

Doing Business

Memorandum o reformskim zahvatima

Republika Hrvatska

Svibanj 2015.



Uvod

Hrvatska je Vlada prepoznala da je reforma poslovnoga okruženja najvažnija reforma u Hrvatskoj. U okviru Vladine Radne skupine za poslovnu klimu i privatne investicije, Agencija za investicije i konkurentnost vodi dijalog s privatnim sektorom i koordinira savjetovanja s dionicima, uključujući međunarodne organizacije, o novom valu reformi poslovnoga okruženja. Memorandum o reformskim zahvatima izrađen je na zahtjev Agencije za investicije i konkurentnost i sadrži konkretne preporuke reformskih mjera za kratkoročno i srednjoročno razdoblje, koje su odgovor na neke izazove u poslovnom okruženju kojima je izložen privatni sektor u Republici Hrvatskoj. Svjetska banka iskazuje zahvalu Agenciji za koordinaciju i tehničku pomoć tijekom pripreme ovoga memoranduma o reformskim zahvatima.

Hrvatska pati od brojnih nedostataka s kojima se poduzetnici bore u svakodnevnom poslovanju. Neki od najtežih izazova u poslovnom okruženju istaknuti su u *Izvešću za Hrvatsku 2015.*, koje je izradila Europska komisija. Ključni izazovi su regulatorna nestabilnost, visoka razina administrativnog opterećenja, niska razina transparentnosti i predvidljivosti u radu administrativnih tijela te dugotrajni sudski postupci.

Slabo zakonodavno planiranje utjecalo je na kvalitetu novih propisa. Od svih zakona donesenih u 2014. godini, polovica ih nije bilo planirano. Iako je uveden mehanizam *Procjena učinaka propisa (PUP)*, u praksi se većina zakona donosi po hitnom postupku i u potpunosti se zaobilazi PUP. Čak i kada se procjenjuje učinak propisa, postupak se ne provodi propisno zbog slabe kontrole kvalitete i nesudjelovanja tijela visoke razine. Nekvalitetni se propisi često mijenjaju, kako bi se otklonili nedostaci i složeni postupci za mala i srednja poduzeća. Postoji plan za uvođenje provjere novih propisa prema načelu "dva izbaciti, jedan donijeti", a planirane su i posebne mjere za poboljšanje ukupne kvalitete procjene učinaka.¹

Administrativno opterećenje u Republici Hrvatskoj veće je nego u većini država članica Europske unije. Unatoč tome što je masa plaća u javnom sektoru oko 12 % BDP-a, Republika Hrvatska je ostvarila slabe rezultate u *Pregledu stanja u javnim upravama EU-a*, posebno prema pokazateljima koji se odnose na učinkovitu provedbu, trošak i vrijeme potrebno za izvoz te nezakonita plaćanja i podmićivanje. Poslovni subjekti smatraju da su nedosljedne odluke donesene na lokalnoj razini i nedostatak strogih rokova za izdavanje mišljenja o poreznim pitanjima glavni izvor problema. Nedostaci u provedbi često su uzrokovani visokim stopama fluktuacije zaposlenika, nepostojanjem sustava plaća na osnovi rezultata, ograničenim mogućnostima za usavršavanje te nedostatkom transparentnosti pri zapošljavanju u javnoj upravi. Poboljšanje učinkovitosti i kvalitete pravosuđa još uvijek predstavlja izazov. U 2014. sudski postupci u prvom stupnju, kako u parničnim tako i u trgovačkim predmetima, trajali su razmjerno dugo (378 dana), ali i u upravnim predmetima (427 dana). Na prvostupanjskim upravnim sudovima broj neriješenih predmeta povećan je za 17 %, unatoč tome što je riješeno više

¹ Republika Hrvatska, Nacionalni program reformi, travanj 2015. Dokument na engleskom jeziku dostupan je na: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/nrp2015_croatia_en.pdf

predmeta. Na Visokom trgovačkom sudu zaostatak je povećan za 16 % te je vrijeme rješavanja doseglo 1.234 dana u 2014., u usporedbi s 1.142 dana u prethodnoj godini.²

Nedostaci u poslovnom okruženju Republike Hrvatske odražavaju se u rezultatima koje Hrvatska postiže prema brojnim međunarodnim indeksima, uključujući izvješće *Doing Business* i *Izvješće o globalnoj konkurentnosti* Svjetskog ekonomskog foruma. Prema *Izvješću o globalnoj konkurentnosti* za razdoblje 2014.-2015., Hrvatska je na 87. mjestu po ukupnoj kvaliteti institucija te na 141. mjestu (od 144) po opterećenosti državnim propisima. Vrijednost indeksa kvalitete institucija ostala je nepromijenjena u usporedbi s razdobljem 2013.-2014., no Hrvatska se popela na ljestvici za šest mjesta. Od svih država članica EU-a Hrvatska je ostvarila najlošije rezultate prema OECD-ovom *Indeksu regulacije tržišta proizvoda*, i to najvećim dijelom zbog visokog udjela državnog vlasništva i sudjelovanja države u brojnim sektorima i općenito u gospodarstvu.³

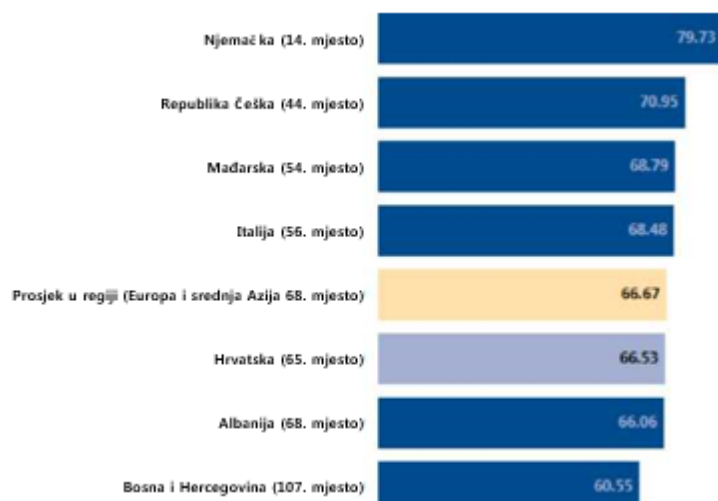
U izvješću *Doing Business 2015*, Hrvatska se nalazi na 65. mjestu od 189 svjetskih gospodarstava i na 15. mjestu od 26 gospodarstava u Europi i srednjoj Aziji te na 27. mjestu u EU-28. U usporedbi sa stanjem u 2014. godini, Hrvatska se na globalnoj ljestvici popela za dva mjesta, no položaj u EU-28 ostao je nepromijenjen. U usporedbi sa susjedima, Hrvatska je ispred Albanije (68.), Srbije (91.) te Bosne i Hercegovine (107.), no zaostaje za ostalima, uključujući Italiju (56.), Mađarsku (54.), Sloveniju (51.), Republiku Slovačku (37.), Bugarsku (38.), Crnu Goru (36.), Austriju (21.) i Njemačku (14.). Sveukupno, rezultat koji je Hrvatska ostvarila prema izvješću *Doing Business* niži je od prosjeka ostalih gospodarstava u regiji (Slika 1.1). Prema pokazatelju *Promjena regulatornog okruženja* koji prikazuje rezultate Hrvatske u odnosu na svjetsku dobru praksu, Hrvatska je ostvarila 66,53 boda u izvješću *Doing Business 2015*, što je 2,09 bodova više od rezultata u izvješću *Doing Business 2014*.

Projekt *Doing Business* Svjetske banke omogućuje mjerenje "lakoće poslovanja" u 189 država s pomoću niza objektivnih pokazatelja koji se odnose na učinke propisa i njihovu provedbu radi olakšavanja poslovanja za domaća poduzeća u 10 područja, od pokretanja poslovanja, tijekom poslovanja do nesolventnosti. Dok ukupno poslovno okruženje u zemlji ovisi o mnogim čimbenicima, od veličine tržišta do makroekonomskih uvjeta, propisi koji se učinkovito provode, koji su transparentni, pristupačni i usmjereni na jačanje prava vlasništva od presudne su važnosti za rast i stvaranje radnih mjesta. Pokazatelji u izvješću *Doing Business* obuhvaćaju važnu skupinu takvih propisa.

² "Izvješće za Republiku Hrvatsku 2015. s detaljnim preispitivanjem o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža", Radni dokument službi Komisije, Europska komisija, Bruxelles, veljača 2015.

³ Ovo mjerenje nije osvježeno za 2015. godinu možda i nije odraz stvarnog stanja u Hrvatskog, zbog nedavnog usklađivanja s pravnom stečevinom EU-a i provedenih privatizacija. Više informacija potražite na: <http://www.oecd.org/eco/growth/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm>.

Slika 1.1. Položaj Hrvatske prema ocjenama iz izvješća *Doing Business 2015*.



Izvor: Svjetska banka *Doing Business 2015*.

Usporedni rezultati koje je Hrvatska ostvarila prema pokazateljima u izvješću *Doing Business* nisu ujednačeni (Slika 1.2). Postigla je razmjerno dobre rezultate prema nekim pokazateljima - plaćanje poreza (36.), izvršenje ugovora (54.), stečajni postupci (56.), dostupnost električne energije (59.), dostupnost kredita (61.) te zaštita manjinskih dioničara (62.), no zaostaje prema drugima, uglavnom po pitanju izdavanja građevinskih dozvola (178.), uknjižbe nekretnina (92.), prekograničnog trgovanja (86.) te pokretanja poslovanja (88).

Slika 1.2. Poslovni propisi u Hrvatskoj prema izvješću *Doing Business 2015*
(Ljestvica: 189. mjesto centar, 1. mjesto vanjski rub)



Izvor: Svjetska banka *Doing Business 2015*.

Poduzete su neke konkretne mjere u svrhu poboljšanja kvalitete poslovnog okruženja. Državna su tijela započela reviziju administrativnog opterećenja, primjenom modela standardnog troška na Zakon o trgovini i Zakon o posredovanju u prometu nekretninama.

Pokusna je faza dovršena u travnju 2015. te će uskoro biti predstavljen akcijski plan za smanjenje administrativnog opterećenja. Inicijativu predvodi Ministarstvo gospodarstva uz pomoć Agencije za investicije i konkurentnost. Nadalje, ulažu se naporu u unaprjeđenje mrežne komunikacije između javne uprave i građana. Iako je uveden mrežni portal e-Građani te mrežne usluge za poduzeća koje pružaju HITRO.HR, Hrvatska gospodarska komora i Financijska agencija, još uvijek postoje određeni problemi za korisnike koji se moraju bolje upoznati s različitim sučeljima. Državna tijela planiraju razvoj nove platforme - jednoga mjesta za kontakt, kojom će povezati sve postojeće usluge. U području pravosuđa, provedba reforme pravosudne karte mogla bi poboljšati učinkovitost nekih sudova. Cilj je reforme unaprijediti specijalizaciju te uravnotežiti opterećenost sudaca spajanjem sudova. Reforma također uključuje promjene pri raspodjeli predmeta na drugostupanjskim građanskim sudovima.

Iako Hrvatska provodi poslovne reforme svake godine još od 2006., te je bila među deset najboljih zemalja koje su ostvarile napredak prema izvješću *Doing Business 2008*, reformski su zahvati u nekim područjima snažniji i održiviji nego u drugima. Pokretanje poslovanja olakšano je uvođenjem usluge HITRO.HR, jednoga mjesta za registraciju poslovnih subjekata, te daljnjim proširenjem njegove funkcionalnosti, što je omogućilo društvima s ograničenom odgovornošću elektroničko podnošenje zahtjeva za upis u sudske registre uz pomoć javnih bilježnika i HITRO.HR. U 2013. godini uveden je novi oblik jednostavnog društva s ograničenom odgovornošću s nižim pragom temeljnog kapitala, čime je postupak osnivanja trgovačkog društva dodatno olakšan, a u 2014. godini snižene su neke javnobilježničke naknade za osnivanje trgovačkog društva. Pokazatelj izdavanja građevinskih dozvola odnosi se na niz reformi provedenih od 2007. U 2008. godini donesen je novi Zakon o gradnji, kojim je ukinuto nekoliko postupaka za dobivanje građevinske dozvole. U 2009. godini uspostavljeno je jedinstveno mjesto za izdavanje građevinskih dozvola, što je omogućilo provedbu novog Zakona o gradnji. Daljnja unaprjeđenja nastavila su se u 2010. i 2014., uključujući ukidanje lokacijske dozvole i potvrde glavnog projekta, čime su smanjeni zahtjevi i naknade za građevinske dozvole i ubrzan tehnički pregled. Tim su poboljšanjima dodatno pojednostavnjeni i ubrzani postupci izdavanja građevinske dozvole. Prema rezultatima pokazatelja Prekogranično trgovanje, Hrvatska je tijekom priprema za pristupanje Europskoj uniji 1. srpnja 2013. znatno uskladila i pojednostavnila svoje izvozne i uvozne postupke. Značajno je unaprijeđena i lučka infrastruktura, zbog čega je dodatno skraćeno vrijeme potrebno za izvoz i uvoz. Daljnja unaprjeđenja u fizičkoj i informatičkoj infrastrukturi u luci Rijeka provedena su 2013. godine, a postupci izvoznog carinjenja robe pojednostavnjeni su tijekom priprema za pristupanje Konvenciji Europske unije o zajedničkom provoznom postupku. U 2014. uveden je novi elektronički sustav carinjenja robe, a u tijeku su daljnja poboljšanja sustava. Prema pokazatelju Stečajni postupci, Hrvatska je u 2007. postigla određena poboljšanja zahvaljujući izmjenama i dopunama Stečajnog zakona, kojima je propisano zanimanje stečajni upravitelj, a u 2013. uveden je ubrzani izvansudski postupak restrukturiranja. Prema pokazatelju Plaćanje poreza, u 2008. poduzećima je olakšano plaćanje poreza proširenjem elektroničkog podnošenja poreznih prijava. U 2012. snižena je stopa doprinosa za zdravstveno osiguranje i uveden je elektronički sustav za doprinose za mirovinsko osiguranje, dok su u 2013. snižene stope naknada za šume i doprinosa Hrvatskoj gospodarskoj komori. U 2014. ukinut je doprinos Hrvatskoj gospodarskoj komori. S druge strane, u 2010. uvedena je članarina turističkim zajednicama, što je povećalo trošak plaćanja poreza za poduzetnike; u 2014. Hrvatska je još više zakomplicirala plaćanje poreza povećanjem stope doprinosa za

zdravstveno osiguranje i uvođenjem detaljnije prijave PDV-a.

U ostalim područjima provedeno je nekoliko značajnih reformi u 2007. i 2008. godini, no reformski je zamah usporen. Pokazatelj dostupnosti kredita odnosi se na uspostavu ureda za praćenje obveza po kreditima fizičkih osoba, HROK, te pokretanje jedinstvenog i zemljopisno centraliziranog registra instrumenata za osiguranje plaćanja 2008. godine. Vrijeme potrebno za uknjižbu nekretnina skraćeno je zahvaljujući poboljšanjima u zemljišnim knjigama. Prema pokazatelju Izvršenje ugovora, od 2011. ubrzani su parnični postupci, a postupak ovrhe na novčanim sredstvima prebačen je sa sudova na državnu agenciju Finu.

Iako se pokazatelji u izvješću *Doing Business* odnose samo na neke aspekte regulatornog okruženja za poslovne subjekte u Hrvatskoj, oni ukazuju i na područja u kojima je potrebno pojednostavniti regulatorno opterećenje ili pružiti bolju pravnu zaštitu privatnome sektoru. U ovom kontekstu, bilo bi dobro definirati konkretne mjere i politike za regulatornu reformu kojom bi se potaknulo poduzetništvo, zdravo ponašanje i uspješnost.

Područje primjene Memoranduma o reformskim zahvatima

U Memorandumu o reformskim zahvatima naglašene su moguće reforme u područjima koja su obuhvaćena projektom *Doing Business*, u kojima bi Vlada mogla izravno utjecati na uvjete poslovanja otkloni li neke od tih nedostataka u okviru pravnih, regulatornih ili administrativnih reformi.⁴ Memorandum se temelji na rezultatima koje je Hrvatska ostvarila prema izvješću *Doing Business 2015*. On ne pruža sveobuhvatni pregled svih otvorenih pitanja koja se odnose na poboljšanje investicijske klime u Hrvatskoj. U Tablici 1.1. naveden je sažetak preporučenih reformskih zahvata u kratkoročnom i srednjoročnom razdoblju, koji su detaljnije opisani u ovom Memorandumu.

Preporučenim reformskim zahvatima nisu obuhvaćene sve prepreke razvoju privatnog sektora, nego su usmjereni na:

- pojednostavnjenje poslovanja, prije svega malih i srednjih domaćih poduzeća,
- jačanje regulatornog i institucionalnog okvira te olakšavanje dostupnosti kredita (npr. s pomoću jakog okvira osiguranih transakcija, sustava razmjene podataka o obvezama po kreditima te učinkovitih mehanizama za izvršenja ugovornih obveza).

Neke je preporuke moguće provesti u kratkome roku i bez većih zakonodavnih promjena. Druge su provedive kroz dulje vremensko razdoblje. Predloženi vremenski rokovi temelje se na iskustvima drugih zemalja, te se mogu prilagoditi u skladu s potrebama Republike Hrvatske. Sve radnje zahtijevaju savjetovanje i koordinaciju s različitim dionicima. U tom pogledu, Svjetska banka može pružiti pomoć Vladi Republike Hrvatske te podržati provedbu regulatornih reformi za olakšanje poslovanja.

