog temeljem korištenja tog objekta, imatelji obveznica mogu očekivati redovno ispunjenje njihovih potraživanja tijekom postupka u skladu s glavom 9. Stečajnog zakonika, ako je takav prihod dostupan. Općenito govoreći, držatelji vrijednosnica se ne trebaju brinuti oko mogućnosti naplate svojih potraživanja budući da imaju prioritetni red namirenja. U tom je pogledu bitno i da se svaka isplata vjerovnicima, odnosno držateljima vrijednosnica ne može pobijati s osnove pogodovanja ili oštećenja drugih vjerovnika (11 U.S.C. čl. 926(b)).⁷²

6.1.5.4. Položaj dužnika

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 stope poreza te raspolaganja prihodima i rashodima.⁷³ Također je dopušteno reorganizirati sve nenovčane ugovorne obveze u skladu s ovlastima da se napravi moratorij na ugovore s ovršnim klauzulama. Isto tako postoji mogućnost slobodnog raspolaganja sa svim ugovorima o najmu koji nisu istekli, a koji bi inače bili pod sudskom kontrolom. Nadalje lokalna jedinica ima ovlast za pobijanje pravnih radnji kao i svaki drugi dužnik. Isto ima mogućnost raskinuti ugovore o obavljanju poslova i zamrznuti isplate doprinosa za mirovina bez procedure kao što to zahtijeva stečajna procedura u skladu s glavom 11. Stečajnog zakonika (11 U.S.C. čl. 364, 901(a)). Takva mogućnost važna je za financijsku održivost lokalnih jedinica koje su izabrale stečaj kao „posljednje utočište“.⁷⁴

⁷² Svakako pogledati ARBUTINA, Hrvoje, *op. cit.*, str. 283-299.

⁷³ Detaljnije KORDANA, Kevin A., Tax Increases in Municipal Bankruptcies, *Virginia Law Review*, vol. 83, 1997, no. 1, str. 1035.

⁷⁴ Fraza je posuđena od ADLER, Barry E., Symposium: The Law of Last Resort, *Vanderbilt Law Review*, vol. 55, 2002, no. 1, str. 1661.

6.1.5.5. Prava sudionika

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 (Fed. R. Bankr. P. čl. 2018(c)). Nadalje, predstavnici savezne države u kojoj je dužnik smješten, također se mogu umiješati u postupak u skladu s glavom 9. Stečajnog zakonika (Fed. R. Bankr. P. čl. 2018(c)). Kao dodatak, Stečajni zakonik dopušta Komisiji (*Securities and Exchange Commission*) da se pojavi i iznese svoje stajalište o bilo kojem pitanju (11 U.S.C. čl. 901(a), 1109.). Drugi sudionici, primjerice, zaposlenici lokalne jedinice, građani lokalne jedinice, osobe koje nemaju prebivalište, ali imaju nekretnine, svatko tko plaća porez lokalnoj jedinici kao i lokalne banke, također, imaju mogućnost izjasniti se (*ibid.*).

6.1.6. Podnošenje i pretpostavke za prihvaćanje plana otplate duga

Stečajni zakonik određuje da dužnik mora podnijeti plan otplate duga (11 U.S.C. čl. 941.). 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 sud⁷⁵ 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). Člankom 943(b) navodi sedam glavnih preduvjeta koji se zahtijevaju za prihvaćanje plana otplate duga. Stoga i sud mora potvrditi plan otplate duga ako su ispunjeni sljedeći preduvjeti: 1. plan otplate duga u skladu je s odredbama iz glave 11. Stečajnog zakonika koje se moraju primjenjivati temeljem čl. 103(e) i 901.; 2. plan otplate duga u skladu je sa svim odredbama glave 9. Stečajnog zakonika; 3. sve iznose koje mora podmiriti dužnik ili bilo koja druga osoba za usluge ili troškove u slučaju nesreće u potpunosti su utvrđeni i razumni; 4. dužnik nije zakonski onemogućen u poduzimanju bilo kojih dopuštenih radnji u cilju izvršavanja plana otplate duga; 5. plan otplate duga omogućava da pravomoćnošću plana otplate duga, svaki vjerovnik tražbine koja je određena u

⁷⁵ Ashton, 298 U. S., str. 528. i Bekins, 304 U. S., str. 51.

skladu s čl. 507.(a)(1), dobiva novčani ekvivalent dogovorenog potraživanja 6. svaki politički pristanak koji je potreban temeljem nestečajnog zakonodavstva, kako bi se odredbe plana otplate duga sprovele, mora biti dobiven ili je već dobiven i 7. plan je u najboljem interesu vjerovnika i financijski je održiv (11 U.S.C. čl. 943(b)). U skladu s takvim odredbama, osim čl. 1129(a)(8) koji određuje da su prava vjerovnika svih isplata redova umanjena ili su isti prihvatili plan otplate duga, smatra se da je plan prihvaćen ako ne diskriminira te je pravedan i pošten. Pretpostavka da je plan „u najboljem interesu vjerovnika“ ima drugačije značenje od takve formulacije u glavi 11. Stečajnog zakonika. Naime, u skladu s glavom 11. Stečajnog zakonika to znači da bi dužnici bili namireni u istoj mjeri i planom i likvidacijom imovine dužnika (11 U.S.C. čl. 1129(a)(7)(A)(ii)). Stoga drugačija interpretacija nužna je za potrebe glave 9. Stečajnog zakonika, budući da se imovina lokalne jedinice ne može likvidirati te kao takva služiti razmjernom namirenju vjerovnika. Stoga u skladu s glavom 9. takva se formulacija interpretira da je tako postignut plan otplate duga najbolja opcija za svakog vjerovnika.⁷⁶ 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.