Potrebno je naglasiti da je teško predvidjeti hoće li poboljšanja investicijske klime navedena u ovom Memorandumu utjecati na rezultate koje je Hrvatska ostvarila prema izvješću *Doing Business* (jer to ovisi i o rezultatima drugih zemalja). Da bi te reforme bile obuhvaćene izvješćem *Doing Business*, javni ih sektor treba u potpunosti primijeniti i provesti, a privatni sektor i poduzetnici prihvatiti. Potrebno je naglasiti da se projektom *Doing Business* ne prate reforme koje postoje samo u zakonima, nego one koje se u

⁴ Preporuke se temelje na podacima iz izvješća *Doing Business*. Za više informacija o metodologiji izrade izvješća *Doing Business*, vidjeti Tablicu 1. ili posjetiti <http://doingbusiness.org/methodology>.

cijelosti provode. Umjesto na položaj na ljestvici, pozornost treba usmjeriti na provedbu ključnih reformi radi poboljšanja investicijske klime. Snažni reformski zahvati zacijelo će se odraziti u tim područjima, a još je važnije što će se njima osigurati bolje poslovno okruženje pogodnije za razvoj privatnog sektora i gospodarski rast.

Savjetovanja s privatnim sektorom ključni su čimbenik reformskih procesa. Bez razumijevanja problema s kojima se suočava privatni sektor i prepreka pokretanju poslovanja, poslovanju i rastu, niti jedna vlada ne može jamčiti sveobuhvatan plan reformi kojim će se znatno unaprijediti njihovo poslovanje.

Naposljetku, snažni reformatori mjere postignute rezultate i o njima obavještavaju javnost. Praćenjem provedbe i učinaka reformi ističu se uspješna područja, ali i ona u kojima su potrebni dodatni naponi. Učinkovitim informiranjem provedbenih agencija, poslovne i pravne zajednice, kao i cjelokupne javnosti o reformama osigurava se prihvaćanje tih promjena i njihova dosljedna primjena u praksi. Poboljšanje regulatornog okruženja radi lakšeg osnivanja i razvoja poduzeća veliki je pothvat, a njegovo je ostvarenje različito od zemlje do zemlje. Nema regulatorne reforma koja odgovara svima. Međutim, poboljšanjem poslovne klime postavljaju se temelji za održivi razvoj privatnog sektora i stvaranje konkurentnog i diversificiranog gospodarstva.

Tablica 1.1.: Rezultati Republike Hrvatske prema pokazateljima iz izvješća *Doing Business* te predložene preporuke za kratkoročno i srednjoročno razdoblje

Teme	Pokazatelji (Izvješće DB 2015)	Preporuke za kratkoročno razdoblje	Preporuke za srednjoročno razdoblje
Pokretanje poslovanja	Postupci: 7 Dana: 15 Trošak (% dohotka po glavi stanovnika) 3,5 posto Min. temeljni kapital (% dohotka po glavi stanovnika): 26,6 posto Mjesto na globalnoj ljestvici: 88. od 189 DTF (0-100): 85,43	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ukinuti obvezu izrade pečata društva i osigurati da u praksi nije nužan (ta se preporuka može provesti u kratkom roku, no njezin se učinak može vidjeti u srednjoročnom razdoblju, sve do potpune primjene u javnom i privatnom sektoru); ✓ Ovlastiti HITRO.HR za sve radnje pri Trgovačkom sudu te pokrenuti informativnu kampanju o uslugama koje pruža HITRO.HR; ✓ Prenijeti ovlasti o odlučivanju o zahtjevima za registraciju društva na kvalificirano administrativno osoblje Suda. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Uvesti elektronički potpis za fizičke osobe te osigurati sve postupke registracije u elektroničkom obliku, ukinuti podnošenje fizičkih dokumenata ili potrebu za fizičkim pojavljivanjem stranaka; ✓ Ukinuti obvezu uplate minimalnog temeljnog kapitala za društva s ograničenim odgovornošću (d.o.o.); ✓ Uvesti fakultativno ovjeravanje društvenog ugovora kod javnog bilježnika te uvesti jasnije tarife za javnobilježničke usluge; ✓ Uvesti jedinstvenu identifikacijsku oznaku poslovnih subjekata za povezivanje sa svim državnim institucijama; ✓ Uvesti jedinstvenu platformu za izvansudsku registraciju poduzeća integriranjem postupka osnivanja poduzeća s postupkom upisa (1) u registar poreznih obveznika za sve poreze, (2) u Državnom zavodu za statistiku, (3) Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje i (4) Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje.
Izdavanje građevinskih dozvola	Postupci: 21 Dana: 188 Trošak (u % vrijednosti skladišta): 10,9 posto Mjesto na globalnoj ljestvici: 178. od 189 DTF (0-100): 44,97	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Uključiti dionike i poduzetnike iz privatnog sektora u informativnu kampanju o prednostima uvođenja novih propisa; ✓ Ubrzati povezivanje svih potrebnih informacijskih sustava i baza podataka u informacijski sustav prostornog uređenja; ✓ Revidirati postojeće zakonske rokove za odobrenja povezana s izdavanjem dozvola, i prema potrebi uvesti striktnije rokove; ✓ Ukinuti obvezu ovjeravanja kopije katastarskog plana pri županijskom uredu prije njegova podnošenja uz zahtjev za izdavanje građevinske dozvole. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Dodatno ubrzati izdavanje građevinskih dozvola unapređenjem elektroničkog sustava za izdavanje dozvola te proširiti njegovu primjenu na sve općine; ✓ Dodatno proširiti informacijski sustav prostornog uređenja, radi uspostave snažnog i potpuno funkcionalnog sustava GIS.
Uknjižba imovine	Postupci: 5 Dana: 72 Trošak (% vrijednosti imovine): 5 posto Mjesto na globalnoj ljestvici: 92. DTF (0-100): 66,44	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Dovršiti usklađivanje zemljišnih knjiga i katastra. ✓ Uvesti zajednički informacijski sustav za zemljišne knjige i katastar u svim zemljišnoknjižnim odjelima i katastarskim uredima. ✓ Ukinuti obvezu prilaganja posebnog administrativnog biljega uz sve zahtjeve vezane uz zemljišne knjige; 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Razmotriti institucionalnu reformu u svrhu: <ul style="list-style-type: none"> - premještanja uknjižbe zemljišta, kao upravnog postupka, sa županijskih sudova, - objedinjavanja funkcija zemljišnih knjiga i katastra u upravnu agenciju.

Teme	Pokazatelji (Izvješće UP, 2015.)	Preporuke za kratkoročno razdoblje	Preporuke za srednjoročno razdoblje
		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Uvesti brze postupke uknjižbe pri zemljišnoknjižnom odjelu suda; ✓ Uvesti praksu da se elektronički zemljišnoknjižni izvadci smatraju valjanim službenim ispravama i osigurati njihovu dostupnost preko portala e-Gradani. 	
Dostupnost kredita	<p>Indeks zakonskih prava: 5 Indeks podataka o obvezama po kreditima: 6 Obuhvat ureda za praćenje obveza po kreditima (% odraslih): 100 posto Mjesto na globalnoj ljestvici: 61. od 189 DTF (0-100): 55,00</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Proširiti izvore podataka tako da se uključe trgovci i komunalna poduzeća. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Uvesti ocjenu kreditne sposobnosti; ✓ Poduzeticima omogućiti stjecanje založnog prava bez oduzimanja posjeda u jednoj kategoriji pokretne imovine, bez zahtjeva za detaljnim opisom instrumenta osiguranja plaćanja; ✓ Osigurati da osigurani vjerovnici budu u prvom isplatnom redu, uz poštovanje ostalih važnih ciljeva nacionalne politike; ✓ Izraditi integrirani ili ujednačeni pravni okvir za osigurane transakcije koji obuhvaća izradu, objavljivanje i provedbu četiri instrumenta koja su funkcionalno jednaka založnom pravu na pokretnoj imovini: fiducijarni prijenos prava vlasništva, financijski najmovi, dodjela ili prijenos potraživanja te prodaja uz pridržaj prava vlasništva.
Zaštita manjinskih ulagača	<p>Indeks Propisi o sukobu interesa: 5/10 Indeks Dioničarsko upravljanje: 6,5/10 Indeks Zaštita manjinskih ulagača: 5,8/10 Mjesto na globalnoj ljestvici: 62. od 189 DTF (0-100): 57,50</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Pooštriti zahtjeve o objavljivanju podataka o transakcijama između povezanih strana prema javnosti i regulatorima tržišta; ✓ Zatražiti izvješće vanjskog revizora prije odobrenja transakcija između zainteresiranih strana; ✓ Osigurati dioničarima pravo da drže direktore odgovornima za štete nastale na temelju transakcija između povezanih strana; ✓ Ograničiti uzajamno dioničarstvo između dva neovisna društva na 10 % ukupnih dionica u posjedu dioničara; ✓ Zahtijevati objavljivanje podataka o drugim direktorskim položajima članova uprave, kao i osnovnih podataka o njihovom glavnom radnom odnosu; ✓ Zahtijevati objavljivanje podataka o naknadama za upravljanje na pojedinačnoj osnovi; ✓ Olakšati parnice dioničara osiguranjem širih ovlasti dioničarima tijekom postupka. 	
Plaćanje poreza	<p>Broj plaćanja na godišnjoj razini: 19 Vrijeme (sati godišnje): 208 Mjesto na globalnoj ljestvici: 36. od 189</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Nastaviti s informiranjem malih i srednjih poduzetnika o poreznim pitanjima, kako bi se osiguralo izvršenje poreznih obveza te provoditi 	

Teme	Pokazatelji (Izvjешće UP, 2015.)	Preporuke za kratkoročno razdoblje	Preporuke za srednjoročno razdoblje
	DTF (0-100): 82,92	informativne kampanje radi daljnjeg proširenja elektroničkog podnošenja poreznih prijava.	
Preko-granično trgovanje	Izvozne isprave: 6 Broj dana za izvozni posao: 16 Trošak izvoza (USD po kontejneru): 1.335 Uvozne isprave: 7 Broj dana za uvozni posao: 14 Trošak uvoza (USD po kontejneru): 1.185 Mjesto na globalnoj ljestvici: 86. od 189 DTF (0-100): 74,25	✓ Provesti projekt elektroničkog nadzora u Carinskoj upravi.	✓ Uspostaviti sustav jedinstvenog elektroničkog šaltera za sve povezane trgovinske transakcije.
Izvršenje ugovora	Vrijeme (u danima): 572 Trošak (% tražbine): 13,8 % Postupci: 38 Mjesto na globalnoj ljestvici: 54. od 189 DTF (0-100) 64,81	✓ Provesti analizu sudskih postupaka u svrhu prepoznavanja uskih grla i osmisliti rješenja; ✓ Pojačati promicanje alternativnoga rješavanja sporova (ARS).	✓ Nastaviti unapređivati sustav e-sudovanja uvođenjem podnošenja pismena elektroničkim putem i elektroničkih usluga u postupku.
Stečajni postupci	Vrijeme (u godinama): 3,1 Trošak (% stečajne mase): 14,5 posto Ishod (0 za rasprodaju imovine društva 1 za prodaju društva koje trajno posluje): 0 Stopa povrata: 30,5 centi za dolar. Indeks Snaga okvira za provedbu stečajnih postupaka (0-16): 12 Mjesto na globalnoj ljestvici: 56. od 189 DTF (0-100): 53,92	✓ Uvesti odredbe o izuzeću iz zastoja postupka te razvijati kulturu restrukturiranja; ✓ Poticati financiranje dužnika nakon pokretanja i tijekom stečajnog postupka; ✓ Uvesti sustav odgovornosti rukovoditelja za nesavjesno izvršavanje transakcija koje su uzrokovale gubitke za poduzeće; ✓ Blisko povezane strane ne smiju glasovati o planu restrukturiranja.	✓ Unaprijediti kapacitete nadležnih institucija za rješavanje u stečajnim predmetima; ✓ Osnovati komoru stečajnih upravitelja; ✓ Zainteresirane strane moraju biti obaviještene o postupku restrukturiranja kako bi razmotrile njegovu primjenu.

Podroban opis pokazatelja i preporučenih reformskih zahvata:

Pokretanje poslovanja.....	10. stranica
Izdavanje građevinskih dozvola.....	17. stranica
Uknjižba imovine.....	23. stranica
Dostupnost kredita.....	26. stranica
Zaštita manjinskih ulagača.....	34. stranica
Plaćanje poreza.....	37. stranica
Prekogranično trgovanje.....	38. stranica
Izvršenje ugovora.....	43. stranica
Stečajni postupci.....	46. stranica

Memorandum o reformskim zahvatima: Republika Hrvatska

Pokretanje poslovanja

Gospodarstva s najučinkovitijim sustavima registracije imaju jednostavne i standardizirane propise i dokumente, jedinstveno elektroničko sučelje između korisnika i nadležnih tijela, središnju bazu podataka kojom se koriste nadležna tijela, jedan identifikacijski broj poduzetnika i jednu paušalnu naknadu. Na primjer, u Kanadi, Ujedinjenoj Kraljevini, Singapuru ili Sloveniji baze podataka nadležnih tijela (sudski registar, porezna uprava, zavod za mirovinsko osiguranje i zavod za statistiku) povezane su u integrirani informacijski sustav. Poduzetnik dostavlja podatke i izvršava plaćanja elektroničkim putem i s pomoću jednog obrasca te se automatski registrira pri svim nadležnim tijelima. Pravne formalnosti u vezi s registracijom poduzeća ugrađene su u elektronički ustav koji, po ispunjenju svih uvjeta i zaprimanju uplate, automatski obrađuje podatke i odmah izdaje potvrdu o registraciji. Poduzeća dobivaju jedinstveni identifikacijski broj kojim se koriste sva nadležna tijela. Zbog toga se provjere izvršenja obveze tijekom životnoga vijeka poduzeća lakše provode, smanjeno je administrativno opterećenje koje se stvara zbog višestrukog dostavljanja podataka na različitim obrascima različitim nadležnim tijelima. Norveška je učinila i korak dalje. Od 2005. svi javni registri i tijela javne uprave imaju zakonsku obvezu koristiti podatke evidentirane u Središnjem registru pravnih osoba i ne smiju od poduzetnika zahtijevati ponovno dostavljanje tih podataka.⁵

Kako bi u kratkoročnom, odnosno srednjoročnom razdoblju ostvarila mjerljive rezultate, hrvatska bi Vlada mogla nastaviti provedbu reformskih mjera u pravcu ukidanja zastarjelih zahtjeva i to izmjenama zakonskih propisa, spajanjem i pojednostavnjivanjem postupaka registracije u raznim službama i tijelima te uvođenjem elektroničkih postupaka registracije (uključujući i radnje nakon osnivanja poduzeća), tako da se otkloni potreba za papirnatim tragovima ili fizičkom interakcijom. Da bi te reforme bile obuhvaćene izvješćem *Doing Business*, javni ih sektor treba u potpunosti primijeniti i provesti, a poduzetnici prihvatiti.⁶

Pokazateljem Pokretanje poslovanja u izvješću *Doing Business* mjere se postupci, troškovi, vrijeme i minimalni temeljni kapital koji su poduzetniku potrebni za osnivanje i službeno pokretanje novog poslovanja. U izvješću *Doing Business 2015* navodi se da poduzetnici koji pokreću poslovanje u Zagrebu moraju pokrenuti 7 postupaka koji traju 15 dana i čiji je trošak u prosjeku 3,5 posto dohotka po glavi stanovnika. Po lakoći pokretanja poslovanja, Hrvatska je na globalnoj ljestvici na 88. mjestu među 189 gospodarstava: ispred Bosne i Hercegovine (147.), ali iza Rumunjske (38.), Bugarske (49.) i Grčke (52.). Hrvatski je pokazatelj troška ispod prosjeka za Europu i srednju Aziju, ali su broj postupaka, vrijeme i minimalni kapital potrebni za pokretanje poslovanja iznad regionalnog prosjeka (Tablica 2.1.).

⁵ Business Registration Reform Case Study Norway, Investment Climate, 2011, Svjetska banka.

⁶ U okviru projekta *Doing Business* bilježe se promjene koje utječu na područja mjerena pokazateljima, ali i one koje su u potpunosti provedene.

Tablica 2.1. Pokretanje poslovanja u Hrvatskoj i najbolji rezultati

Pokazatelj <i>Doing Business</i>	Hrvatska	Najbolji rezultat u regiji	Regionalni prosjek	Najbolji rezultat u svijetu
Postupci (broj)	7	Armenija; Gruzija; Kirgistan; Makedonija; (2)	5	1 (Novi Zeland, Kanada)
Vrijeme (u danima)	15	Gruzija, Makedonija (2)	12,1	0,5 (Novi Zeland)
Trošak (postotak dohotka po glavi)	3,5	Kazahstan (0,5)	5,3	0 (Slovenija)
Min. temeljni kapital (postotak dohotka po glavi stanovnika)	26,6	U 19 gospodarstava u Europi i srednjoj Aziji ne postoji zahtjev u pogledu minimalnog temeljnog kapitala	5,8	0 (135 gospodarstava)

Izvor: Baza podataka *Doing Business*

Reformski zahvati

Od 2005. poduzimaju se značajni reformski zahvati; te je godine Hrvatska pokrenula projekt HITRO.HR (ili "jedinstveno mjesto pristupa") i ublažila zakonske uvjete za osnivanje trgovačkog društva. Nešto kasnije, dodatno je olakšano pokretanje poslovanja time što je društvima s ograničenom odgovornošću omogućen elektronički upis u sudske registre. U 2012. Vlada Republike Hrvatske donijela je izmjene Zakona o trgovačkim društvima (Narodne novine br. 111/12) kojima je uveden novi oblik društva s ograničenom odgovornošću (j.d.o.o.), s minimalnim temeljnim kapitalom od 10 HRK. Slijedom unapređenja sustava elektroničkog upisa u registre, smanjene su i javnobilježničke naknade. Nedavnim izmjenama Zakona o sudskom registru (Narodne novine br. 93/14) ukinuta je obveza objave upisa u sudski registar novog društva s ograničenom odgovornošću (d.o.o.) i jednostavnog društva s ograničenom odgovornošću (j.d.o.o.) u Narodnim novinama.