6.1.7. Ishođenje otpusta dugova

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.).

6.2. Mađarska iskustva

Stečajna procedura nad lokalnom samoupravom sastoji se od šest faza: 1. pokretanje postupka, 2. ispitivanje osnovanosti prijedloga od strane suda, 3. formiranje plana otplate duga, 4. formiranje proračuna za krizna vremena, 5. pregovaranje oko plana otplate duga i 6. likvidacija imovine u slučaju da se ne postigne plan otplate duga s vjerovnicima. Ipak, iako je, u osnovi, postupak sličan s onim u pravu SAD-a, postoje ključne razlike. Tako postupak stečaja nad lokalnom jedinicom može pokrenuti i vjerovnik, što je američki zakonodavac isključio. Ipak, naglasak je stavljen na odgovornu osobu (gradonačelnika, načelnika) koji je pravovremeno dužan pokrenuti stečaj ili u protivnom kazneno pravno odgovara. U slučaju da vjerovnik

pokreće postupak pretpostavka je da mu lokalna jedinica kasni s plaćanjem 60 dana. Sud prilikom ocjenjivanja osnovanosti prijedloga isti može odbaciti, ako utvrdi da lokalna jedinica raspolaže imovinom kojom može podmiriti postojeće obveze. Ono što najviše razlikuje mađarski od američkoga modela mogućnost je likvidacije imovine lokalne zajednice u slučaju ne postizanja dogovora oko formiranja plana otplate duga. Naime, dužnik, lokalna jedinica i vjerovnici dužni su postići sporazum 210 dana od pokretanja stečajnog postupka, odnosno 270 dana nakon što dužnik kasni s plaćanjem. Praksa likvidacije lokalne imovine iznimno je rijetka te je napravljena samo u četiri slučaja.⁷⁷ Slijedom literature kojom raspolažemo vidimo da je od 1996. do 2001. provedeno sveukupno 18 postupaka stečaja nad lokalnim jedinicama.

Prilikom ovako kratke analize modela stečaja lokalne samouprave, bilo bi pogrešno analizirati sustava *per se*, ne vodeći računa o specifičnim okolnostima uključujući nejasan sustav pravnih lijekova, pasivnost vjerovnika, neučinkovitost ovrhe sudskih odluka, nedostatan nadzor nad radom stečajnog upravitelja i nedosljedna primjena Stečajnog zakona. Neki od učinaka zakona o stečaju lokalnih jedinica su ograničeni, s obzirom na to da neki od čimbenika izravno ovise o institucionalnim kapacitetima i raspoloživim resursima. Prilikom donošenja navedenog Zakona podrazumijevalo se unaprjeđenje rada sudova, unaprjeđenje sustava ovrhe kao i učinkovitost modela osiguranja i sl. Ipak, nisu bili stvoreni adekvatni poticaji, pri čemu je i dalje postojao niz proceduralnih prepreka učinkovitijem provođenju specifičnog stečajnog postupka nad lokalnim jedinicama.⁷⁸

7. HRVATSKI ODGOVOR NA MODERNE TIJEKOVE DECENTRALIZACIJE

Iz pozitivno pravne perspektive načelo financijske samostalnosti lokalnih jedinica utvrđeno je u Ustavu RH.⁷⁹ Prva faza procesa (fiskalne) decentralizacije u Hrvatskoj započela je 2001. kada je preispitan ukupni zakonodavni i financijski okvir za lokalnu i područnu samoupravu.⁸⁰ Zakon o financiraju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave⁸¹ utvrdio je postojeći mehanizam financiranja lokalnih jedinica. Isti je, zajedno sa Zakonom o proračunu,⁸² omogućio lokalnim jedinicama

77 Grad Sáta, 2002. i grad Somogyfajs 2001., Bakonszeg 2001., Nágocs 2001.

78 Detaljnije JÓKAY, Charles; SZEPESI, Gábor i SZMETANA, György, Municipal Bankruptcy Framework and Debt Management Experiences 1996–2000, u Intergovernmental Finances: A Decade of Experience, Mihály Kopanyi, Deborah Wetzel, Samir El Daher (eds.), World Bank Publications, 2005.

79 Ustav Republike Hrvatske, NN, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, čl. 137.

80 Tako i detaljnije Usklađenost hrvatskoga zakonodavnog okvira s Europskom Poveljom o lokalnoj samoupravi, The Urban Institute, Zagreb, 2005., str. 12.

81 NN, br. 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07, 73/08.

82 NN, br. 87/08.

zaduživanje. Ipak doktrina ukazuje da su upute i postupci zaduživanja nedorečeni i uglavnom uključeni u godišnje zakone o izvršavanju proračuna. Nizom programa i zakona Vlada Republike Hrvatske stvara obvezu spram daljnje decentralizacije radi omogućavanja većeg utjecaja i odgovornosti za razvoj na lokalnoj razini.⁸³ Načela koja služe kao vodilja za suvremeni sustav lokalne i područne samouprave nalaze se i u preporukama Vijeća Europe.⁸⁴ Ipak, iako je normativni okvir, u određenoj mjeri, zadovoljavajući, potrebne su znatno brže i dublje promjene ekonomske logike da bi lokalne jedinice bile u mogućnosti optimalno iskoristiti opcije koje (novi) zakoni pružaju ili trebaju pružiti. Naime, praksa je više puta istaknula da se, i iz hrvatske perspektive, ideja o lokalnoj samoupravi najčešće izvodi iz političkih razloga, a ne ekonomskih postulata. Time se ugrožavaju elementarna načela i argumenti učinkovite ekonomske politike, dovodeći u opasnost principe racionalnog pristupa decentralizaciji, a time i gospodarsku učinkovitost lokalne samouprave. Posljedica navedenog je da su glavni problemi decentralizacije u Hrvatskoj vezani uz broj i veličinu lokalnih jedinica, proračun i proračunski proces. U konačnici se može reći da je Republika Hrvatska teritorijalno mala zemlja s (pre)velikim brojem lokalnih jedinica.⁸⁵ Tako definirana struktura pridonosi gomilanju administracije na svim razinama vlasti te neodgovarajuću raspodjelu funkcija i odgovornosti. Nažalost, situacija je otežana osnivanjem područja posebne državne skrbi⁸⁶ kao i ekonomsko nejednakim razvojem određenih regija.⁸⁷

8. JE LI HRVATSKOJ POTREBIT INSTITUT STEČAJA LOKALNE SAMOUPRAVE?

Smatramo da razlike u pojedinim dijelovima prikazanih sustava lokalne samouprave pokazuju kako njihova organizacija ovisi više o brojnim i raznolikim osobitostima svake pojedine države, a manje o mogućim općim objektivnim pravilima. Štoviše, iako postoje određene sličnosti, pa čak i neke podudarnosti između američkoga i mađarskoga modela stečaja lokalne samouprave, njihova raznolikost pokazuje da objektivna pravila za ustroj sustava stečaja lokalne samouprave, koja bi vrijedila za sve države, vjerojatno ne mogu ni postojati. Takva je teza opravdana i ako se razmotre i preporuke Vijeća Europe koje naznačuju

83 Detaljnije ANTIĆ, Teodor, Centralna uprava i lokalna samouprava Hrvatskoj, u Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj, Radovi s konferencije, Zagreb 14.–15. studenog 2002., Katarina Ott, Anto Bajo i Mihaela Pitarević (ur.), str. 80., *et seq.*

84 V. Uskladenost hrvatskoga zakonodavnog ... *cit.*

85 OTT, Katarina; BAJO, Anto, Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj, Uvodni rad za Zbornik radova Foruma o fiskalnoj decentralizaciji, ... *cit.*, str. 20.

86 Zakon o područjima posebne državne skrbi, NN, br. 86/08, 57/11. Detaljnije PULJIZ, Jakša, Kako potaknuti ravnomjerniji regionalni razvoj u Hrvatskoj, u: Forumi o regionalizaciji i održivom življenju, Zbornik radova i izbor iz diskusije, Fondacija Heinrich Boll, Zagreb, 2007., str. 63. *et seq.*

87 Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, NN, br. 153/09. Detaljnije ŠIMUNOVIĆ, Ivo, Regionalizacija – hrvatska lutanja, u: Forumi o regionalizaciji ... *cit.*, str. 23., *et seq.*

potrebu za regulativom stečaja lokalnih jedinica, ali i ne preporučeni model koji se treba uvesti u pozitivno pravo.⁸⁸

Uspoređujući prikupljene podatke o sustavima lokalne samouprave u navedenim europskim državama s podacima o hrvatskom sustavu lokalne samouprave može se uočiti kako naš sustav, načelno, ni u čemu ne odskaače od prikazanih sustava.⁸⁹ Tu činjenicu treba imati u vidu kada će se donositi odluka o tomu treba li u Hrvatskoj popravljati postojeći ili je potrebno stvarati novi sustav lokalne samouprave te treba li uvesti institut stečaja lokalne samouprave.⁹⁰

Prvi korak o kojem se treba razmisliti je kako izbjeći bankrot lokalnih jedinica, odnosno kako izbjeći probleme koji dovode do insolventnosti lokalne jedinice. Budući da autor nije radio u lokalnim jedinicama niti bio u tijelima upravljanja istih, to ostavljamo kompetentnijim pojedincima. Ipak treba istaknuti, u slučaju da lokalna jedinica nije u stanju identificirati, jasnim ekonomskim kategorijama ključne prednosti, mogu izroniti ozbiljni problemi. Promatrajući komparativna iskustava problemi su dvostruki. Najčešće su znatni financijski izdaci koje lokalni proračun nije u stanju apsorbirati ili pokriti. Takav model, u obliku investicijski loših projekcija dogodio se *Orange Countyu* 1994. godine. Drugi problem može izroniti ako lokalna jedinica djeluje u deficitu dostatno dugo da potroši sva raspoloživa sredstva, a problem deficita nije bio riješen povećanim porezima niti smanjenjem rashoda, što bi potencijalno moglo spriječiti nastupanje insolventnosti. Primjer je *City of Vallejo*.⁹¹ Općenito govoreći, u prvom slučaju financijski problem koji je izronio iz ogromnog financijskog šoka može se razriješiti refinanciranjem dugova kroz sporazum s vjerovnicima u određenom vremenskom razdoblju. Stoga pokretanjem postupka reorganizacijskog stečaja, dužniku se daje svojevrsni prostor za disanje tijekom kojeg je u mogućnosti zadržati kontrolu nad svojim poslovanjem, zadržavajući pritom pravo na temeljnu procesno-pravnu posljedicu, prekid parničnih, ovršnih postupaka i postupaka osiguranja. Ipak stečaj bi se trebao izbjeći pokušajem preventivnog postizanja sporazuma s vjerovnicima. U prilog tomu govori i činjenica da stečaj stvara znatne troškove, slijedom čega će i potraživanja vjerovnika biti smanjena (filozofija *stick behind the door*). Naime, složenost postupaka stečaja lokalnih jedinica te omjer naplate potraživanja i troškova stečajnog postupka mogu se ocijeniti važnom preprekom pokretanja takve vrste postupka. U drugom slučaju,