Preporuke za kratkoročno razdoblje:

Ukinuti obvezu izrade pečata društva i osigurati da se ne zahtijeva ni u praksi (preporuka je provediva u kratkom roku, no njezin učinak, odnosno puna primjena u javnom i privatnom sektoru, mogu se očekivati u srednjoročnom razdoblju). Poduzetnici su zbunjeni višeznačnim tumačenjima obveze nabavljanja pečata društva. Prema Zakonu o sudskom registru pečat je obavezan za trgovačka društva, dok je Visoki trgovački sud nedavnom presudom utvrdio da pečat više nije nužan za poslovanje. Sigurnosti radi, poduzetnici većinom pribave pečat prije početka poslovanja. U svrhu potpunog ukidanja pečata društva, Vlada bi mogla primijeniti dvojni pristup. Prvo, izmjenama Zakona o sudskom registru potrebno je ukinuti zahtjev o pečatu. Drugo, Vlada bi mogla pokrenuti informativnu kampanju prema relevantnim dionicima (kao što su udruge banaka, odvjetnika i računovođa) kako bi osigurala da pečat društva prestane biti uvjet za obavljanje poslovnih transakcija.

U suvremenim zakonodavstvima drugih zemalja odredbe o pečatu društva zamijenjene su odredbama o valjanom načinu ovjeravanja dokumenata društva; ni jedna zemlja koja je u izvješću *Doing Business* na vrhu ljestvice prema pokazatelju lakoće pokretanja poslovanja ne zahtijeva izradu pečata od novih poduzetnika. Na primjer, prema Zakonu o trgovačkim društvima Ujedinjene Kraljevine dokument društva valjano je ovjeren ako su ga u ime društva potpisala (i) dva "ovlaštena potpisnika" ili (ii) jedan direktor u prisutnosti svjedoka koji potvrđuje potpis direktora. Nadalje, identitet osobe koja je potpisnik u ime društva može se jednostavno provjeriti uvidom u registar Trgovačkog suda. Ukidanje obveze uporabe pečata popularna je reformska mjera u regiji. U protekle četiri godine, Gruzija i Slovenija ukinule su obvezu izrade pečata društva kao uvjeta za pokretanje poslovanja i poduzele su slične mjere za potpunu provedbu te reformske mjere.

Ovlastiti HITRO.HR za provedbu svih radnji pri Trgovačkom sudu te pokrenuti informativnu kampanju o uslugama koje pruža

HITRO.HR. servis je za komunikaciju građana i poslovnih subjekata s državnom upravom. Službenici HITRO.HR-a trenutačno mogu pomoći poduzetnicima pri obavljanju radnji potrebnih za upis trgovačkog društva, ali u određenim su im poslovima ovlasti ograničene. Oni, na primjer, mogu provjeriti je li odabrano ime društva dostupno i podnijeti prijavu za rezervaciju imena s pomoću usluge e-Tvrtka; no, ako Sud prijavu odbije, službenici HITRO.HR-a ne mogu u ime klijenta podići dokumentaciju. Ograničenja zbog kojih HITRO.HR ne može završiti postupak upisa društva u registar umanjuje njegovu popularnost među poduzetnicima koji često odabiru skuplje, ali učinkovite posrednike. HITRO.HR mora biti ovlašten za provedbu cijeloga postupka upisa trgovačkih društava u registar. Nakon toga, Vlada bi trebala pokrenuti informativnu kampanju radi informiranja javnosti o uslugama ovog servisa.

Ovlastiti kvalificirano upravno osoblje Suda za rješavanje u zahtjevima za upis trgovačkih društava u registar. Za sada je u Hrvatskoj upis društva u registar sudski postupak. Trgovački sudovi u Zagrebu, na primjer, zapošljavaju 55 sudaca, od kojih je njih sedam zaduženo za postupke upisa trgovačkih društava u registar.⁷ Te bi poslove mogli obavljati kvalificirani službenici suda (odnosno referenti) pod nadzorom sudaca. Prenesu li se poslovi upisa trgovačkih društava u registar sa sudaca na referente (kojih je više nego sudaca) moglo bi se skratiti vrijeme osnivanja društva. Osim toga, ubrzalo bi se i rješavanje u stečajnim predmetima jer bi se suci koji su trenutačno zaduženi za upis trgovačkih društava u registar mogli rasporediti na druge poslove. S tim u vezi, Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske radi na izradi pravilnika čiji se završetak i provedba očekuju u najkraćem roku.

⁷ Ostali suci uglavnom rješavaju u parničnim i stečajnim predmetima. Tako je timu rečeno za posjeta Trgovačkom sudu u Zagrebu u ožujku 2015.

U većini zemalja u svijetu, upis trgovačkih društava u registar u potpunosti se provodi kao upravni postupak. Brojni su primjeri uspješnosti takvih reformskih mjera. Italija je tako koncem 90-tih imala najsloženije propise, u usporedbi sa svim drugim europskim gospodarstvima, a postupak je trajao četiri mjeseca. Nakon što je postupak upisa trgovačkih društava u registar izmješten sa sudova, vrijeme potrebno za osnivanje društva skraćeno je za tri mjeseca. Danas u Italiji osnivanje društva traje samo pet dana.

Preporuke za srednjoročno razdoblje

Uvesti elektronički potpis za fizičke osobe i postupke upisa u registre koji se u cijelosti odvijaju u elektroničkom obliku, bez potrebe za podnošenjem fizičkih dokumenata ili za fizičkom interakcijom. Hrvatski poduzetnici mogu na nekoliko načina registrirati trgovačko društvo: preko servisa HITRO.HR, mogu angažirati javnog bilježnika koji će to obaviti u njihovo ime ili mogu izvršiti upis izravno u registar Trgovačkog suda. Koju god mogućnost odabrali, popratni se dokumenti u sudski registar moraju dostaviti u papirnatom obliku.

Nedostatak sustava elektroničkog potpisa za fizičke osobe najveća je prepreka uvođenju učinkovitog sustava elektroničkog upisa u registre. Ministarstvo uprave surađuje s Ministarstvom unutarnjih poslova na izradi potrebnog pravnog okvira i informacijske i komunikacijske infrastrukture. Takvi bi zahvati trebali biti u prvome planu jer će omogućiti elektroničku registraciju trgovačkih društava.

U zemljama u kojima je dostupan i potpuno razvijen postupak elektroničke registracije nije potrebna fizička interakcija s nadležnim tijelima niti podnošenje dokumenata u papirnatom obliku. Na primjer, u Ujedinjenoj Kraljevini poduzetnici se mogu elektronički upisati u registar obveznika PDV-a i pri tome ne moraju fizički odlaziti u Poreznu i carinsku upravu.⁸ Jednako tako, u Kanadi poduzetnici mogu podnijeti zahtjev u elektroničkom obliku i dobiti matični broj subjekta, te obavljati radnje u vezi s porezom na dobit, porezom na robu i usluge/usklađenim porezom na promet, plaćama te uvozom i izvozom.

Ukinuti zahtjev za minimalni temeljni kapital za društva s ograničenim odgovornošću (d.o.o.). Hrvatski poduzetnici koji žele osnovati društvo s ograničenom odgovornošću moraju uplatiti 20.000 HRK (2.630 EUR) minimalnog temeljnog kapitala - iznos na razini 26,6 % dohotka po glavi stanovnika. Druga je mogućnost osnivanje jednostavnog društva s ograničenom odgovornošću, s temeljnim kapitalom od samo 10 HRK plativim u gotovini i najnižom nominalnom vrijednošću vlasničkog udjela od 1 HRK. Mogućnost osnivanja jednostavnog društva s ograničenom odgovornošću uvedena je u listopadu 2012. kako bi se izbjegla migracija potencijalnih ulagača u države s fleksibilnijim pravilima o osnivanju trgovačkog društva. Iako su troškovi osnivanja jednostavnog društva s ograničenom odgovornošću znatno niži od troškova osnivanja (standardnog) društva s ograničenom odgovornošću, bilo kakva promjena poslovnih podataka prilično je skupa. Jednostavna promjena imena i prezimena direktora, na primjer, stoji oko 2.200 HRK (300 EUR). Hrvatska nadležna tijela trebaju smanjiti

⁸ Za više pojedinosti vidjeti: <https://www.gov.uk/vat-registration/how-to-register>.

troškove izmjena društvenog ugovora za jednostavna društva s ograničenom odgovornošću i ukinuti zahtjev za minimalni temeljni kapital za sva društva s ograničenom odgovornošću.

Studije su pokazale da zahtjev za uplatu minimalnog temeljnog kapitala može znatno usporiti poduzetništvo⁹ i imati učinak odvratanja od pokretanja poslovanja.¹⁰ Oportunitetni trošak vezanja sredstava za uplatu obaveznog temeljnog kapitala znatan je u zemljama u kojima je taj iznos prilično visok, jer poduzetnici moraju ograničiti ostale svoje potrebe, kao što su zapošljavanje, stručno osposobljavanje, ulaganja u opremu ili razvoj usluga.¹¹ Istraživanja pokazuju da visoki iznosi obaveznog temeljnog kapitala mogu narušiti tržišno natjecanje, jer se zahtjevom za uplatu temeljnog kapitala poduzetnici ograničene financijske sposobnosti dovode u nepovoljan položaj jer bi ta sredstva mogli uložiti u poslovanje; u nekim slučajevima obveza uplate temeljnog kapitala može narušiti i rast poslovanja.¹²

Istovremeno, minimalnim temeljnim kapitalom ne ostvaruju se namjeravani ciljevi, kao što je zaštita vjerovnika. Studije su pokazale da se njime ne osigurava učinkovita zaštita vjerovnika, bez obzira na to kakav je pravni sustav posrijedi.¹³ U praksi, vlasnici trgovačkog društva nakon njegova osnivanja mogu odlučiti o iznosu i obliku temeljnog kapitala u koji žele uložiti. Pri donošenju odluka o ulaganjima, vjerovnici u svrhu ublažavanja rizika posežu za nizom zaštitnih instrumenata koji su im dostupni prema zakonu o trgovačkim društvima, stečajnom zakonu i/ili ugovornim odredbama. Fiksni iznosi obaveznog temeljnog kapitala ne odražavaju razlike među poslovnim rizicima. Malo poduzeće koje obavlja uslužnu djelatnost ne predstavlja isti rizik kao veliko proizvodno poduzeće na nestabilnom tržištu. Smatra se da je obvezni minimalni temeljni kapital u slučaju stečaja zaštita za vjerovnike i ulagače.¹⁴ Međutim, vjerovnici o ulaganju ne odlučuju na temelju zahtjeva državnih tijela, nego na temelju rizika i poslovnih prilika.¹⁵ Neke su zemlje stoga uvele druge mehanizme zaštite ulagača u društva s ograničenom odgovornošću. Na primjer, u Hong Kongu je u Zakonu o trgovačkim društvima naveden pregled instrumenata osiguranja likvidnosti, ali nije propisan minimalni temeljni kapital za osnivanje trgovačkog društva.¹⁶

Ukinuti obvezu javnobilježničke ovjere društvenog ugovora i uvesti jasnije tarife za javnobilježničke usluge. Trenutačno društveni ugovori trgovačkih društava moraju biti ovjereni kod javnog bilježnika. To je najskuplji korak u postupku osnivanja društva.

⁹ VanStel, Storey and Thurik (2007.); Blanchflower, Oswald i Stutzer (2001.); Klapper i Love (2011.); Dreher i Gassebner (2011.).

¹⁰ Složeni postupci i visoki iznosi minimalnog temeljnog kapitala negativno utječu na pokretanje poslovanja. Stringent regulations go hand in hand with corruption (Dreher i Gassebner, 2013.).

¹¹ Chan, 2009.

¹² Chan, 2009.

¹³ Elkind G. 2007. "Minimum Capital Requirements, a Comparative Analysis, USAID. Ostale važne studije uključuju: Armour, J., "Legal Capital: An Outdated Concept?, European Business Organization Law Review 7: 5-27 5 (2006.); Kubler, F. "A Comparative Approach to Capital Maintenance: Germany" European Business Law Review 1031-1035 (2004.); Simon, J. "A Comparative Approach to Capital Maintenance: France", European Business Law Review 1037-1044 (2004.); Mulbert, P. and Birke, M. "Legal Capital-Is There a Case Against the European Legal Capital Rules?", 3 European Business Organization Review 695-732 (2002.).

¹⁴ Miola 2005.

¹⁵ Djankov 2009., Ewang 2007.; Alonso Ledesma 2007.

¹⁶ Izvješće *Doing Business* 2014.

Predstavници privatnog sektora smatraju da tarife javnobilježničkih naknada nisu transparentne. Hrvatska bi Vlada mogla smanjiti troškove osnivanja trgovačkog društva uvođenjem standardiziranog osnivačkog ugovora koji bi bio dovoljno fleksibilan za potrebe većine malih poduzeća, na temelju kojeg bi poduzetnici mogli sami pripremiti i dostaviti ugovor o osnivanju trgovačkog društva. Ukidanje obaveznog ovjeravanja dokumenata o osnivanju trgovačkog društva kod javnog bilježnika predstavljalo bi značajnu mjeru štednje, posebice za mala poduzeća. Veća poduzeća složenije strukture mogla bi, prema potrebi, i nadalje koristiti javnobilježničke usluge.

Uvesti jedinstvenu identifikacijsku oznaku poslovnih subjekata za suradnju sa svim državnim institucijama. U cilju bolje povezanosti službi za upis u registre, Vlada Republike Hrvatske mogla bi uvesti jedinstvenu identifikacijsku broјčanu oznaku poslovnih subjekata za njihovu suradnju sa svim državnim institucijama. Time bi se umanjio rizik od pogrešaka pri identifikaciji poslovnih subjekata i olakšala provedba propisa.

Danas se novoosnovanim trgovačkim društvima dodjeljuju tri različita identifikacijska broja: OIB od Porezne uprave, statistički broj od Hrvatskog zavoda za statistiku i matični broj od Trgovačkog suda. Iako je moguća i razmjena podataka između institucija uparivanjem različitih identifikacijskih brojeva poslovnih subjekata, to bi bilo mnogo lakše kada bi postojala zajednička identifikacijska oznaka. Elektronička rješenja olakšavaju potrebna uparivanja, ali nisu isključeni unosi dvostrukih podataka o poslovnim subjektima. U Novom Zelandu i Singapuru tijelo nadležno za registraciju trgovačkih društava dodjeljuje jedinstveni matični broj ili identifikacijski broj u ime svih relevantnih državnih institucija.

Za uspješno uvođenje jedinstvene identifikacijske oznake potrebno je razviti zajedničku bazu podataka i interoperabilne informacijske sustave relevantnih državnih institucija, s pomoću kojih bi sve one razmjenjivale podatke o poslovnim subjektima. U okviru takvoga ustroja poslovni subjekti lakše provode propise, različite državne institucije učinkovito prate i uređuju poslovne djelatnosti, a država osigurava usluge poslovnim subjektima (G2B). Kada je Norveška uvela jedinstvenu identifikacijsku oznaku, Ministarstvo financija snažno je podržalo tu reformsku mjeru. Ministarstvu i poreznim tijelima cilj je bilo uvođenje učinkovitijeg sustava izvješćivanja u svrhu oporezivanja i uvidjeli su prednosti razmjene podataka o poslovnim subjektima na temelju zajedničke jedinstvene identifikacijske oznake.¹⁷ Za ovu reformsku mjeru nije nužno uvođenje sasvim nove identifikacijske oznake. Belgijska je vlada, na primjer, umjesto uvođenja novoga broja počela koristiti PDV identifikacijski broj kao matični broj poslovnog subjekta.¹⁸

Najčešća su dva pristupa u provođenju ove reformske mjere. U prvome, registracija trgovačkog društva prvi je korak u kojem se dodjeljuje jedinstvena identifikacijska oznaka kojom se koriste druga nadležna tijela, kao što su porezna uprava ili zavodi za zdravstveno i mirovinsko osiguranje. U Australiji, na primjer, u prvom koraku registracije dodjeljuje se identifikacijska oznaka poslovnog subjekta. Norveška je

¹⁷ Business registration case study: Norveška, Svjetska banka 2011.

¹⁸ Vidjeti

http://business.belgium.be/en/managing_your_business/setting_up_your_business/main_steps/company_number/

primijenila drugačiji pristup, u okviru kojega se jedinstvena identifikacijska oznaka poduzetnicima dodjeljuje prije osnivanja poduzeća. Identifikacijska oznaka i identifikacijski podaci tada postaju dostupni i mogu ih koristiti sve institucije uključene u postupak registracije.¹⁹ Za uvođenje zajedničke identifikacijske oznake potrebno je upariti i konvertirati postojeće identifikacijske oznake. To je u pravilu složena i troškovno zahtjevna reformrska mjera. Unatoč tomu, sve više zemalja uvodi takve zajedničke identifikacijske oznake s ciljem povećanja učinkovitosti javnoga sektora i smanjenja administrativnog opterećenja za poslovne subjekte. U 2009. u Singapuru je uveden jedinstveni identifikacijski broj (SINGPASS) za sve radnje koje poslovni subjekti poduzimaju prema državnim tijelima.

Uvesti jedinstvenu platformu za upis poslovnih subjekata u registre izvan sudskog postupka povezivanjem postupka osnivanja poduzeća i upisa u registre za potrebe (1) svih poreza, (2) Državnog zavoda za statistiku, (3) Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje i (4) Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje. Trenutačno poduzetnici u Hrvatskoj moraju odvojeno komunicirati s nekoliko institucija ili posrednika. Ovisno o tome koju vrstu društva s ograničenom odgovornošću poduzetnici osnivaju, uključeni su registar Trgovačkog suda, javni bilježnici, HITRO.HR, Hrvatski zavod za statistiku, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje i Porezna uprava (za upis u sustav PDV-a). S nekima je od njih moguće komunicirati elektronički, a drugi u okviru postupka zahtijevaju dolazak poduzetnika osobno.

Nakon povezivanja i modernizacije sustava registracije u različitim institucijama, kako je prethodno preporučeno, Vlada Republike Hrvatske može uspostaviti jedinstveno sučelje za sve formalnosti u vezi s upisom u registre. U prvom koraku, osoblje HITRO.HR-a trebalo bi biti ovlašteno za zaprimanje i obradu dokumentacije u ime ostalih institucija. Uvođenjem jedinstvenog elektroničkog obrasca za registraciju omogućilo bi se prikupljanje svih podataka koje zahtijevaju sva tijela koja su uključena u postupak. Ostala bi tijela imala pristup onim podacima u bazi podataka za registraciju koji su im potrebni.

Nakon uvođenja jedinstvenog obrasca za registraciju kojim bi se koristila sva tijela, preporuča se postupno povezivanje sustava i baza podataka raznih nadležnih tijela, čime bi se stvorili temelji za "jedno sučelje" za registraciju trgovačkih društava, kojim bi se poduzetnicima omogućilo osnivanje društva u okviru jednog komunikacijskog kanala s nadležnim državnim tijelima. Ključ uspjeha ove reforme leži u davanju ovlasti službenicima uključenih nadležnih tijela za donošenje odluka i osiguranju potpune uzajamne povezanosti njihovih baza podataka. U protivnom će postupci i dalje biti dugotrajni jer će svako tijelo nastaviti izdavati svoja rješenja. U zemljama koje nisu provele ovu reformsku mjeru, "jedno kontaktno mjesto" postaje "još jedno mjesto" u postupku registracije poduzeća.²⁰

U Maleziji je jedinstveni identifikacijski broj za trgovačka društva uveden 2010. godine i otada se cijeli postupak registracije obavlja pri malezijskoj Komisiji za trgovačka društva

¹⁹ Vidjeti <http://www.brreg.no/english/registers/entities/entities.html>

²⁰ Za više informacija o "jednom kontaktnom mjestu" i najboljim međunarodnim praksama vidjeti: <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/Howmanystopsinaonestopshop.pdf>.

(*Companies Commission of Malaysia - CCM*) i istodobno se društvo upisuje u registre porezne uprave, zavoda za mirovinsko osiguranje, zavoda za zdravstvenog osiguranje i službe unutarnjih prihoda. Osim toga, od CCM-a se može kupiti i paket usluga nakon osnivanja društva, koji uključuje obvezne poslovne knjige i isprave o udjelima. U Portugalu korisnici platforme *FastTrack* mogu odabrati ime društva s popisa unaprijed odobrenih imena na mrežnoj stranici registra, a zatim na mrežnoj stranici koja je jedno kontaktno mjesto obaviti registraciju društva. Nakon toga, registar vrši automatski upis u porezne registre, registre zdravstvenog i mirovinskog osiguranja, prijavu na zavod za zapošljavanje i objavljuje osnivanje društva.

U Estoniji i Norveškoj sustavi su interoperabilni i uzajamno povezani sa sustavima šest drugih institucija, odnosno sustavom e-nabave za državna tijela, zemljišnim knjigama, registrom rada, registrom poreznih obveznika, registrom založnih prava i registrom građana. I u Sloveniji je sustav interoperabilan sa šest sustava: zemljišnim knjigama, registrom rada, registrom poreznih obveznika, registrom založnih prava i registrom građana te bazom podataka o poslovnim subjektima.

Izdavanje građevinskih dozvola

Provedba reformskih mjera kojima se osiguravaju učinkovitiji i transparentniji propisi o građenju korisna je i za suzbijanje korupcije i neslužbenog rada, a ujedno se građevinska poduzeća potiču na uporabu službenih kanala i osigurava poslovanje u skladu s važnim standardima, kao što su standardi o sigurnosti i ublažavanju klimatskih promjena. Dobri propisi popraćeni dobrim mehanizmima za njihovu provedbu osiguravaju standarde zaštite sigurnosti građana te učinkovit, transparentan i pristupačan postupak, kako za tijela nadležna za građenje tako i za privatne poduzetnike. Nedavna je studija pokazala da se zbog dugotrajnosti postupka izdavanja dozvola povećavaju troškovi i smanjuje broj zahtjeva za izdavanje dozvola.²¹ Međutim, reformske mjere koje se odnose na izdavanje građevinskih dozvola vrlo su isplative. Studija koju je 2005. proveo PriceWaterhouseCoppers pokazala je da je ubrzanjem postupka izdavanja dozvola u Sjedinjenim Državama moguće ostvariti trajno povećanje državnih prihoda.²² Analiza učinka reformskih mjera u području izdavanja građevinskih dozvola na ostvarenje novih prihoda pokazale je da se na svakih 10 radnih mjesta izravno povezanih s nekim projektom građenja na lokalnoj razini otvara dodatnih 8 radnih mjesta.²³ Tako zajednica ostvaruje dodatne prihode, a država dodatna ulaganja i porezne prihode. Osim što su ekonomski isplative i što privlače više ulaganja, reformske su mjere u području izdavanja građevinskih najvažnije za zaštitu sigurnosti građana.

Učinkovitim sustavima izdavanja građevinskih dozvola zajednička su neka glavna obilježja. Jasni zakoni o gradnji izrađeni u postupku javne rasprave u središtu su dobro osmišljenih sustava za izdavanje građevinskih dozvola; stoga se zemlje kao što su Kanada i Novi Zeland sve više usmjeravaju prema zakonima koji se temelje na rezultatima.²⁴ U Njemačkoj, Singapuru i Mauricijusu uvedeni su alati za upravljanje rizicima u svrhu ubrzanja postupka izdavanja dozvola i što veće učinkovitosti inspeksijskih nadzora. Ažurirani podaci o namjeni zemljišta i prostorni planovi važni su za transparentnost i mogućnost planiranja za građevinske poduzetnike.²⁵ Prikladan postupak izdavanja dozvola i funkcionalni sustavi odgovornosti i obveznog osiguranja postali su temelj za uvođenje učinkovitijih regulatornih sustava.

²¹ Sonia Hamman, "Housing matters, Volume 1," Policy Research Working Paper 6876, 2014. U dokumentu je posebno naglašeno da "Mayer i Somerville u studiji (2000.) propisa SAD-a procjenjuju da se u gradskom području u kojem izdavanje dozvole traje četiri i pol mjeseca i u kojem se primjenjuju dvije različite vrste mjera ograničavanja rasta gradi 45 posto manje nego u gradskom području u kojem izdavanje dozvola traje mjesec i pol i u kojem se ne provodi politika upravljanja rastom."

²² Brži postupak izdavanja dozvola za jedan građevinski projekt privremeno ubrzava naplatu poreza na nekretnine. Studija je pokazala da bi u reprezentativnim serijama projekata prihodi bili veći i za 16 % tijekom razdoblja od 5 godina. "Economic Impact of Accelerating Permit Processes on Local Development and Government Revenues" PriceWaterhouseCoopers, prosinac 2005.

²³ PricewaterhouseCoopers. 2005. "Economic Impact of Accelerating Permit Processes on Local Development and Government Revenues" Izvješće Američkom institutu arhitekata, Washington, DC.

²⁴ Zakonima koji se temelje na rezultatima osiguravaju se viši stupanj fleksibilnosti i podrška inovacijama jer su usmjereni na ishod koji se želi postići, a ne na način građenja. Međutim, za razliku od ostalih pristupa, za provedbu zakona koji se temelje na rezultatima nužna je viša razina tehničkih znanja.

²⁵ Svjetska banka. 2013. "Urbanization beyond Municipal Boundaries: Nurturing Metropolitan Economies and Connecting Peri-Urban Areas in India." Directions in Development. Washington, DC: Svjetska banka, str. 44.

Brojne zemlje nadzor građenja povjeravaju privatnome sektoru. Na primjer, u Francuskoj i UK-u inspekcijski nadzor provode akreditirana tijela, od kojih se zahtijevalo unaprjeđenje sustava osobne odgovornosti i osiguranja.²⁶

U izvješću *Doing Business* navedeni su svi postupci, vrijeme i troškovi izgradnje skladišta u Zagrebu i njegovo spajanje na komunalnu mrežu, u skladu sa svim službenim uvjetima. Hrvatska je na 178. mjestu u svijetu po lakoći dobivanja građevinskih dozvola i na 24. mjestu od ukupno 26 zemalja u regiji istočne Europe i srednje Azije. To je najlošiji rezultat koji je Hrvatska ostvarila po svim pokazateljima u izvješću *Doing Business* (Tablica 3.1.).

Tablica 3.1. Izdavanje građevinskih dozvola u Hrvatskoj i najbolji rezultati

Pokazatelj <i>Doing Business</i>	Hrvatska	Regionalni prosjek	Najbolji rezultat u regiji	Najbolji rezultat u svijetu
Postupci (broj)	21	16,1	9 (Cipar; Gruzija; Crna Gora; Ukrajina)	5 (Hong Kong, JAR, Kina)
Vrijeme (u danima)	188	176,8	64 (Ukrajina)	26 (Singapur)
Trošak (u postotku vrijednosti skladišta)	10,9	5,0 posto	0,2 posto (Mađarska)	0 posto (Katar, Mongolija)

Izvor: Baza podataka *Doing Business*

Reformski zahvati

U siječnju 2014. u Hrvatskoj su donesena tri nova zakona: Zakon o gradnji, Zakon o prostornom uređenju i Zakon o građevinskoj inspekciji. Novim Zakonom o gradnji uvedeno je novo razvrstavanje građevina (u pet skupina, ovisno o zahtjevnosti), kao i jedna građevinska dozvola kao jedini upravni akt kojim se dopušta građenje, za razliku od različitih vrsta dozvola koje su bile predviđene ranijim propisima. Zakonom o gradnji omogućeno je izravno povezivanje građevinske dozvole s prostornim planovima, tako da u velikoj većini slučajeva više nije potrebna lokacijska dozvola.²⁷ Nadalje, uvedeni su stegovni postupci za nepostupanje službenika na razini općina, što je ubrzalo izdavanje uporabne dozvole. Zakonom o prostornom uređenju uspostavljen je Hrvatski zavod za prostorni razvoj, državno tijelo zaduženo za izradu i provedbu Državnog plana prostornog razvoja i uspostavu informacijskog sustava prostornog uređenja kojim će se, nakon pune uspostave, omogućiti besplatni i brzi pristup podacima o prostornom razvoju u cijeloj zemlji. Konačno, Zakonom o građevinskoj inspekciji proširene su ovlasti tijela lokalne uprave u pogledu nadzora gradnje objekata za koje nije potrebna građevinska dozvola, uklanjanja jednostavnih građevina te otklanjanje oštećenja na postojećoj građevini.

²⁶ Na primjer, u Francuskoj je Zakonom Spinetta iz 1978. propisano sveobuhvatno pokriće osiguranjem i jamstvima.

²⁷ Lokacijska je dozvola sada potrebna samo u iznimnim slučajevima, kao što je izgradnja nekretnina s nejasnim pravom vlasništva ili građevina koje će biti izvlaštene.

Preporuke za kratkoročno razdoblje

Uključiti dionike i poduzetnike iz privatnog sektora u informativnu kampanju o prednostima uvođenja novih propisa. U Hrvatskoj su u tijeku znatne izmjene postupaka u području prostornog planiranja, izdavanja građevinskih dozvola i inspekcije. U siječnju 2014. na snagu su stupila tri nova zakona - Zakon o gradnji, Zakon o prostornom uređenju i Zakon o građevinskoj inspekciji. Brojnim su pravilnicima i podzakonskim aktima, koji su stupili na snagu tijekom sljedećih 12 mjeseci, propisane upute za provedbu zakonskih odredaba.²⁸

Navedene izmjene ne utječu samo na pravne aspekte izdavanja građevinskih dozvola, inspekcija i planiranja. Njima se uvode i znatna tehnološka unapređenja, zahvaljujući kojima bi se mogla znatno smanjiti količina dokumenata u papirnatom obliku kako za javnu upravu tako i za privatni sektor. Na primjer, člankom 36. Zakona o prostornom uređenju uvodi se informacijski sustav prostornog uređenja kojim se povezuju informacijski sustavi nekoliko institucija kao što su katastar, zemljišne knjige i sustav

²⁸ Prema dokumentima koji su dostavljeni savjetodavnom timu za izradu izvješća *Doing Business*, nedavni provedbeni propisi uključuju:

1. Napatuk o izradi nacrtu akata u postupku izdavanja akata na temelju Zakona o prostornom uređenju i Zakona o gradnji te provedbi tih postupaka elektroničkim putem (NN br. 56/14);
2. Pravilnik o uvjetima i načinu izdavanja potvrde hrvatskim državljanima i pravnim osobama za ostvarivanje prava pružanja usluga regulirane profesije energetskog certificiranja i energetskog pregleda zgrade u državama ugovornicama Ugovora o Europskom ekonomskom prostoru (NN br. 47/14);
3. Pravilnik o energetskom pregledu zgrade i energetskom certificiranju (NN br. 48/14);
4. Pravilnik o sadržaju pisane izjave izvođača o izvedenim radovima i uvjetima održavanja građevine (NN br. 43/14);
5. Pravilnik o uvjetima i mjerilima za davanje ovlaštenja za kontrolu projekata (NN br. 32/14, 69/14);
6. Pravilnik o obveznom sadržaju i opremanju projekata građevina (NN br. 64/14);
7. Pravilnik o kontroli projekata (NN br. 32/14);
8. Pravilnik o jednostavnim i drugim građevinama i radovima (NN br. 79/14);
9. Pravilnik o sadržaju i izgledu ploče kojom se označava gradilište (NN br. 42/14);
10. Pravilnik o načinu provedbe stručnog nadzora građenja, obrascu, uvjetima i načinu vođenja građevinskog dnevnika te o sadržaju završnog izvješća nadzornog inženjera (NN br. 111/14);
11. Pravilnik o održavanju građevina (NN br. 122/14);
12. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim pristojbama (NN br. 40/14);
13. Uredba o određivanju građevina, drugih zahvata u prostoru i površina državnog i područnog (regionalnog) značaja (NN br. 37/14);
14. Pravilnik o geodetskom projektu (NN br. 12/14, 56/14);
15. Pravilnik o obveznom sadržaju idejnog projekta (NN br. 55/14);
16. Napatuk o izradi nacrtu akata u postupku izdavanja akata na temelju Zakona o prostornom uređenju i Zakona o gradnji te provedbi tih postupaka elektroničkim putem (NN br. 56/14);
17. Pravilnik o sadržaju i obveznim prostornim pokazateljima izvješća o stanju u prostoru (NN br. 117/12);
18. Uredba o procjeni vrijednosti nekretnina (NN br. 74/14);
19. Pravilnik o metodama procjene vrijednosti nekretnina (NN br. 79/14).

Ministarstva financija (baza podataka OIB-a). Uvedeno je i izdavanje dozvola elektroničkim putem, povezano s informacijskim sustavom prostornog uređenja. Od siječnja 2015. primjenjuje se u 107 općina od njih 260. Za potrebe izdavanja dozvola elektroničkim putem poduzetnicima je omogućen elektronički pristup određenim podacima, kao što su ažurirani propisi, popis ovlaštenih osoba koje obavljaju stručne poslove te standardizirani obrasci zahtjeva, kao i praćenje napretka obrade njihovih zahtjeva u vezi s građevinskim dozvolama. Razvijaju se i dodatne funkcionalnosti u informacijskom sustavu prostornog uređenja, uključujući e-arhiv i e-inspekcija i njihovo se uvođenje očekuje do kraja 2016.

Hrvatska bi nadležna tijela morala poraditi na dosljednoj provedbi svih pravilnika i uredbi u cijeloj zemlji. Istovremeno, nužni su naporu u pogledu informiranja osoba iz privatnog sektora koje obavljaju stručne poslove o mogućnostima koje pružaju novi zakonski propisi.

Sve prednosti novih zakonskih propisa još uvijek nisu dovoljno jasne domaćim poduzetnicima u građevinskom sektoru. Na primjer, mnogi još uvijek odlaze u katastar po popis susjeda koji se zatim dostavlja u općinu zajedno sa zahtjevom za izdavanje građevinske dozvole (odnosno kao prilog geodetskom projektu). To više nije potrebno zbog napretka koji je ostvaren uvođenjem informacijskog sustava prostornog uređenja jer se taj popis može pronaći na internetu.

Ubrzati povezivanje svih potrebnih informacijskih sustava i baza podataka u informacijski sustav prostornog uređenja. Sustav geografskih podataka (informacijski sustav prostornog uređenja) veliki je iskorak prema brzom i učinkovitom postupku izdavanja građevinskih dozvola. Kako bi u potpunosti iskoristila prednosti ove važne reforme i privela je kraju, hrvatska bi nadležna tijela morala nastaviti s usklađivanjem svih potrebnih baza podataka. Trenutačno Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja radi na usklađivanju informacijskog sustava prostornog uređenja s bazama podataka Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture i Ministarstva kulture. Potrebno je dodatno poraditi na usklađivanju unosa u katastar i zemljišne knjige, naročito na lokalnoj razini. Provedba tih mjera trebala biti biti prioritarna.

Revidirati postojeće zakonom propisane rokove za rješavanje u zahtjevima za izdavanje dozvola i prema potrebi uvesti strože rokove. Studijom provedenom u Sjedinjenim Državama procijenjeno je da bi se skraćivanjem postupka rješavanja u zahtjevima za građevinske dozvole za 3 mjeseca u projektnom ciklusu od 22 mjeseca potrošna u građevinarstvu uvećala za 5,7 %, a prihodi tijela lokalne uprave od poreza na nekretnine za 16 %.²⁹ S obzirom na to da su novi pravilnici i podzakonski akti dovršeni i da se provode te da su državni službenici u tijelima lokalne uprave upoznati s novim postupcima, hrvatska bi nadležna tijela trebala razmotriti mogućnost praćenja trajanja postupka i prema potrebi izvršiti prilagodbe u skladu s novim propisima.