88 Preporuka Rec(2004)1 Vijeća Europe država članicama o financijskom i proračunskom upravljanju na lokalnom i regionalnom nivou i Preporuka Rec(2004)1 Vijeća Europe država članicama o financijskim izvorima lokalnih i regionalnih razina (*Recommendation Rec(2004)1 of the Committee of Ministers to member states on financial and budgetary management at local and regional levels i Recommendation Rec(2005)1 of the Committee of Ministers to member states on the financial resources of local and regional authorities*).

89 Detaljnije DAMJANOVIĆ, Mijat, (ur.), Usporedna iskustva lokalnih samouprava, Magna Agenda, Beograd, 2002., str. 15., *et seq.*

90 Pogledati BRATIĆ, Vjekoslav, Lokalna samouprava u središnjoj i istočnoj Europi: snažan, neovisan instrument upravljanja na lokalnoj razini ili tigar od papira?, *Financijska teorija i praksa*, vol. 32, 2008, no. 2, str. 139., *et seq.*

91 In Re City of Vallejo 403 B.R. 72 (51 Bankr. Ct. Dec 2009).

rezovi u rashodima prijeko su potrebiti. Ipak stečajna zaštita može biti potrebita radi izbjegavanja ugovornih sankcija zbog kršenja načela *pacta sunt servanda*.

Za sada, prvenstveno iz ekonomske analize pozitivnog stečajnog zakonodavstva, slobodno možemo reći da su stečajna zakonodavstva na europskoj razini, u koje spada i hrvatsko, u načelu usuglašena, budući da se radi o tehnici koja se provodi unutar tržišta koje djeluju u sve ujednačenijim tržišnim uvjetima. Rješenja koja nudi SZ su suvremena i, već od 1997. godine, demonstriraju želju da se uvede tržišna logika u razrješavanju dužničko-vjerovničkih odnosa u stečajnom postupku. Stečajni postupak osigurava da vjerovnici namire svoja potraživanja u slučaju da poduzeće nije u stanju izmiriti svoje dospjele obveze. Učinkovit sustav stečajnog postupka osigurava da se insolventna poduzeća brzo ugase i da se kapital prebaci na zdrava. Ipak, promatrajući stečaj lokalne samouprave iz takve perspektive ne bi bilo zadovoljavajuće. Ugovori o radu bi se u tom slučaju raskinuli, vršenje javnih usluga bi bilo onemogućeno i ideja o lokalnoj zajednici bi bila narušena, prvenstveno ekonomski, ali i socijalno.

Naime, kada je lokalna jedinica određena kao insolventna, sama priroda postupka stečaja lokalnih jedinica, naspram klasičnog stečajnog postupka, znatno je ograničena. Klasični likvidacijski stečajni postupak provodi se radi skupnoga namirenja vjerovnika stečajnoga dužnika, unovčenjem njegove imovine i podjelom prikupljenih sredstava vjerovnicima. Kada se radi o dužniku koji je određen kao „lokalna jedinca“ prioritet je dan kontinuiranom obavljanju javnih poslova. Konkretno takav model stečajnog postupka onemogućava prodaju imovine lokalne jedinice, te ograničava vjerovnikovo pravo da se namiruje iz dužnikovih redovnih prihoda.⁹² Stoga polazeći od činjenice da je ključno održati djelovanje javnih usluga lokalnih jedinica, svaki potencijalni model stečaja lokalne samouprave treba omogućiti, pa barem ne sprječavati, kao cilj provođenja reorganizacije dužnika. Pozitivno-pravni cilj SZ-a, iako ne izravan (SZ, čl. 2. st. 1.), je takav da *ex post* omogućava vraćanje imovine i resursa u produktivnu uporabu kroz proces reorganizacije (SZ, čl. 2. st. 2.). Takva logika primjenjiva je na stečaj lokalne samouprave. Stoga pokretanje postupka reorganizacije, dužniku se daje svojevrсни „prostor za disanje“ tijekom kojeg je u mogućnosti zadržati kontrolu nad svojim poslovanjem zadržavajući pritom pravo na temeljnu procesno-pravnu posljedicu, prekid parničnih, ovršnih postupaka i postupaka osiguranja. Tijekom toga razdoblja dužnik, izrađuje plan otplate duga koji bi trebao biti odobren, bilo od suda ili određenog broja vjerovnika. Plan nerijetko uključuje mjere: a) u kojem se dijelu njihove tražbine smanjuju, b) na koje vrijeme se odgađa njihovo namirenje, c) kako se osiguravaju itd. Vidimo da sama reorganizacija dugova kroz postupak stečaja nije nepraktična stvar. Struktura dugovanja, koja je kompleksna iz računovodstveno-knjigovodstvene perspektive,⁹³ nije ništa kompleksnija naspram prirode dugova koju je imalo bilo koja korporacija

92 ELLISON, Kenneth W., The recent revision of the Federal Municipal Bankruptcy Statute: A Potential reprieve for Insolvent Cities?, Harvard Journal on Legislation, vol. 13, 1975-1976, str. 549.