Na primjer, prema Zakonu o općem upravnom postupku iz 2009. (NN br. 47/09), Grad Zagreb ima rok od osam dana za provjeru potpunosti zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole (odnosno jesu li dostavljeni svi potrebni dokumenti) i njegove usklađenosti s urbanističkim planom. To je samo jedan od prvih koraka u postupku izdavanja

²⁹ PricewaterhouseCoopers. 2005. "The Economic Impact of Accelerating Permit Processes on Local Development and Government Revenues." Izvješće Američkom institutu arhitekata, Washington, D.C.

građevinske dozvole, a traje predugo. Uzevši u obzir tehnološki napredak ostvaren uvođenjem baze podataka prostornog uređenja, s pomoću koje je moguće brzo potvrditi podatke navedene u zahtjevu, rok za prvu službenu provjeru koja se provodi na razini općina treba skratiti na 48 ili 24 sata. Radi djelotvornosti novih rokova, potrebno je pratiti rezultate rada službenika na razini općina zaduženih za pregled dokumentacije.

Potrebno je uvesti strože rokove i za izdavanje uporabne dozvole. U skladu s člancima 140. i 144. novog Zakona o gradnji, tehnički pregled i izdavanje uporabne dozvole trebali bi trajati ukupno 23 dana (15+8 dana). U Litvi, gdje se zahtjev za izdavanje uporabne dozvole može podnijeti u elektroničkom obliku, izdavanje dozvole traje samo 14 dana. Uvođenjem elektroničke platforme za izdavanje građevinskih dozvola skratilo bi se i vrijeme izdavanja uporabne dozvole. Potrebno je utvrditi novi rok za dovršetak ovog postupka.

Drugi postupak koji bi se mogao ubrzati odnosi se na iznos komunalnog doprinosa i vodnog doprinosa koje je investitor dužan platiti po izvršnosti građevinske dozvole (u skladu s člankom 122. Zakona o gradnji, NN br. 153/13). U Zagrebu općinski službenici izdaju rješenje nakon 22 dana. Vrijeme potrebno za obradu moglo bi biti znatno kraće.

Ukinuti obvezu ovjeravanja kopije katastarskog plana pri županijskom uredu prije njegova podnošenja uz zahtjev za izdavanje građevinske dozvole. Nakon uvođenja informacijskog sustava prostornog uređenja katastarske su karte dostupne na internetu. Zahvaljujući elektroničkom sustavu, arhitekti i inženjeri ne moraju odlaziti u katastarski ured kako bi dovršili svoje projekte.

Međutim, Grad Zagreb pri obradi zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole ne prihvaća kao valjane katastarske karte koje nisu ovjerene pečatom katastarskog ureda. Zbog toga arhitekti i inženjeri još uvijek nepotrebno odlaze u katastarski ured kako bi pečatom ovjerali kartu koju su preuzeli s interneta.

Obveza ovjeravanja pečatom mogla bi se lako ukinuti tako što bi se službenicima u Gradu Zagrebu naložilo da nakon zaprimanja zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole sami provjeravaju elektroničke katastarske karte u informacijskom sustavu prostornog uređenja. Sve općine u Republici Hrvatskoj imaju pristup informacijskom sustavu prostornog uređenja.

Preporuke za srednjoročno razdoblje

Dodatno ubrzati rješavanje u zahtjevima za izdavanje građevinskih dozvola unapređenjem elektroničkog sustava za izdavanje dozvola te proširiti njegovo uporabu na sve općine. Zahtjev za izdavanje građevinske dozvole sadržava, pored ostalih dokumenata, niz odobrenja koja su uvjet za valjanost zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole (i njegovu obradu u općini). Za jednostavno skladište od dva kata ta odobrenja izdaju Inspekcija zaštite od požara (Ministarstvo unutarnjih poslova), Hrvatska elektroprivreda, Centar za gospodarenje otpadom i Vodoopskrba i odvodnja.

Projektanti se tijekom projektiranja često unaprijed savjetuju s tim tijelima, no njihovi glavni projekti moraju proći završnu kontrolu. Dokumenti potrebni za takve kontrole podnose se u papirnatom obliku, kao i zahtjevi za izdavanje građevinske i uporabne dozvole; barem je tako u Zagrebu.

Iako podnositelji zahtjeva mogu pratiti status svojih zahtjeva na internetu, viša razina učinkovitosti mogla bi se postići time što bi se platforma informacijskog sustava prostornog uređenja/e-dozvola pretvorila u sustav u kojem bi podnositelji zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole mogli istodobno podnijeti zahtjev za sva početna odobrenja na jednom elektroničkom obrascu, zajedno s glavnim projektom. Obrazac bi bio dostupan raznim tijelima radi kontrole i potvrde projekte elektroničkim putem.

U nekoliko su zemalja već uvedeni takvi elektronički sustavi. Investitori u Austriji, Danskoj, Islandu, Norveškoj i Portugalu mogu na internetu popuniti svoje zahtjeve za izdavanje građevinske dozvole. U Dubaju poduzetnici mogu na elektroničkoj platformi općina istovremeno podnijeti zahtjev za izdavanje prethodne suglasnosti i građevinske dozvole. U Singapuru je sustav upravljanja podacima uspostavljen 2001. godine i njime je osigurano podnošenje svih dokumenata u elektroničkom obliku, jednostavan pristup podacima potrebnim za izdavanje građevinske dozvole, kao i učinkovita obrada dozvola. Danas se investitori redovito obavješćuju o statusu njihovih zahtjeva i to elektroničkom poštom ili SMS-om. Zahvaljujući tome, vrijeme potrebno za izdavanje građevinskih dozvola skraćeno je za dvije trećine. Ovom se reformskom mjerom štedi vrijeme investitora i državnih službenika.

Dodatno unaprijediti informacijski sustav prostornog uređenja, radi uspostave snažnog i potpuno funkcionalnog sustava GIS. Potpuno funkcionalan geografski informacijski sustav (GIS) integrirani je sustav računalne opreme, računalnih programa i stručnog osoblja koje je u stanju izrađivati, pohranjivati, obrađivati i prikazivati topografske, demografske i komunalne podatke, podatke o objektima, slike i druge izvorne podatke koji su zemljopisno određeni. Kada dostupne karte sadrže sve relevantne prostorne, infrastrukturne i građevinske podatke, projektanti mogu nastaviti raditi na svojim planovima bez potrebe za komunikacijom s raznim tijelima (Okvir 1.). Kada bi Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja razvilo informacijski sustav prostornog uređenja u sveobuhvatni sustav GIS, podnositelji zahtjeva koji svoje idejne projekte izrađuju u elektroničkom obliku, koristeći se sustavom CAD, mogli bi uspoređivati svoje planove s prostornim, planskim i komunalnim zahtjevima postavljenim u sustavu. U određenim slučajevima, primjerice kada su posrijedi zahtjevi niskog rizika, to bi moglo imati učinak prethodne suglasnosti za neke elemente prije slanja na provjeru službenicima u Gradu Zagrebu i komunalnim poduzećima, čime bi se uštedjelo na vremenu.

Okvir 1. Primjer sustava GIS u Gradskome vijeću North Shore, Auckland, Novi Zeland

Ključ uspjeha programa GIS u Gradskome vijeću North Shore (NSCC) leži u činjenici da su pristup podacima o kartama i povezanim informacijama Vijeća omogućili različitim dionicima. Elektronička inicijativa "GIS Viewer" posebno je dobro prihvaćena. Svatko tko ima pristup standardnom internetskom pretraživaču može od dostupnih podataka izrađivati svoje karte, uključujući zračne karte, granice, vodovodne cijevi, šahtove, hidrante pa čak i podatke o vrijednostima nekretnina i prostornom planu. Pri Gradskom vijeću North Shore dnevno se izradi od 500 do 10 000 karata; obično ih izrađuju trgovci nekretninama. Česti su korisnici i agenti za nekretnine, procjenitelji, projektanti, arhitekti i odvjetnici.

Izvor: Gradsko vijeće North Shore

<http://www.northshorecity.govt.nz/SERVICES/PROPERTYINFORMATION/GISVIEWER/Pages/defa>

Uknjižba imovine

Upis prava vlasništva važan je za ulaganja, produktivnost i razvoj.³⁰ Istraživanja pokazuju da vlasnici nekretnina s osiguranim vlasničkim pravima češće ulažu u privatno poduzetništvo i prenose zemljište na učinkovitije korisnike. Mogućnost jednostavnog pristupa valjanim podacima o vlasništvu nad zemljištem smanjuje i transakcijske troškove na financijskim tržištima, čime se olakšava upotreba nekretnina kao instrumenta osiguranja plaćanja.³¹ Zemljišne knjige i katastri s podacima o lokaciji nekretnine koriste se diljem svijeta u svrhu dokazivanja i osiguranja prava vlasništva. Oni su sastavnice informacijskog sustava o zemljištu. S obzirom na to da zemljište i građevine čine polovicu ili tri četvrtine bogatstva u većini gospodarstava, važno je imati ažuriran sustav sa zemljišnim podacima.³² Upisi u zemljišne knjige nisu korisni samo za privatni sektor. Ažurni podaci u katastrima i zemljišnim knjigama od presudne su važnosti za državna tijela u svrhu ispravnog utvrđivanja i naplate poreznih prihoda. Državna tijela koja raspolažu ažurnim podacima o zemljištu mogu pratiti razne zahtjeve gradova te strateški planirati usluge i infrastrukturu u gradskim područjima, tamo gdje je to najpotrebnije.³³

U izvješću *Doing Business* navedene su sve radnje koje poslovni subjekt (kupac) mora poduzeti kako bi kupio određenu nekretninu od drugog poslovnog subjekta (prodavatelja) te izvršio prijenos prava vlasništva na kupca, kako bi kupac mogao upotrijebiti tu nekretninu za širenje poslovanja, kao instrument osiguranja plaćanja za nove kredite ili, po potrebi, prodati nekretninu drugom poslovnom subjektu. Po lakoći uknjižbe nekretnina, Hrvatska - koju predstavlja Zagreb - je na 92. mjestu od 189 gospodarstava te na 22. mjestu od 26 gospodarstava u regiji istočne Europe i srednje Azije. Pokazatelji koji se odnose na broj postupaka potrebnih za uknjižbu nekretnine u Hrvatskoj su trenutačno na razini regionalnog prosjeka, ali je u Hrvatskoj potrebno trostruko više vremena za uknjižbu imovine, a troškovi su gotovo dvostruko veći (Tablica 4.1.).

Tablica 4.1. Uknjižba imovine u Hrvatskoj i najbolji rezultati

Pokazatelj <i>Doing Business</i>	Hrvatska	Najbolji rezultat u regiji	Regionalni prosjeak	Najbolji rezultat u svijetu
Postupci (broj)	5	Gruzija (1)	5,4	1 (Gruzija; Norveška; Švedska; Portugal)
Vrijeme (u danima)	72	Gruzija (1)	23,1	1 (Gruzija; Novi Zeland; Portugal)
Trošak (postotak vrijednosti imovine)	5	Bjelorusija	2,7	0 (Bjelorusija, Kiribati; Saudijska Arabija; Republika Slovačka)

Izvor: Baza podataka *Doing Business*

³⁰ Claessens, Stijn and Luc Laeven, Financial Development, Property Rights, and Growth, *Journal of Finance*, 58 (6): 2401-36, 2003.

³¹ Simon Johnson, John McMillan, and Christopher Woodruff, Property Rights and Finance, *The American Economic Review*, Volume 92, Issue 5, Pages 1335-1356, prosinac 2002.

³² Svjetska banka. 1989. *Izvješće o svjetskom razvoju*, 1989. New York: Oxford University Press.

³³ podaci o nekretninama u katastrima i zemljišnim knjigama predstavljaju dio zemljišnih podataka koji su dostupni državnim tijelima. Zemljišni podaci uključuju i geografske podatke, podatke o okolišu te socioekonomske podatke korisne za urbanističko planiranje i razvoj.

Reformski zahvati

Od 2008. vrijeme potrebno za uknjižbu imovine u Hrvatskoj skraćeno je s 956 dana na 72 dana. Ovaj iznenađujuće dobar rezultat postignut je zahvaljujući izmjenama Zakona o zemljišnim knjigama iz 2004., a zatim i informatizaciji koju su provela hrvatska državna tijela. Učinak tih zahvata pokazao se tek nakon nekoliko godina, no istodobno su proširene ovlasti sudskih službenika, povećao se i njihov broj te su im dodijeljene ovlasti u pogledu rješavanja u zahtjevima za prijenos vlasničkih prava, a radili su i prekovremeno kako bi se smanjio broj neriješenih predmeta.

Preporuke za kratkoročno razdoblje

Dovršiti usklađivanje podataka iz zemljišnih knjiga i katastra. Zemljišne knjige u nadležnosti su Ministarstva pravosuđa, dok katastrom upravlja Državna geodetska uprava. Iako za sada podaci u tim dvjema bazama podataka nisu u potpunosti povezani, u tijeku je uvođenje zajedničkog informacijskog sustava i usklađivanje podataka. Zbog neusklađenosti podataka postupci dugo traju i ima propusta u uslugama koje državna tijela pružaju poduzetnicima. Kako bi riješila problem i u cijelosti provela Zakon o zemljišnim knjigama, hrvatska nadležna tijela moraju prioritetno dovršiti projekt Zajednički informacijski sustav zemljišnih knjiga i katastra (ZIS), u okviru kojega će se izvršiti usklađivanje ovih dviju baza podataka.³⁴

Završiti uvođenje Zajedničkog informacijskog sustava zemljišnih knjiga i katastra (ZIS) u sve zemljišnoknjižne odjele i katastarske urede. Iako Hrvatska već duže vrijeme ima digitalne zemljišne knjige, nisu svi spisi digitalizirani. Postupak digitalizacije najviše kasni na Zagrebačkom sudu i novim sudovima u Splitu.

Arhiva zemljišnih knjiga u Zagrebu, koja sadrži sve kupoprodajne ugovore položene na sudu i ključni je izvor informacija za službenike u zemljišnoknjižnim odjelima, samo je djelomično digitalizirana. U tijeku je skeniranje digitaliziranih dokumenata, što ograničuje njihovo pretraživanje (odnosno moguće je pretraživanje samo po oznaci predmeta - oznaka "Z"). Knjige u Arhivi zemljišnih knjiga u papirnatom su obliku i ne postoje njihove preslike. Ako se jedan službenik koristi nekom knjigom, drugi je mogu i danima čekati. Kako bi se kašnjenja svela na najmanju moguću mjeru, hrvatska nadležna tijela moraju dovršiti uvođenje Zajedničkog informacijskog sustava u sve zemljišnoknjižne odjele i katastarske urede.

Uvođenjem Zajedničkog informacijskog sustava znatno će se unaprijediti digitalizacija spisa, bit će omogućen prijenos nekretnina elektroničkim putem, uvest će se redizajnirani, zajednički postupci i standardni obrasci, bit će omogućen jednostavan pristup izvacima u elektroničkom obliku i e-prijenos. Potpuno uvođenje Zajedničkog informacijskog sustava omogućit će uštedu resursa poslovnih subjekata i viši stupanj transparentnosti.

³⁴ Dodatne informacije potražite na: <http://www.uredjenazemlja.hr/default.aspx?id=22>

Druge zemlje, koje danas imaju u cijelosti elektroničke sustave, godinama su postupno radile na ostvarenju toga cilja. Na primjer, danska je Vlada 2009. započela s modernizacijom svojih zemljišnih knjiga digitalizacijom i automatizacijom postupka uknjižbe nekretnina. Bilo je nužno povezati i reorganizirati procese. Informatizacija je započela u središnjem zemljišnoknjižnom odjelu i spisi su postupno digitalizirani. Po završetku digitalizacije, zemljišnoknjižni odjel uveo je elektronički unos prijena imovine. Već 2011. zahtjevi za prijenos imovine prihvaćaju se samo u elektroničkom obliku te je informacijski sustav počeo brzo i učinkovito pratiti zahtjeve. Slijedom toga, u razdoblju od pet godina vrijeme potrebno za prijenos nekretnine skraćeno je s 42 na 4 dana. Građani i poduzetnici sada imaju pristup jednom izvoru zemljišnih podataka i mogu samostalno vršiti prijenos nekretnina, bez posredovanja trećih strana. Jednako tako, mogu dobiti podatke o svim nekretninama. Kako bi olakšao pristup kreditima i podacima, danski je financijski sektor osnovao centar za razmjenu zemljišnih podataka između banaka i zemljišnoknjižnog odjela.

Novi je Zeland digitalizirao podatke o nekretninama u razdoblju od 1997. do 2002., a zatim je uvedena elektronička uknjižba. Međutim, do 2005. samo se polovica imovinsko-pravnih radnji odvijala u elektroničkom obliku. Bio je potreban još jedan korak. U 2008. donesen je zakon prema kojemu je elektronička uknjižba postala obavezna. Danas se uknjižba može dovršiti u samo dva koraka, uz trošak od 0,1 % vrijednosti nekretnine.

Ukinuti obvezu prilaganja posebnog administrativnog biljega uz sve zahtjeve u vezi sa zemljišnim knjigama. Trenutačno podnositelji zahtjevu zemljišnoknjižnom odjelu moraju priložiti poseban administrativni biljeg. Takav je zahtjev potrebno ukinuti radi smanjenja opterećenja i unaprjeđenja usluga e-Vlade.

Dovršiti usklađenje zemljišnih knjiga i katastra. Zemljišne knjige u nadležnosti su Ministarstva pravosuđa, dok katastrom upravlja Državna geodetska uprava. Iako za sada podaci u tim dvjema bazama podataka nisu u potpunosti povezani, u tijeku je uvođenje zajedničkog informacijskog sustava i usklađivanje podataka. Zbog neusklađenosti podataka postupci dugo traju i ima propusta u uslugama koje državna tijela pružaju poduzetnicima. Kako bi riješila problem i u cijelosti provela Zakon o zemljišnim knjigama, hrvatska nadležna tijela moraju prioritetno dovršiti projekt Zajednički informacijski sustav zemljišnih knjiga i katastra (ZIS), u okviru kojega će se izvršiti usklađivanje ovih dviju baza podataka.³⁵

Uvesti žurne postupke uknjižbe pri zemljišnoknjižnim odjelima sudova. Zemljišnoknjižni odjeli svake godine donose plan rada. U okviru plana, dodjeljuju se resursi za sve poslove suda i utvrđuju prioritete; na primjer, po žurnom se postupku rješavaju uknjižbe ili brisanje hipoteke. Poduzetnici mogu zatražiti žurnu obradu zahtjeva. Mnogi to i zatraže jer takav zahtjev ne podliježe dodatnim troškovima. Smatra li zemljišnoknjižni odjel da je predmet uistinu hitan, referenti/slужbenici pokušaju ubrzati uknjižbu što je više moguće. Zahtjeva je mnogo, ali bez razlike u trajanju obrade. Kako bi se učinkovito skratilo vrijeme obrade zahtjeva podnositelja kojima je to uistinu

³⁵ Dodatne informacije potražite na: <http://www.uredjenazemlja.hr/default.aspx?id=22>

potrebno i utvrdili prioritetni poslovi u zemljišnoknjižnom odjelu, Ministarstvo pravosuđa moralo bi razmotriti uvođenje naknade za žurni postupak obrade zahtjeva. Druga su europska gospodarstva uvela slične postupke i rezultati su pozitivni. U Litvi uknjižba u zemljišne knjige obično traje 10 radnih dana, no poduzetnici koji to žele mogu uknjižiti svoju nekretninu u roku od samo tri radna dana uz plaćanje 30 % veće naknade za uknjižbu (naknada za uknjižbu u roku dva radna viša je za 50 %, a za uknjižbu u jednom danu za 100 %). U Republici Slovačkoj standardni postupak uknjižbe traje 30 dana i stoji 66 EUR, no to se vrijeme može dvostruko skratiti plate li poduzetnici naknadu od 266 EUR. Jednako tako, portugalski poduzetnici mogu izvršiti uknjižbu svoje nekretnine u jednom danu uz plaćanje naknade za 50 % više od uobičajene.

Omogućiti da se zemljišnoknjižni izvaci u elektroničkom obliku smatraju valjanom službenom ispravom i osigurati njihovu dostupnost na portalu e-Građani. Za sada su samo izvaci dobiveni u zemljišnoknjižnom odjelu u papirnatom obliku (ili uz ovjeru službenika odjela) pravno valjane isprave. Imajući u vidu informatizaciju zemljišnih knjiga provedenu proteklih godina, ta bi se ograničenja mogla uskoro ukinuti i omogućiti službenu uporabu elektroničkih izvadaka.³⁶ Izvaci bi trebali biti dostupni na portalu e-Građani.

Preporuke za srednjoročno razdoblje

Razmotriti institucionalnu reformu županijskih sudova, zemljišnih knjiga i katastra. Trenutačno su županijski sudovi nadležni za uknjižbu zemljišta. Sudovi često nemaju dovoljno zaposlenika i resursa za učinkovito provođenje prijenosa zemljišta i uknjižbe. Nadležna bi tijela trebala razmotriti mogućnost da se uknjižba zemljišta, kao upravni postupak, ukloni iz nadležnosti županijskih sudova. Ova bi se mjera mogla dopuniti spajanjem funkcija zemljišnoknjižnog odjela i katastarskih ureda u jednu neovisnu upravnu agenciju pod nadzorom Vlade, koja bi se u cijelosti ili djelomično financirala iz naknada.

Dostupnost kredita

U izvješću *Doing Business* obrađena su dva aspekta regulatornog okvira i infrastrukture koji utječu na dostupnost kredita: detaljnost podataka o kreditima i snaga zakonskih prava korisnika kredita i vjerovnika. Prvi se aspekt mjeri indeksom detaljnosti podataka o kreditima, koji uključuje pokrivenost, opseg i dostupnost podataka o kreditima, preko ureda ili registara obveza po kreditima. Drugi se mjeri indeksom snage zakonskih prava, kojim se procjenjuje u kojoj mjeri propisi o instrumentima osiguranja plaćanja i stečajni propisi štite prava korisnika kredita i vjerovnika i time olakšavaju kreditiranje.

³⁶ U članku 7. Zakona o zemljišnim knjigama (Narodne novine br. 91/96, 68/98, 137/99, 114/01, 100/04, 107/07, 152/08, 126/10, 55/13 i 60/13) kaže se: "Iz zemljišne knjige izdaju se izvadci iz glavne knjige i preslike ili spisi iz zbirke isprava." Dodatne informacije o tome zašto se elektronički izvaci ne smatraju službenim ispravama potražite na: <http://www.uredienazemlja.hr/default.aspx?id=101>

Obje su skupine mjera nedavno proširene kako bi se njima obuhvatilo što više dobrih praksi. Indeks snage zakonskih prava proširen je s 10 na 12 bodova. Jedan od novih bodova dodjeljuje se za integrirani sustav osiguranih transakcija. Suvremenim sustavima osiguranih transakcija budućim je vjerovnicima omogućena jednostavna provjera je li imovina već založena kao instrument osiguranja plaćanja te je li ta ista imovina opterećena još nekim pravom. Ta prava moraju biti ustanovljena s pomoću pravnih instrumenata koji su funkcionalno jednaki založnom pravu. U integriranom sustavu osiguranih transakcija ti se instrumenti propisuju istim zakonom kao i založna prava te se tako osiguravaju veća transparentnost i predvidljivost. Bodovi se dodjeljuju i za funkcionalni registar instrumenata osiguranja plaćanja, koji se određuje na temelju nekoliko značajki. Prvo, registar mora pokrivati sve osigurane transakcije, bez obzira na kategoriju dužnika, vjerovnika ili imovine. Drugo, registar se mora temeljiti na obavijestima; troškovi takvoga registra niži su od troškova registra koji se temelji na dokumentima. Konačno, registar mora nuditi suvremene mogućnosti. Na primjer, osigurani vjerovnici (ili njihovi predstavnici) moraju moći unositi, pretraživati, mijenjati ili brisati založno pravo elektroničkim putem.

Indeks podrobnosti podataka o kreditima proširen je sa 6 na 8 bodova. Jedan od novih bodova dodjeljuje se gospodarstvima u kojima su podaci o kreditima dostupni na internetskoj platformi ili povezivanjem sustava financijskih institucija i sustava upravljanja podataka o kreditima. Internetskim pristupom moguće je poboljšati kvalitetu i sigurnost podataka, unaprijediti učinkovitost i transparentnost te osigurati visoke standarde usluge za korisnike te tako povećati broj institucija koje objavljuju podatke o kreditima.

Uz metodološka unapređenja uvedena u izvješću *Doing Business 2015* Hrvatska je po pokazatelju dostupnosti kredita na 61. mjestu od 189 zemalja obuhvaćenih izvješćem, te na 17. mjestu od 26 zemalja u regiji Europe i srednje Azije.

A. Podaci o obvezama po kreditima

Sustav izvješćivanja o obvezama po kreditima sastavnica je funkcionalnog tržišta kredita. Sustav izvješćivanja o kreditima koristan je za zadovoljenje potreba vjerovnika za točnim, provjerenim informacijama zahvaljujući kojima se umanjuju rizik kreditiranja i trošak gubitaka po kreditima jer pružaju pouzdane naznake da će podnositelj zahtjeva otplatiti kredit. U slučaju nedostatka podataka o obvezama po kreditima, postupak provjere kreditne povijesti korisnika kredita otežan je i nepouzdan. Zbog toga se uvećavaju troškovi banaka, ali i trošak kredita za dužnika. Krediti se dodjeljuju na temelju osobnih veza, a ne nužno na vjerojatnosti otplate.

Istraživanja pokazuju da je bankovni rizik niži, a profitabilnost viša u zemljama u kojima vjerovnici razmjenjuju informacije o dužnicima preko ureda ili registara obveza po kreditima.³⁷ Funkcionalni sustavi izvješćivanja o obvezama po kreditima korisni su za smanjenje negativnog odabira i moralnog hazarda, pridonose rastu kreditiranja i smanjenju troškova kreditiranja omogućavajući primjenu tehnologija kreditiranja koje se

³⁷ Joel Houston, Chen Lin, Ping Lin, i Yue Ma, 2010. "Creditor rights, information sharing, and bank risk taking," *Journal of Financial Economics*, 96. svezak, 3. izdanje, stranice 485-512, lipanj.

temelje na modelima ocjene kreditne sposobnosti. Razvoj ureda i registara obveza po kreditima od posebne je važnosti za mala poduzeća, kod kojih su prisutni ozbiljniji problemi dostupnosti i nerazmjernosti podataka.

Tablica 5.1. Poredak prema podacima o obvezama po kreditima i najbolji rezultati

Pokazatelj <i>Doing Business</i>	Hrvatska	Regionalni prosjeak	Najbolji rezultat u regiji	Najbolji rezultat u svijetu
Indeks podrobnosti podataka o obvezama po kreditima (0-8)	6	6	8 (Armenija, Gruzija, Litva)	8 (26 gospodarstava)
Obuhvat privatnog ureda za praćenje podataka o obvezama po kreditima	100,0	33,7 posto	100 posto (Srbija; Hrvatska)	100 posto (26 država)
Obuhvat javnog registra (postotak odraslih osoba)	0	19,3 posto	76,8 posto (Latvija)	100 posto (Portugal)

Izvor: Baza podataka *Doing Business*

Tablica 5.2. Indeks podrobnosti podataka o obvezama po kreditima

Indeks podrobnosti podataka o obvezama po kreditima (0-8)	Ured za praćenje obveza po	Registar obveza po kreditima	Rezultat za Hrvatsku:
Dostavljaju li se podaci o pravnim i fizičkim osobama?	Da	Ne	1
Dostavljaju li se i pozitivni i negativni podaci o obvezama po kreditima?	Da	Ne	1
Dostavljaju li se podaci od trgovaca i komunalnih poduzeća - zajedno s podacima od banaka i financijskih institucija?	Ne	Ne	0
Dostavljaju li se podaci iz protekloga najmanje dvogodišnjeg razdoblja? (Uredi i registri obveza po kreditima koji dostavljaju negativne podatke za razdoblje dulje od deset godina ili automatski brišu podatke o neplaćanju odmah nakon izvršenih plaćanja dobivaju 0 bodova za ovu komponentu.)	Da	Ne	1
Dostavljaju li se podaci o iznosima kredita manjim od 1 % dohotka po glavi stanovnika?	Da	Ne	1
Imaju li dužnici zakonsko pravo na pristup svojim podacima u uredu ili registru obveza po kreditima? (Uredi i registri obveza po kreditima koji dužnicima naplaćuju više od 1 % dohotka po glavi stanovnika za uvid u njihove podatke dobivaju 0 bodova za ovu komponentu.)	Da	Ne	1
Mogu li banke i financijske institucije pristupiti podacima o obvezama dužnika po kreditima putem interneta (na primjer, internetska platforme, povezivanje više sustava ili oboje)?	Da	Ne	1
Nude li uredi i registri ocjenu kreditne sposobnosti kao uslugu s dodanom vrijednošću koja je bankama i financijskim institucijama korisna pri procjeni kreditne sposobnosti korisnika kredita?	Ne	Ne	0
Rezultat (Broj odgovora s "Da")			6

Napomena: Prije izvješća *Doing Business 2015* indeks podrobnosti podataka o obvezama po kreditima pokrivaio je samo prvih šest prethodno navedenih značajki. Gospodarstvo dobiva 1 bod ako je odgovor "da" za ured ili registar. Ako kreditni ured ili registar nije funkcionalan ili ako pokriva manje od 5 % odraslog stanovništva, ukupan rezultat za indeks podrobnosti podataka o obvezama po kreditima je 0.

Pokazatelji u izvješću *Doing Business* u određenom vremenskom razdoblju

U 2007. u Republici Hrvatskoj osnovan je novi ured za praćenje obveza po kreditima - Hrvatski registar obveza po kreditima (HROK) - koji dostavlja pozitivne i negativne podatke o novčanim obvezama fizičkih osoba. Od 2010. HROK je proširio svoje usluge registra i na poslovne subjekte. Ured je u prosincu 2010. započeo sa slanjem podataka financijskim institucijama. Trenutačno HROK u svojoj bazi ima podatke o više od tri milijuna fizičkih osoba i više od 130 tisuća poslovnih subjekata.

Preporuke za kratkoročno razdoblje

Proširiti registar podacima od trgovaca i komunalnih poduzeća. Osim slanja podataka financijskim institucijama, u naprednijim sustavima izvješćivanja o obvezama po kreditima prikupljaju se i podaci od trgovaca i komunalnih poduzeća (elektroopskrba, vodoopskrba, mobilna telefonija) i uvrštavaju u kreditna izvješća. Takvi sustavi postoje u 58 od 189 gospodarstava obuhvaćenih izvješćem *Doing Business*, uključujući Dansku, Njemačku i Ujedinjenu Kraljevinu. Time se učinkovito proširuje obuhvat kreditnih registara koje vode ovakvi uredi.

Prikupljanje i slanje podataka o plaćanju računa za npr. električnu energiju ili telekomunikacijske usluge može biti korisno za utvrđivanje pouzdanih podataka o kreditnim obvezama fizičkih osoba koji ranije nisu bili korisnici bankovnih kredita ili kreditnih kartica. Studija provedena u Italiji pokazala je da je nakon uvrštavanja podataka o podmirivanju računa za komunalne usluge više od 83 % korisnika usluga vodoopskrbe moglo dobiti pozitivno kreditno izvješće samo na temelju urednosti podmirivanja računa za komunalne usluge, iako prije nije bilo podataka o tome koliko uredno podmiruju svoje obveze po kreditima.³⁸

To je korisno i za komunalna poduzeća. Na primjer, u kolovozu 2006., *DTE Energy*, poduzeće za opskrbu električnom energijom i plinom u SAD-u, počelo je dostavljati potpune podatke o urednosti podmirivanja računa svojih kupaca uredima za praćenje obveza po kreditima. DTE je kupcima o kojima ranije nije imao podatke - njih 8,1 % od ukupnoga broja - počeo dodjeljivati kreditni spis ili ocjenu kreditne sposobnosti. Zbog toga su kupci počeli podmirivati obveze prema DTE-u prije svih drugih. U roku šest mjeseci broj računa DTE-a s dospjelim a nepodmirenim obvezama smanjen je za 80.000.³⁹

Proširivanje izvora podataka radi uvrštenja nereguliranih financijskih institucija može međutim biti izazov. Na primjer, možda će biti potrebno izmijeniti postojeći zakonski i regulatorni okvir o zaštiti potrošača i podataka kako bi se trgovcima i komunalnim poduzećima omogućila razmjena podataka o potrošačima s pružateljem usluga kreditnog izvješćivanja. Potrebno je poduzeti i mjere osiguranja kvalitete podataka koje dostavljaju trgovci i komunalna poduzeća. Takva se poduzeća možda koriste različitim sustavima identifikacije kupaca: pri prvom prijenosu podataka moguće su sustavne i ljudske pogreške.

³⁸ Preliminarni rezultati studije u tijeku koju provodi CRIF SpA, Italija.

³⁹ Konferencija Svjetske banke. Tjedan financijske infrastrukture. Brazil, 15.-17. ožujka, 2010.

Hrvatski registar obveza po kreditima (HROK) trenutačno razmatra mogućnost proširenja svojih izvora podataka na komunalna poduzeća i telekomunikacijske operatere. Prvi krug razgovora između osnivača i vlasnika, skupine hrvatskih banaka, održan je krajem ožujka 2015. Drugi je krug planiran za kraj travnja 2015., a konačna se odluka očekuje do kraja lipnja iste godine. Imajući u vidu njezin politički utjecaj, Hrvatska bi se narodna banka mogla pokazati važnim dionikom u ovim pitanjima. Prihvati li Uprava HROK-a predloženo proširenje i uvaži interese telekomunikacijskih operatera i komunalnih poduzeća, bit će potrebno proširiti kapacitete registra za obradu podataka, a banke će morati unaprijediti svoje internetske usluge.

Preporuke za srednjoročno razdoblje

Uvesti ocjene kreditne sposobnosti. Još jedan važan mehanizam za proširenje pristupa financiranju je i ocjenjivanje kreditne sposobnosti; statistička je to metoda kojom se procjenjuje vjerojatnost da će potencijalni korisnik kredita izvršavati svoje financijske obveze po kreditu. Za ocjene kreditne sposobnosti koje se temelje na podacima ureda ili registra obveza po kreditima prikupljaju se podaci od brojnih vjerovnika, ali i iz nekih javno dostupnih izvora podataka. Oni stoga sadržavaju određene podatke koji inače ne bi bili dostupni pojedinačnim vjerovnicima, kao što je ukupna izloženost, broj nepodmirenih kredita te ranije neizvršavanje obveza u okviru sustava. Modeli za ocjenjivanje kreditne sposobnosti obično sadržavaju podatke iz ranijih razdoblja, kao što su oni o neizvršenju obveza, urednosti plaćanja i ranijim zahtjevima. Kako bi se ocjene kreditne sposobnosti mogle upotrijebiti za pouzdanija predviđanja, uredi i registri obveza po kreditima sve češće prikupljaju podatke iz sve većeg broja izvora (kao što su podaci o stečajevima i sudskim presudama). Zbog toga su ocjene kreditne sposobnosti pouzdanije za predviđanje negoli procjene koje se izvode samo na temelju podataka o obvezama po kreditima iz ranijih razdoblja.⁴⁰

Ocjene kreditne sposobnosti mogle bi unaprijediti tržišnu učinkovitosti i korisnicima kredita osigurati više mogućnosti za dobivanje kredita. Na temelju dostupnih ocjena kreditne sposobnosti vjerovnici, koji inače ne bi mogli analizirati sirove podatke o obvezama po kreditima, mogu uz niže troškove proširiti ponudu kredita na slabo pokrivena tržišta. Ovakav proizvod s dodanom vrijednošću široko je dostupan u Latinskoj Americi i Karibima, kao i u skupini zemalja članica OECD-a s visokim dohotkom; nudi se u 80 % gospodarstava u kojima ured ili registar obveza po kreditima pokriva najmanje 5 % odraslog stanovništva - u usporedbi s 40 % u Europi i srednjoj Aziji, 38 % na Bliskom istoku i u sjevernoj Africi, 25 % u istočnoj Aziji i Pacifiku te 24 % u supsaharskoj Africi.