93 Detaljnije o vrstama dugova lokalnih jedinica MORRISON, Fred L., *op. cit.*, str. 569., *et seq.*

u stečaja, primjerice Enron.⁹⁴ Ipak mogućnost lokalnih jedinica da predlože plan otplate duga u dobroj vjeri koji je pravičan i ekonomski održiv, nikada nije doveden u pitanje što je potvrđeno američkom judikaturom. Stoga idejni uspjeh reorganizacijskog procesa leži u činjenici da *ex ante* uređen zakonodavni model stečaja lokalnih jedinica daje poticaj, i dužnicima i vjerovnicima, uvažavajući njihove različite interese, da postignu sporazum o restrukturiranju duga. Vrlo je vjerojatno, da se uslijed nemogućnosti naplate dospjelih tražbina, može očekivati suradnja vjerovnika koji su već otpisali mnoga od tih potraživanja, odnosno koji imaju niske očekivane vrijednosti tih potraživanja. Usvajanje plana reorganizacije ima karakter svojevrsnog poravnanja između vjerovnika i dužnika, novaciju potraživanja. Stečaj se time formalno pravno završava, a subjekt nastavlja normalno raditi. U biti, prestanak stečajnog postupka ovdje je uvjetovan: ako se plan otplate duga ne ostvaruje, ponovo će nastati situacija koja vodi u bankrot lokalne jedinice. S druge strane, *ex ante* uređeni pravni okvir za provedbu stečajnog postupka utječe i na smanjenje kamatnih stopa i olakšava dostupnost kredita za financiranje razvoja. U krajnjoj liniji zemlje s boljom i učinkovitijom zaštitom vjerovnika, kao i bržim i efikasnijim stečajnim postupkom imaju veću razinu investicija i rast produktivnosti. Kao rezultat takve logike većina korporativnih restrukturiranja pravovremena su i dobrovoljna.⁹⁵ Stoga u osnovama učinkovitog reorganiziranja leži sloboda ugovaranja čime se maksimalizira vrijednost same imovine.⁹⁶ U tom smislu, doktrina je utvrdila da je osnovni cilj potencijalnog stečaja lokalnih jedinica stvaranje sustava koji: 1) osigurava učinkovit sustav kolektivnog namirenja; 2) maksimalizira vrijednost imovinske mase dužnika; 3) uspostavlja ravnotežu između likvidacijskog i sanacijskog stečaja; 4) stvara poticaje za pravovremeno korištenje stečaja; 5) osigurava jednak tretman i ravnopravnost vjerovnika; 6) stvara transparentno i predvidljivo gospodarsko okruženje i 7) omogućuje učinkovit postupak s jasnim rokovima i pravnim posljedicama, u krajnjoj liniji dovoljno jasan da svakom urednom i savjesnom dužniku omogući da i u dogovoru s vjerovnikom osmisli rješenje svojih pretendiranih prava.

Ipak, to još ne daje potpuni odgovor na pitanje zašto uključiti stečaj lokalne samouprave u pozitivno pravo okružje. U vrijeme financijske krize koja nije zaobišla niti najrazvijenije zemlje svijeta, anegdotski dokazi upućuju da je financijska neodrživost lokalnih jedinica sve rašireniji fenomen pogotovo u zemljama kao što su Hrvatska, gdje je i središnja vlast financijski oslabljena. To ukazuje da bi *ex ante* regulaciju zaduživanja trebala pratiti *ex post* regulacija rješavanja nemogućnosti plaćanja dugova po dospijecu. Bez *ex post* stečajne regulative, *ex ante* regulacija

94 Zanimljiv je članak JICKLING, Mark, The Enron Collapse: An Overview of Financial Issues, Congressional Research Service Report for Congress, vol. 4, 2002.

95 SCARBERRY, Mark S., *et al.*, Business Reorganization in Bankruptcy, 1996., str. 839.

96 BRADLEY, Michael, ROSENZWEIG, Michael, The Untenable Case for Chapter 11, Yale Law Journal, vol. 101, 1992, no. 1. str. 1043, 1076, 1078. Naravno, i u ovoj domeni im puno nedorečenosti. Detaljnije SCHWARCZ, Steven L., Rethinking Freedom of Contract: A Bankruptcy Paradigm, Texas Law Review, vol. 77, 1999, no. 1, str. 515, 542.

se može pretvoriti u pretjeranu administrativnu kontrolu i nerijetko institucionalno ucjenjivanje između viših i nižih vlasti. Postojanje predmetnog instituta izravan je poticaj za postizanja dobrovoljnih sporazuma između lokalne jedinice i vjerovnike, u želji da se izbjegne stečaj. Neizravne posljedice bi se reflektirale kroz racionalnije zaduživanje u skladu sa stvarnim, javnim, potrebama lokalnih jedinica. U konačnici usklađujući interese svih sudionika i stvarajući predvidljivu regulativu za alokaciju rizika predstavlja cilj sanacijskog stečajnog postupka budući da dužnik i potencijalni vjerovnici u protivnom trpe negativne ekonomske posljedice. Stoga, u slučaju da se uvede procedura stečaja lokalnih jedinica i politički pritisak za *ad hoc* intervencijama se smanjuje jer lokalni čelnici znaju da nemogućnost vraćanja dugova po dospelju pretpostavlja značajne proračunske rezove. Osim navedenih mikroekonomskih ciljeva uvođenje takve regulative uključuje, po shvaćanjima doktrine, i neke makroekonomske posljedice. Tako učinkovit stečajni sustav omogućava bolje upravljanje financijskim rizicima tako da se minimaliziraju sistemski rizici u bankarskom sektoru čime se u konačnici stvara financijska stabilnost. U osnovi, omogućio bi se učinkovitiji pristup kreditnom tržištu. S obzirom na to da je svrha zakona stvaranje primjerenog pravnog okvira za vraćanje imovine i resursa u produktivnu uporabu kroz opstanak lokalnih jedinica putem postupka reorganizacije, i kako uređeni pravni okvir za provedbu stečajnog postupka utječe i na smanjenje kamatnih stopa i olakšava dostupnost kredita za financiranje razvoja, takav bi zakon pozitivno utjecao i na tržišnu konkurentnost.

9. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Kako su argumenti *in favorem* centralizacije jači u zemljama u razvoju, nego li u razvijenim zemljama, mnoge potrebne reforme će zahtijevati sveobuhvatne promjene, što u sveukupnoj slici čini reforme i politički teškim procesom. Neminovno je da globalizacija zahtijeva da se politički i pravni sustavi neodložno moderniziraju, zbog prihvaćanja i usvajanja važnih globalno-organizacijskih tendencija demokratizacije, i zbog posljedice inicijalnih tranzicijskih modeliranja, traganja i otkrivanja optimalnih organizacijskih rješenja.⁹⁷ U konačnici je nužno da primjeren pravni mehanizam bude dostupan lokalnim jedinicama koje se nađu u situaciji da ne mogu podmirivati dospjele obveze.

Financijska kriza grada Slavenskog Broda podigla je i znanstveni interes o stečaju lokalnih jedinica. Kako mnoge lokalne jedinice (primjerice grad Opatija)⁹⁸ imaju deficite i probleme s plaćanjem dospjelih dugovanja, potrebno je iznaći rješenje takvih problema, a jedan put može biti institut stečaja lokalnih jedinica. Promatrajući iz ekonomsko-pravne perspektive, a u želji održavanja rasta lokalnih

97 Takva iskustva slijede susjedne zemlje. Detaljnije DAMJANOVIĆ, Mijat, (ur.), *op. cit.*, str. 15. *et seq.*

98 Ove podatke smo uspjeli nabaviti isključivo iz medija, budući da na naše pozive predstavnici lokalnih jedinica nisu odgovarali.

jedinica, tržište zahtijeva transparentan okvir, raspodjele, gubitaka i rizika, u slučaju da lokalna jedinica ne može podmiriti svoje dospjele obveze. S jedne strane, jedna od najvažnijih, ne pravih, posljedica stvaranje je motivacije potencijalnih stranaka da djeluju preventivno i spriječe podnošenje prijedloga za stečaj postizanjem izvansudskih sporazuma o reguliranju duga. Iako je izrazito teško mjeriti uspješnost takvih sporazuma, uslijed njihove povjerljive prirode, indicijarna metoda utvrđivanja činjenica ukazuje da je velik broj lokalnih jedinica, postizanjem izvansudskih sporazuma izbjegao stečaj.⁹⁹ S druge strane, u slučaju da se pokrene stečaj lokalnih jedinica, cilj financijskog restrukturiranja je održati djelovanje javnih usluga. Dok SAD i Mađarska načelno dijele ovako široke ciljeve, politički, ekonomski, povijesni i pravni kontekst će rezultirati u motivaciji zakonodavca da se odluči za varijaciju modela stečaja lokalnih jedinica. Ipak, sumnje ne smije biti budući da je autor predstavio samo jednu alternativu koja će otvoriti mnoga pravna pitanja.¹⁰⁰ Svjesni ograničenja, instituta i procedure stečaja, pa potencijalno i stečaja nad lokalnim jedinicama, u kojoj mjeri će se potencijalno i ostvariti, ovisit će o poboljšanju niza ekonomskih, pravnih, ali i političkih čimbenika. Stoga iako smatram da je jako važno da, i ako, se uvede stečaj lokalnih jedinica, bez obzira ne njegovu učinkovitost, on čini malo ili ništa u otklanjanju uzroka insolventnosti lokalnih jedinica.¹⁰¹

99 Ovo nam ukazuju i iskustva Mađarske. Detaljnije JÓKAY, Charles; SZEPESI, Gábor i SZMETANA, György, *op. cit.*, str. 16.

100 Za alternative, OMER, Kimhi, *Reviving Cities: Legal Remedies to Municipal Financial Crises*, Boston University Law Review, vol. 88, 2008, no. 1, str. 633.