Razvoj sustava ocjenjivanja kreditne sposobnosti iziskuje znatna ulaganja koja hrvatske banke po svemu sudeći za sada nisu spremne razmatrati. Postanu li telekomunikacijski operateri i komunalna poduzeća korisnici HROK-a, to bi moglo utjecati na razmjere tih troškova.

B. Zakonska prava vjerovnika i korisnika kredita u osiguranim transakcijama

Ovaj se odjeljak odnosi na osigurane transakcije i prava vjerovnika. U brojnim zemljama u razvoju mali i srednji poduzetnici ne raspolažu zemljištem koje bi mogli iskoristiti kao instrument osiguranja plaćanja. Međutim, na raspolaganju su im pokretnine - strojevi, zalihe, potraživanja i oprema. Pravni i institucionalni okvir važan je za lakšu primjenu takve pokretne imovine kao osiguranja plaćanja. Ustupanjem prava vlasništva nad imovinom danom vjerovniku kao zalog plaćanja, dužniku je onemogućeno raspolaganje tom imovinom, što bi moglo ograničiti njegovu produktivnost i poslovanje. Prema tome, važno je razviti pravni sustav u okviru kojega bi poduzetnici mogli koristiti pokretnu imovinu kao instrument

⁴⁰ Svjetska banka 2011a.

osiguranja plaćanja po kreditu bez gubitka vlasništva nad tom imovinom. Time bi se povećali izgledi poduzetnika za kreditiranje, ali i poboljšali uvjeti kreditiranja.

Istraživanja pokazuju da poboljšani pravni okvir za instrumente plaćanja pridonosi:

- **Povećanju razine dostupnosti kredita:** U zemljama u kojima se založno pravo na instrumentu osiguranja plaćanja može steći kod trećih strana na temelju predvidljivog sustava naplate u slučaju neispunjenja obveza po kreditu, krediti privatnom sektoru iskazani u postotku bruto domaćeg proizvoda (BDP) u prosjeku su 60 posto, u usporedbi s prosjekom od samo 30 do 32 posto u zemljama bez takve zaštite vjerovnika.⁴¹
- **Smanjenju troškova kreditiranja:** U industrijskim zemljama, korisnici kredita s instrumentom osiguranja plaćanja dobivaju devet puta veće novčane iznose kredita od korisnika kredita bez instrumenta osiguranja plaćanja. Osim toga, odobravaju im se i dulji rokovi otplate (11 puta dulji) te znatno niže kamatne stope (niže za 50 posto).⁴²
- **Dostupnijem financiranju:** Istraživanje je pokazalo da je u zemljama koje imaju registre pokretne imovine koja se koristi kao instrument osiguranja plaćanja broj poduzeća koje imaju pristup bankovnom financiranju u prosjeku veći za 8 posto, a pristup bankovnim kreditima u prosjeku za 7 posto. U ovim su zemljama i kamatne stope niže, a dulji je i rok otplate kredita. Povećanje je još veće kada su posrijedi mala poduzeća, kojima je često mnogo teže nego velikim poduzećima doći do kredita zbog toga što nemaju trajne imovine koju bi mogli iskoristiti kao instrument osiguranja plaćanja.⁴³

U izvješću *Doing Business*, prema pokazatelju Dostupnost kredita - zakonska prava, Hrvatska je dobila 5 od mogućih 12 bodova (12 = najveći broj bodova za najjače mjere zaštite) za indeks snage zakonskih prava. Susjedna Crna Gora jedno je od tri gospodarstva u svijetu koje je za ovaj indeks dobilo 12 od 12 bodova (Tablica 5.3).

Tablica 5.3 Ocjena zakonskih prava vjerovnika i dužnika u osiguranim transakcijama i najbolji rezultati

Pokazatelj <i>Doing Business</i>	Hrvatska	Regionalni prosjek	Najbolji rezultat u regiji	Najbolji rezultat u svijetu
Raspon indeksa zakonskih prava (0-12)	5	6	12 (Crna Gora)	12 (Kolumbija, Novi Zeland); Crna Gora)

⁴¹ Investment Climate Advisory Services, *Secured Transactions Systems and Collateral Registries*, Grupacija Svjetske banke, siječanj 2010.

⁴² Ibidem

⁴³ Love, Inessa, María Soledad Martínez Pena i Sandeep Singh, 2013. "Registri instrumenata osiguranja plaćanja za pokretnu imovinu. Je li njihovim uvođenjem olakšan pristup bankovnom financiranju za poslovne subjekte? Istraživanje politika, Radni materijal br. 6477, Svjetska banka, lipanj-

Tablica 5.4 Ocjena zakonskih prava vjerovnika i dužnika u osiguranim transakcijama

Indeks Snaga zakonskih prava (0-12)	Rezultat za Hrvatsku
Postoji li u gospodarstvu integrirani ili ujednačeni pravni okvir za osigurane transakcije kojim je obuhvaćeno stvaranje, objavljivanje i primjena instrumenata koji su funkcionalno jednaki založnom pravu na pokretnoj imovini?	Ne
Je li poduzetnicima zakonski omogućeno stjecanje založnog prava bez oduzimanja posjeda u jednoj kategoriji pokretne imovine, bez zahtjeva za detaljnim opisom instrumenta osiguranja plaćanja?	Ne
Je li poduzetnicima zakonski omogućeno stjecanje založnog prava bez oduzimanja posjeda nad njegovom gotovo cjelokupnom imovinom, bez zahtjeva za detaljnim opisom instrumenta osiguranja plaćanja?	Da
Može li se založno pravo proširiti na buduću ili naknadno stečenu imovinu te može li se ono automatski proširiti na proizvode, ostvarene prihode ili zamjensku imovinu?	Ne
Je li u ugovorima o osiguranju plaćanja dopušteno navođenje općenitog opisa dugovanja i obveza; mogu li stranke uzajamno osigurati sve vrste dugovanja i obveza te može li u ugovoru o osiguranju plaćanja biti naznačen najveći iznos do kojega se imovina može opteretiti?	Da
Je li u funkciji registar instrumenata osiguranja plaćanja za osnovane i neosnovane subjekte, odnosno je li ujednačen zemljopisno i prema vrsti imovine, s bazom podataka u elektroničkom obliku uz navođenje imena/naziva dužnika?	Da
Postoji li registar instrumenata osiguranja plaćanja koji se temelji na obavijestima u koji je moguće upisati sve funkcionalno jednake instrumente?	Ne
Postoji li suvremeni registar instrumenata osiguranja plaćanja u kojem zainteresirane strane mogu putem mreže upisivati, mijenjati, poništavati ili pretraživati?	Ne
Jesu li osigurani vjerovnici u prvom isplatnom redu (odnosno prije podmirenja poreznih obveza i tražbina zaposlenika) ako dužnik ne ispuni svoje obveze izvan stečajnog postupka?	Ne
Jesu li osigurani vjerovnici u prvom isplatnom redu (odnosno prije podmirenja poreznih obveza i tražbina zaposlenika) u slučaju likvidacije poduzeća?	Da
Primjenjuje li se na osigurane vjerovnike automatski zastoj postupka ovrhe ako dužnik pokrene postupak restrukturiranja pod nadzorom suda? Jesu li prava osiguranih vjerovnika zakonski zaštićena osiguranjem jasne osnove za izuzeće od zastoja postupka i/ili utvrđivanjem roka za zastoj postupka?	Ne
Dopušta li zakon izvansudsku nagodbu stranaka o ovrsi u trenutku osnivanja založnog prava? Dopušta li zakon osiguranom vjerovniku prodaju instrumenta osiguranja plaćanja na javnoj dražbi i privatnu prodaju i može li osigurani vjerovnik zadržati imovinu na ime podmirenja duga?	Da
Rezultat (Broj odgovora s "Da")	5

Izvor: Baza podataka *Doing Business*

Reformski zahvati

Hrvatska je u 2006. znatno osnažila svoj sustav osiguranih transakcija pokretanjem ujednačenog i zemljopisno centraliziranog registra instrumenata osiguranja plaćanja (Zakon o Upisniku sudskih i javnobilježničkih osiguranja tražbina vjerovnika na pokretnim stvarima i pravima). Od tada hrvatska Financijska agencija (FINA) vodi javni upisnik osiguranja plaćanja (založno pravo i prijenos prava vlasništva) ostvarenih na pokretninama i pravima. Postoje i neke iznimke. Vrijednosni papiri (dionice, obveznice itd.) upisuju se u Središnjem klirinškom depozitarnom društvu. Zrakoplovi i plovila smatraju se nepokretnom imovinom i vode se u posebnom registru.

Preporuke za srednjoročno razdoblje

Omogućiti poduzetnicima stjecanje založnog prava bez oduzimanja posjeda u jednoj kategoriji pokretne imovine, bez zahtjeva za detaljnim opisom instrumenta osiguranja plaćanja. Osim toga, založno je pravo potrebno proširiti na buduću ili naknadno stečenu imovinu i automatski proširiti na proizvode, ostvarene prihode ili zamjensku imovinu. Kako bi se osigurala učinkovitost založnog prava, dužniku se mora osigurati potpuna sloboda raspolaganja imovinom sve dok on s dužnom pažnjom štiti njezinu komercijalnu vrijednost. U nekim je zemljama to postignuto s pomoću poslovnih naknada, koje se ponekad nazivaju poduzetničke pa čak i promjenjive naknade, čime se poduzetnicima olakšava dobivanje kredita i dopušta da svu svoju imovinu iskoriste kao instrument osiguranja plaćanja. Tako se osigurava fleksibilnost jer se vjerovnike potiče na davanje kredita, ali im se pruža i osjećaj sigurnosti jer znaju da će moći ostvariti svoje založno pravo ako dužnik ne ispuni svoje obveze.

Osigurati da osigurani vjerovnici budu u prvom isplatnom redu, a da se pri tome poštuju ostali važni ciljevi nacionalne politike. Iznimno je važno da vjerovnici ili mogući vjerovnici nekog poduzetnika mogu vrlo pouzdano utvrditi položaj svojih potraživanja prema poduzetniku. Zbog činjenice da su osigurani vjerovnici često vrlo važni za osiguranje kredita poduzetnicima, njihove tražbine trebaju imati najveću moguću prednost, kako u okviru stečajnog postupka, tako i izvan njega, osim ako su ostale tražbine prijavljene prije tražbina osiguranih vjerovnika. Moguće je da će tražbine koje imaju prednost nad tražbinama osiguranih vjerovnika povećati troškove kredita ili ograničiti njihovu dostupnost.

No, mogu li osigurani vjerovnici pouzdano predvidjeti svoj položaj u odnosu na ostale vjerovnike (uključujući i različne vjerovnike), lakše će odobriti kredit dužniku i po nižoj cijeni. Ali ako drugi vjerovnici, kao što je porezno tijelo u slučaju poreza na dohodak ili tražbina iz radnog odnosa, imaju prednost nad osiguranim vjerovnicima, a naročito ako se pojave nakon upisa založnog prava, osigurani vjerovnici neće moći predvidjeti svoju razinu rizika. Osigura li se osiguranim vjerovnicima najveća moguća prednost i to prema načelu "tko prvi zatraži pravo, prvi će ga i dobiti" kreditiranje poduzetnika s nižom kamatnom stopom postat će pristupačnije.

Možda je davanje prednosti nekim tražbinama pred tražbinama osiguranih vjerovnika u interesu nekih širih ili važnijih ciljeva politike. Ako je tomu tako, potrebno je vrlo jasno definirati prirodu i opseg tih tražbina koje imaju prednost. U mnogim je zemljama to postignuto uskim definiranjem kategorije tražbina koje imaju prednost pred tražbinama osiguranih vjerovnika te ograničavanjem iznosa koji se mogu isplatiti za te tražbine iz prvog isplatnog reda. Jednako tako, u stečajnom se postupku može pokazati potrebnim privremeno obustaviti ili podrediti tražbinu osiguranih vjerovnika kako bi se dužniku omogućila sredstva za restrukturiranje i nastavak poslovanja. Osigurani vjerovnici trebaju imati prednost pred ostalim vjerovnicima kada se nad dužnikom provodi skupni stečajni postupak ili stečaj.

Izraditi integrirani ili ujednačeni pravni okvir za osigurane transakcije koji obuhvaća izradu, objavljivanje i provedbu četiri instrumenta koja su funkcionalno jednaka založnom pravu na pokretnoj imovini: fiducijarni prijenos prava vlasništva, financijski najmovi, dodjela ili prijenos potraživanja te prodaja uz pridržaj prava vlasništva. Takav ujednačeni pravni okvir može se sastojati od samo jednog zakona koji će se odnositi na sve vrste založnog prava, uključujući i funkcionalno jednake instrumente (idealni scenarij). Druga je mogućnost da se njime obuhvati nekoliko zakona koji bi bili uzajamno povezani istim zahtjevom o upisu svih vrsta založnog prava, uključujući i funkcionalno jednake instrumente, registar instrumenata osiguranja plaćanja koji bi se temeljio na obavijestima (bez obveze dostavljanja temeljnih dokumenata o osiguranju u svrhu upisa) i bio dostupan zainteresiranim stranama za elektronički upis, pretraživanje i izmjene.

Zaštita manjinskih ulagača

Korporativno je upravljanje važno u svim gospodarstvima. Njime se gradi povjerenje i povećava privlačnost poduzeća za potencijalne ulagače, kako domaće tako i strane, što je od ključne važnosti u razvijenim i gospodarstvima u razvoju. U razvijenim gospodarstvima loši korporativni propisi mogu ograničiti rast privatnog sektora. U gospodarstvima u razvoju, povjerenje u institucije bolno je potrebno kao poticaj što većem priljevu uspješnih poduzeća.

Korporativno je upravljanje prije svega čin uspostave ravnoteže. Posrijedi su izravni interesi četiriju strana: rukovoditelja i direktora poduzeća, dioničara i državnih tijela. U idealnom okruženju, naoko suprotni interesi jedne strane donose dugoročnu korist drugoj strani. Na primjer, osnaže li se dioničari tako da im se osigura nadzor nad najvažnijim transakcijama i/ili transakcijama s mogućim štetnim sukobom interesa smanjit će se rizik za njihovo ulaganje, a rukovoditeljima i direktorima poduzeća omogućiti lakši pristup kapitalu koji je potreban za rast, inovacije, diversifikaciju i tržišnu utakmicu.

Bez zaštite ulagača nema razvoja tržišta vlasničkog kapitala te banke postaju jedini izvor financiranja. Gospodarstva s dinamičnim tržištima kapitala nastoje učinkovito zaštititi ulagače. U takvim gospodarstvima ulagači dobivaju financijske podatke kojima mogu vjerovati, sudjeluju u donošenju najvažnijih odluka u poduzeću, a direktori snose odgovornost za svoje upravljačke odluke. Bez takve zakonske zaštite, ulagači nerado ulažu, osim ako ne postanu dioničari s kontrolnim paketom dionica.

U izvješću *Doing Business* s pomoću jedne skupine pokazatelja mjeri se snaga mjera zaštite manjinskih dioničara od moguće zlouporabe direktora u smislu iskorištavanja poslovne imovine za osobni probitak, a s pomoću druge mjeri se snaga prava dioničara u korporativnom upravljanju.⁴⁴ Takve su zaštitne mjere važne jer vlasnici ili direktori poduzeća zbog nedostataka u propisima mogu ući u izvršenje transakcija koje su zakonite i nisu povezane sa zlouporabom ili prijevaram, ali su ipak nepoštene prema manjinskim dioničarima. I domaćim i stranim dioničarima važno je da postoje odredbe o objavljivanju podataka, odgovornosti direktora i parnicama dioničara kojima se sprječavaju takve nepoštene transakcije, što bi bilo korisno i poduzećima u Hrvatskoj u smislu pribavljanja kapitala. Ukupni indeks "zaštite manjinskih ulagača" izračunava se kao prosjek dvaju drugih indeksa koji se odnose na zaštitu manjinskih ulagača: propisi o sukobu interesa i opseg upravljačkih prava dioničara. Svaki od navedenih indeksa sastoji se od prosjeka tri važnija podindeksa (vidi Tablicu u nastavku). Prema indeksu u rasponu od 0 do 10, Hrvatska je ocijenjena s 5,8 po čemu je na 62. mjestu u svijetu od ukupnih 189, i na 17. mjestu od 26 gospodarstava u regiji Europe i srednje Azije.

⁴⁴ Poduzeće koje je mjereno pokazateljima iz izvješća *Doing Business* "Zaštita manjinskih ulagača" je trgovačko društvo uvršteno u najvažniju burzu kapitala u zemlji. Ako je broj trgovačkih društava koja su uvrštena na burzu manji od 10 ili ako u gospodarstvu nema burze kapitala, pretpostavka je da je posrijedi veliko trgovačko društvo u privatnom vlasništvu i da ima nekoliko dioničara.