101 Vidi PAULUS, Christoph G., *Some Thoughts on An Insolvency Procedure for Countries*, The American Journal of Comparative Law, vol. 50, 2002, no. 3, str. 531. *et seq.*

Summary

LEGISLATIVE REGULATION GOVERNING BANKRUPTCY OF THE UNITS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT - *COMPARATIVE SOLUTIONS AND CROATIAN PERSPECTIVE*

Bankruptcy of local units is a phenomenon, which has been a historical as well as a modern event in developed countries (*USA, Chapter 9 of the Bankruptcy Law*) and developing countries also. (*In 1996 Hungary introduced the Municipal Debt Adjustment Act (the Act no. 25); In 1991 Bulgaria enacted the Law on Local Self-Government and Local Administration, the Law no. 77, 17-IX-9, the last amendments were introduced in 1999; South Africa introduced regulations on the same legal issues with the 2001 Law no. 34; Brazil introduced the same Law no. 9496 in 1997, in 2006 Romania enacted bankruptcy provisions concerning the local self-government within the Law on Local Public Finances, no. 273, § 74 and § 75*). Such legal experiences are important for normative consolidation and potential reform and understanding of bankruptcy law as well as local self-government law. Having in mind the institute of municipal bankruptcy from the USA law, the author analyses possible methods according to which the model in question could be incorporated within the Croatian law. First of all, the positive bankruptcy law, at list for now, excludes a possibility to conduct bankruptcy proceedings over the local self-government units (the Bankruptcy Act (hereinafter BA), Official Gazette, no. 44/96, 29/99, 129/00, 123/03, 82/06 and 116/10, the Article 3, paragraph 2, phrase 1). It would be more precise to point out that, at least for now, no concrete *ex post* legal solutions have been existing in case of local unit insolvency. Therefore, we should think of the institute of bankruptcy of local self-government as an option due to the fact that states, including Croatia, tend to decentralize services, expenses, taxes and to increase their debts as well. The present article is of the most importance for Croatian legislator bearing in mind that it presents the first overview of models to resolve financial obstacles at the local level. In case if economic resilience of the local unit encounters the unbearable financial difficulties, the bankruptcy could be, although the least wanted, an option. The author in nutshell gives an explanation for key characteristics and variations of the model of local self-government bankruptcy in SAD and Hungary. As it is the case with bankruptcy of legal persons, the philosophy of local self-government bankruptcy starts from the assumption of economic preconditions to distribute risks, and consequently, this creates a possibility for restructuration and financial adjustment. Nevertheless, there is a certain specificity in legislator's ambition to mitigate tensions between the legitimate rights of creditors and the need to maintain important, public services and to strengthen *ex ante* fiscal position of local self-government. Due to the extent of discussed issues, the article presents a possibility to tackle some certain issues regarding the decentralization and to offer an overview of numerous issues arising from the bankruptcy of local self-government. The author gives his best efforts to

emphasise, trying to immediately make it clear for the reader even in this overview, the critical need to also analyse other options in post-transitional countries, which should explore and present in systematic and impartial manner the alternatives for insolvent local units and unsuccessful decentralisation.

Key words: *decentralisation, local self-government, insolvency, bankruptcy.*

Zusammenfassung

GESETZESREGULIERUNG DES KONKURSES ÜBER DIE EINHEITEN DER LOKALEN SELBSTVERWALTUNG - RECHTSVERGLEICHENDE BESCHLÜSSE UND DEREN PERSPEKTIVE IN KROATIEN-

Konkurs von lokalen Einheiten ist ein Phänomen, das sowohl historische als auch moderne Ereignisse in entwickelten Ländern (*die USA, Kapitel 9 des Konkursgesetzbuches*) aber auch in Entwicklungsländern zeigt (*Ungarn hat im Jahr 1996 das Gesetz über Schuldenanpassung der lokalen Einheiten eingeführt (Gesetz, Nr. 25); Bulgarien hat das Gesetz Nr. 77,17-IX-9 im Gesetz über die lokale Selbstverwaltung im Jahr 1991 eingeführt, wobei die letzten Änderungen im Jahr 1999 gemacht wurden; Südafrika hat dasselbe mit Gesetz Nr.34 aus dem Jahr 2001 eingeführt; Brasilien hat dasselbe mit Gesetz Nr. 9496 im Jahr 1997 eingeführt; Rumänien hat dasselbe mit Gesetz 273 über lokale Finanzen aus dem Jahr 2006, Art. 74 und 75*). Solche Erfahrungen sind für normative Konsolidierung sowie für potenzielle Reform und Auffassung des sowohl Konkursrechtes als auch des Rechtes auf lokale Selbstverwaltung notwendig. In der Arbeit analysiert der Autor, motiviert von Regelungen aus dem Recht der USA, welches das Institut des Konkurses von lokaler Selbstverwaltung vorsieht, die Art, auf die man solches Modell in das kroatische Recht inkorporieren kann. Positives Konkursrecht schließt zur Zeit, nämlich, die Möglichkeit des Konkursverfahrens über die Einheiten der lokalen Selbstverwaltung aus (Konkursgesetz (im weiteren Text: KG), Amtsblatt der Republik Kroatien Nr. 44/96, 29/99, 129/00, 123/03, 82/06 und 116/10, Artikel 3 Absatz 2 Satz 1). Präziser wäre es, zu betonen, dass es zur Zeit keine konkrete *ex post* Rechtsbeschlüsse im Falle des Konkurses von lokalen Einheiten gibt. Aus diesem Grund sollte man das Institut des Konkurses von lokaler Selbstverwaltung wie eine Wahlmöglichkeit betrachten, da die Staaten, darunter auch Kroatien, zur Dezentralisierung von Leistungen, Aufwendungen, Steuern aber auch von größeren Verschuldung neigen. Die Arbeit ist sehr wichtig für den kroatischen Gesetzgeber, weil sie die erste rechtsvergleichende Schilderung des Modells für die Auflösung finanzieller Schwierigkeiten auf einem lokalen Niveau darstellt. Falls die

wirtschaftliche Beständigkeit der lokalen Einheit mit unüberbrückbaren finanziellen Problemen konfrontiert wird, kann der Konkurs, obwohl nicht wünschenswert, eine Wahlmöglichkeit sein. Der Autor erklärt kurz die Hauptkennzeichen und Variationen des Modells für den Konkurs der lokalen Selbstverwaltung in den USA und Ungarn. Gleich wie im Falle des Konkurses von Rechtspersonen geht die Philosophie des Konkurses von lokaler Selbstverwaltung aus wirtschaftlichen Vermutungen der Risikoverteilung hervor, wobei sie der Restrukturierung und finanziellen Anpassung Raum gibt. Jedoch stellt die Neigung des Gesetzgebers zur Spannungsmilderung zwischen den legitimen Gläubigersrechten und dem Bedürfnis zur Aufrechterhaltung von wichtigen öffentlichen Leistungen und zur Kräftigung der *ex ante* fiskalischen Position von lokaler Selbstverwaltung eine Besonderheit dar. Infolge des Umfangs von Problematik kann die Arbeit nur an bestimmte Fragen der Dezentalisierungsproblematik herangehen und nur eine Schilderung von einer Reihe der Fragen über den Konkurs der lokalen Selbstverwaltung darbieten. Das, was der Autor betonen möchte oder das, was auch in so einer Besprechung gleich ins Auge fallen sollte, ist das starke Bedürfnis nach Betrachtung von anderen Wahlmöglichkeiten in den Ländern der Post-Transitionsphase, welches die Alternative für insolvente lokale Einheiten und unerfolgreiche Dezentralisierung systematisch und objektiv untersuchen und darlegen wird.

Schlüsselwörter: *Dezentralisierung, lokale Selbstverwaltung, Insolvenz, Konkurs.*

Riassunto

LA DISCIPLINA GIURIDICA DEL FALLIMENTO DEGLI ENTI DI AMMINISTRAZIONE LOCALE: SOLUZIONI COMPARATE E PROSPETTIVA CROATA

Il fallimento degli enti locali è un rilevatore, tanto storico quanto moderno, degli avvenimenti nei paesi sviluppati (*USA, capo 9 del codice fallimentare*), come pure in quelli in via di sviluppo (*l'Ungheria l'ha introdotto nel 1996 con la legge sull'adattamento del debito degli enti locali (legge n. 25); la Bulgaria l'ha introdotto nel 1991 con la legge di gestione dell'amministrazione locale, legge n. 77,17-IX-9, con le ultime modifiche datate al 1999; il Sudafrica l'ha introdotto con la legge n. 34 del 2001; il Brasile con la legge n. 9496 nel 1997 e la Romania con la legge sulle finanze locali n. 273 del 2006, par. 74 e 75*). Siffatte esperienze sono importanti ai fini del consolidamento normativo e della potenziale riforma e comprensione sia del diritto fallimentare che del diritto dell'amministrazione locale. L'autore nel contributo, mosso dalla disciplina dettata in materia dal diritto nordamericano, la quale prevede l'istituto del fallimento dell'amministrazione locale, analizza come si

potrebbe incorporare questo modello nel diritto croato. Invero, il diritto fallimentare vigente, per il momento esclude l'ipotesi di fallimento degli enti di amministrazione locale (legge fallimentare, NN, n. 44/96, 29/99, 129/00, 123/03, 82/06 i 116/10, art. 3, co. 2 per. 1). Più precisamente, per ora, non è previsto alcun rimedio concreto, nemmeno *ex post*, nel caso in cui l'ente locale sia insolvente. Per questa ragione bisogna pensare all'istituto del fallimento dell'amministrazione locale quale futura opzione, posto che gli stati, e così anche la Croazia, tendono alla decentralizzazione dei servizi, costi, tributi, come anche ad un aumentato indebitamento. In qualità di prima rassegna comparata dei modelli di risoluzione delle difficoltà finanziarie sul piano dell'amministrazione locale, questo contributo è di particolare importanza per il legislatore croato. Precisamente, qualora l'amministrazione locale dovesse versare in una situazione finanziaria insostenibile, il fallimento può rappresentare una soluzione, sebbene la meno desiderata. L'autore brevemente illustra le caratteristiche fondamentali delle variazioni dei modelli di fallimento dell'amministrazione pubblica negli Stati Uniti ed in Ungheria. Alla stregua di quanto avviene nel caso di fallimento delle persone giuridiche, l'idea del fallimento dell'amministrazione locale parte dai presupposti economici della ripartizione del rischio, dando spazio alla ristrutturazione ed all'adeguamento finanziario. Tuttavia, peculiare è la tendenza del legislatore a mitigare le tensioni tra i creditori di pretese legittime e le necessità di mantenimento dei servizi pubblici fondamentali e a rafforzare *ex ante* la posizione fiscale dell'amministrazione locale. Considerata l'ampiezza del problema, il contributo è in grado di esaminare soltanto alcune questioni, quali il problema della decentralizzazione, e di passare in rassegna alcune questioni riguardanti il fallimento dell'amministrazione locale. Ciò che all'autore preme porre in rilievo, e che deve saltare subito agli occhi, nel presente lavoro è la necessità di una riflessione critica su altri possibili modelli nei paesi *post* transizione, che saranno studiati ed illustrati con metodo sistematico e imparziale, al fine di individuare un'alternativa all'insolvenza dell'amministrazione locale e dell'insuccesso della decentralizzazione.

Parole chiave: *decentralizzazione, amministrazione locale, insolvenza, fallimento.*