Tablica 6.1 Zaštita manjinskih ulagača u Hrvatskoj i najbolji rezultati

Pokazatelj Doing Business	Hrvatska	Regionalni prosjeak	Najbolji rezultat u regiji	Najbolji rezultat u svijetu
Zaštita manjinskih ulagača (0-10)	5,8	5,9	7,3 (Albanija)	8,2 (Novi Zeland)
Propisi o sukobu interesa (0-10)	5	6	7,3 (Albanija; Gruzija)	9,7 (Novi Zeland; Singapur)
Indeks objave (010)	3	6,4	10 (Bugarska)	10 (11 gospodarstava)
Indeks obveza direktora (0-10)	6	4,8	8 (Albanija, Bivša jugoslavenska republika)	10 (Kambodža)
Indeks Parnice dioničara (0-10)	6	6,7	8 (9 gospodarstava)	10 (Mozambik)
Razmjer dioničarskog upravljanja (0-10)	6,5	5,9	7,3 (Bugarska)	7,8 (Francuska, Indija)
Indeks Prava dioničara (0-10,5)	7,5	7,8	10,5 (Armenija, Rumunjska)	10,5 (8 gospodarstava)
Snaga upravljačke strukture (0-10,5)	7	4,4	8 (Srbija)	8 (Srbija; Francuska)
Indeks Korporativna indeks transparentnosti (0-9)	5	5,4	8,5 (Bugarska; Kirgiska Republika)	8,5 (4 gospodarstava)

Izvor: *Doing Business* baza podataka

Preporuke za kratkoročno razdoblje

Proširiti zahtjeve o objavljivanju podataka o transakcijama povezanih strana prema javnosti i regulatorima tržišta. U pedeset i dva od 189 gospodarstava obuhvaćenih izvješćem *Doing Business* ne primjenjuju se striktna pravila o objavljivanju podataka o transakcijama povezanih strana (prije i poslije zaključenja transakcije). Ona uključuju Francusku, Novi Zeland, Singapur i Albaniju. Korporativni skandali, aktivizam ulagača, globalna financijska kriza i ujednačavanje računovodstvenih standarda potaknuli su vlade diljem svijeta na pooštavanje zahtjeva o objavljivanju podataka.

U Hrvatskoj se u Zakonu o trgovačkim društvima, ni u Zakonu o tržištu vrijednosnih papira niti u s njima povezanim propisima ne navodi upućivanje na obvezu trenutnog objavljivanja podataka o mogućem sukobu interesa upravi i izravno javnosti. Izmjenom propisa potrebno je zahtijevati objavljivanje detaljnih podataka o prirodi i opsegu sukoba interesa, kao i svih važnih podataka o transakciji.

Takve bi informacije u najboljem slučaju trebalo objaviti na mrežnom mjestu društva (ako je ima), kao i na mrežnom mjestu Zagrebačke burze (<http://zse.hr>).

Zahtijevati izvješće vanjskog revizora prije odobrenja transakcija među zainteresiranim stranama. Trenutačno se propisima ne zahtijeva revizija uvjeta transakcija među povezanim stranama prije negoli li uprava odobri transakciju. U revizorskom bi izvješću trebalo ocijeniti glavne uvjete transakcije i iznijeti mišljenje o tome je li transakcija

zaključena pod tržišnim uvjetima. Kako bi se proširilo objavljivanje podataka, takva bi revizija trebala biti obvezna za velike transakcije među povezanim stranama. Osim toga, u zakone je potrebno unijeti odredbe o sustavu odgovornosti, ako vanjski revizor prezentira netočne ili nejasne podatke o transakciji.

Kako bi se izbjeglo preveliko opterećenje i troškovi provedbe ovoga zahtjeva, posebno za manja poduzeća, zahtjev bi se mogao propisati samo za određene transakcije; na primjer, za sve transakcije u vrijednosti 10 % imovine društva ili višoj. Ovom se mjerom dioničari štite od uzajamnog poslovanja i omogućuje im se donošenje informiranih odluka pri glasovanju o takvim poslovima.

Revizija transakcija među povezanim stranama zahtijeva se u Francuskoj i Ujedinjenoj Kraljevini. I Kuvajt je nedavno osnažio svoj pravni sustav zaštite ulagača tako što je manjinskim dioničarima omogućen jednostavniji postupak imenovanja revizora radi revizije poslovanja društva.

Osigurati dioničarima pravo da drže direktore odgovornima za štete nastale na temelju transakcija između povezanih strana. Trenutačno manjinski dioničari na sudu moraju dokazati nemar direktora. Ovakav zahtjevniji standard, kojim se od dioničara zahtijeva da dokažu namjeru činjenja, namjeru nanošenja štete ili spoznaju da bi nečije ponašanje moglo biti štetno, osim materijalne štete, treba dopuniti tako da manjinski dioničari mogu držati direktore odgovornima za nepoštene ili štetne transakcije s povezanim stranama samo zbog prisutnog sukoba interesa, sve dok dotična transakcija uzrokuje štetu. U ovom slučaju zakonom bi trebalo urediti da manjinski dioničari moraju dokazati materijalnu štetu, a ne namjeru počinjenja štete, čime bi se povećali izgledi za naplatu štete, kao i za određenu razinu zaštite.

Nadalje, ako je transakcija među povezanim stranama za male dioničare nepoštena, opresivna ili štetna ili ako je prisutan sukob interesa (odnosno ne samo u slučajevima prijevare ili loše vjere), zakonom bi trebalo propisati mogućnost poništenja transakcije. Štoviše, zakonom treba propisati novčane kazne za direktora koji sudjeluje u transakciji između povezanih strana koja je štetna za društvo.

U trideset su gospodarstava uvedena pravila prema kojima su direktori odgovorni za transakcije koje su nepoštene ili štetne za ostale dioničare, čak i ako u transakciji nema elemenata zlouporabe. Ustvari, u Albaniji, Bivšoj jugoslavenskoj republici Makedoniji, Crnoj Gori i Novom Zelandu direktori su odgovorni za štetu nanесenu transakcijom s povezanom stranom ako se poslovanje društva vodi ili se vodilo na način koji je nepošteno štetan ili suprotan interesima dioničara društva.

Ograničiti uzajamno dioničarstvo između dva neovisna društva na 10 % ukupnih dionica u posjedu dioničara. Zbog uzajamnog dioničarstva može doći do dvostrukog obračuna tako da se pri utvrđivanju vrijednosti temeljni kapital svakog društva obračunava dva puta. Tako se radi kontrole ograničuje tržište i obeshrabruje kupnja dionica. Društva povezana uzajamnim dioničarstvom podložna su pomutnji i arbitrarnim odlukama rukovodstva i teže je utvrditi identitet dioničara s kontrolnim paketom dionica, kao i razmjer njihova vlasništva i kontrole. Na primjer, jedan dioničar može imati kontrolu nad znatno većim brojem glasova u odnosu na broj dionica koje su upisane pod njegovim imenom, kao što može kontrolirati i neizravna glasačka prava kroz udjele u drugom poslovnom subjektu, koji je i sam pod djelomičnom kontrolom trgovačkog društva. Stoga je preporučena dobra praksa da neovisna društva ne bi jedno u drugome smjela imati više od 10 % ukupnih dionica u posjedu dioničara.

Zahtijevati objavljivanje podataka o drugim direktorskim položajima članova uprave,

kao i osnovnih podataka o njihovom glavnom radnom odnosu. U cilju promicanja bolje korporativne transparentnosti, može se zahtijevati da godišnji financijski izvještaji društava koja su uvrštena na burzu sadržavaju pojedinosti o svim direktorskim funkcijama njihovih direktora u svakom trenutku tijekom tri godine odmah prije i nakon završetka financijske godine, kao i u razdoblju obnašanja funkcije direktora. Osim toga, potrebno je navesti i podatke o njihovom radnom iskustvu i radnom mjestu ili mjestima u proteklih deset godina. Nadalje, u godišnjem financijskom izvještaju društva potrebno je objaviti ključne podatke o direktorima, kao što su podaci o funkcijama direktora ili predsjedatelja, kako sadašnjim tako i onima koje su obnašali tijekom protekle tri godine u drugim društvima koja su uvrštena na burzu, kao i o njihovim drugim glavnim obvezama.

Zahtijevati objavljivanje podataka o naknadama za upravljanje na pojedinačnoj osnovi. Zahtjevi u pogledu financijskog izvještavanja društava koja su uvrštena na burzu mogu se proširiti tako da uključuju izvještaj o naknadama, uz navođenje pojedinosti o naknadi svakog člana ključnog upravljačkog osoblja društva. "Ključno upravljačko osoblje" može se definirati tako da znači osobe koje su izravno ili neizravno nadležne i dogovorne za planiranje, usmjeravanje i nadzor aktivnosti poslovnog subjekta, uključujući i izvršnog ili nekog drugog direktora poslovnog subjekta. Izvještaj o naknadama mora sadržavati i podatke o osnovnim naknadama, kao što su novčana primanja, plaća i naknade, isplata dobiti u novcu i ostali bonusi, nenovčane naknade, naknade nakon prestanka radnog odnosa, uključujući mirovine, kao i dugoročne naknade, kao što su planovi poticaja.

Najbolja je praksa poticati društva na objavljivanje potpunih podataka o navedenim naknadama isplaćenim petorici ključnih članova upravljačkog osoblja. U godišnjem izvještaju o naknadama potrebno je objaviti pojedinosti o naknadama zaposlenicima koji su članovi uže obitelji direktora ili izvršnog direktora kojima su tijekom godine poimence isplaćene naknade veće od unaprijed utvrđenog iznosa uz jasno navođenje zaposlenikova odnosa s određenim direktorom ili izvršnim direktorom.

Olakšati parnice dioničara osiguranjem širih ovlasti dioničarima tijekom postupka.

Manjinskim dioničarima treba osigurati pristup važnim podacima o društvu pri pokretanju parnice protiv direktora i rukovoditelja. Raspon dokumenata koji se mogu zahtijevati tijekom parnice treba proširiti tako da uključuje sve podatke bitne za predmet spora. Trenutačno se Zakonom o parničnom postupku zahtijeva navođenje određenih podataka za izvođenje dokaza tijekom postupka (tj. datum, naslov, broj podneska itd.). Kako bi se olakšalo izvođenje dokaza koje nije lako utvrditi, primjerice zbog toga što podnositelju zahtjeva nije poznat datum upisa (npr. kako utvrditi koji zapisnik sastanka uprave sadrži podatke o bitnoj raspravi), Zakonom o parničnom postupku strankama je dopušteno da od suprotne stranke zatraže vrste isprava bez navođenja podataka o određenim ispravama. U nekoliko gospodarstava postoje takve mjere zaštite manjinskih dioničara, uključujući Novi Zeland, Poljsku i Irsku.

Plaćanje poreza

Istraživanje pokazuje da u složenim poreznim sustavima postoji rizik visoke razine izbjegavanja poreznih obveza te da je u njima manje izravnih stranih ulaganja.⁴⁵ Visoki troškovi izvršenja poreznih obveza povezani su i s većim neslužbenim sektorima, višim stupnjem korupcije i s manje ulaganja. Nasuprot tome, u gospodarstvima s dobro osmišljenim poreznim sustavima raste poduzetništvo te u konačnici rastu i ukupna ulaganja i zapošljavanje.

U izvješću *Doing Business* pokazateljima "Plaćanje poreza" bilježe se porezi i obvezni doprinosi koje srednji poduzetnik mora podmiriti u određenoj godini, kao i vrijeme potrebno za izvršenje poreznih obveza na ime tri glavna poreza: porez na dobit, PDV ili porez na promet te porezi na rad i obvezni doprinosi. Hrvatska je na 36. mjestu u svijetu od ukupno 189 gospodarstava po lakoći plaćanja poreza i na 6. mjestu od ukupno 26 u regiji Europe i srednje Azije (Tablica 7.1).

Tablica 7.1 Plaćanje poreza u Hrvatskoj i najbolji rezultati

Pokazatelj <i>Doing Business</i>	Hrvatska	Regionalni prosjeak	Najbolji rezultat u regiji	Najbolji rezultat u svijetu
Plaćanja (broj na godišnjoj razini)	19	20,5	5 (Gruzija; Ukrajina)	2 (Posebno upravno područje Hong Kong;
Vrijeme (sati godišnje)	208	234,3	52 (San Marino)	12 (Ujedinjeni Arapski Emirati)
Ukupna porezna stopa (% dobiti od poslovanja)	18,8 posto	34,9 posto	nije primjenjivo	nije primjenjivo

Izvor: Baza podataka *Doing Business*

Reformski zahvati

U 2012. Hrvatska je trgovačkim društvima olakšala plaćanje poreza uspješnim uvođenjem elektroničkog sustava za obvezne doprinose, kojim se koristi većina društava. Smanjila je i visinu naknade za šume i doprinosa Gospodarskoj komori. Potonji su zatim i ukinuti u siječnju 2014.

Preporuke za kratkoročno razdoblje:

Nastaviti s informiranjem malih i srednjih poduzetnika o poreznim pitanjima, kako bi se osiguralo izvršenje poreznih obveza te provoditi informativne kampanje radi daljnjeg povećanja elektroničkog podnošenja poreznih prijava. Malim je poduzetnicima često najveća prepreka plaćanju poreza nedostatak osnovnih računovodstvenih znanja. Država taj nedostatak može otkloniti osiguravanjem kapaciteta za osposobljavanje malih poduzetnika. Obje će strane od toga imati koristi: ako poduzetnici nauče pripremati i podnositi porezne prijave i učinkovitije plaćati poreze, država će moći osigurati bolju primjenu poreznih propisa. Poduka o porezima posebno je važna nakon provedenih značajnih reformi poreznog sustava (odnosno, unaprjeđenja sustava i potrebnih računalnih programa za elektroničko podnošenje poreznih prijava i plaćanje i povećanja stopa nekih poreza i doprinosa).

⁴⁵ Složeni porezni sustavi povezuju se s manjim brojem izravnih stranih ulaganja u gospodarstvu, ali ne utječu na njihovu razinu. S druge strane, visoka stopa poreza na dobit negativno utječe i na broj i na razinu izravnih stranih ulaganja. Smanjenje složenosti poreznog sustava za 10 % može se usporediti sa smanjenjem efektivne stope poreza na dobit za 1 % (Lawless 2013).

Prekogranično trgovanje

Uspješnost carine, ostalih propisa o tehničkom nadzoru trgovine, kvaliteta infrastrukture za trgovanje te prepreke trgovanju utječu na lakoću trgovanja među zemljama. Gospodarstva s najučinkovitijom trgovinskom logistikom dijele neka obilježja. Prvo, omogućuju elektroničku razmjenu podataka s carinskim i drugim nadzornim tijelima. Sve je raširenija primjena elektroničkih sustava za prijenos i obradu carinskih podataka. Trenutačno 88 % gospodarstava u svijetu omogućuje trgovcima podnošenje barem nekih izvoznih i uvoznih isprava, tovarnih listova ili drugih carinskih isprava carinskim tijelima elektroničkim putem. U proteklih deset godina 127 gospodarstava, uključujući Hrvatsku, uvelo je ili unaprijedilo takve sustave. Sve više zemalja uvodi jedinstveni elektronički šalter s pomoću kojeg se trgovci povezuju ne samo s carinom, nego i s drugim tijelima koja sudjeluju u uvoznim i izvoznim postupcima. Najsuvremeniji takvi sustavi kreću se prema trgovini "bez papira". Trgovci mogu dostavljati isprave elektroničkim putem preko jednog mjesta za unos podataka kako bi ispunili sve zahtjeve u vezi s uvozom i izvozom, i mogu ih razmjenjivati sa svim stranama koje sudjeluju u trgovini, uključujući, među ostalim, carinska i druga državna tijela, banke, špeditere i osiguravajuća društva. Drugo, u gospodarstvima s učinkovitim trgovinskim okruženjima provode se procjene na temelju rizika i time se fizičke provjere svode na manji postotak tereta i skraćuje kašnjenje pri carinjenju.

U izvješću *Doing Business*⁴⁶ mjereni su vrijeme, trošak (isključujući tarife) te broj isprava potrebnih za izvoz i uvoz standardnog tereta robe morskim putem, dok se *Indeksom učinkovitosti logistike*⁴⁷ (LPI), *Anketom poduzeća*⁴⁸ (ES) i *indeksom globalne konkurentnosti*⁴⁹ (GCI) izvješćuje o predodžbi čelnih poduzetnika o trgovinskoj logistici i pokazateljima iskustva poduzeća pri uvozu i izvozu (Tablica 8.2). Preporuke u ovom odjeljku temelje se na rezultatima koje je Hrvatska ostvarila u izvješću *Doing Business*, uzimajući u obzir, prema potrebi, i rezule drugih indeksa.

Tablica 8.1 Prekogranično trgovanje u Hrvatskoj i najbolji rezultati

Izvješće	Pokazatelj	Jedinica	Hrvatska	Regionalni prosjek	Najbolji rezultat u regiji	Najbolji rezultat u svijetu
	Lakoća prekograničnog trgovanja	Poredak (1189)	86	-	21 (Litva)	Singapur
	Izvozne isprave	Broj	6	7	4 (Litva, Gruzija, Bugarska, San Marino)	2 (Francuska, Irska)

⁴⁶ <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/croatia/#trading-across-borders>

⁴⁷ Na temelju međunarodnog LPI-ja zemlju u šest područja kvalitativno ocjenjuju njezini trgovinski partneri - stručnjaci u logistici koji rade izvan zemlje. Vidjeti http://d21a6b425f3bbaf58824-9ec594b5f9dc5376fe36450505ae1164.r12.cf2.rackcdn.com/LPI_Report_2014.pdf

⁴⁸ <http://www.enterprisesurveys.org/data/exploreeconomies/2013/croatia>

⁴⁹ http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf

	Vrijeme potrebno za izvoz	U danima	16	24	7 (Cipar)	6 (5 gospodarstava)
	Troškovi izvoza	USD/kontejner	1.335	2.154	600 (Latvija)	410 (Timor Leste)
	Uvozne isprave	Broj	7	8	4 (Gruzija, San Marino)	2 (Francuska, Irska)
	Vrijeme potrebno za izvoz	U danima	14	26	5 (Cipar)	4 (Singapur)
	Troškovi izvoza	USD/kontejner	1.185	2.436	730 (Albanija)	415 (Timor Leste)

Tablica 8.2 Ostali trgovinski pokazatelji

Izvješće	Pokazatelj	Jedinica	Poredak na ljestvici/ocjena
			Hrvatska
LPI	Indeks učinkovitosti logistike (općenito)	Poredak (1-160)	55
	Indeks Učinkovitost logistike (carina)	Poredak (1-160)	50
ES	Carinski i trgovinski propisi prepoznati kao najveće ograničenje	postotak trgovinskih poduzeća	3,2
GCI	Carinski postupci kao opterećenje	Poredak (1-144)	41

U izvješću *Doing Business* pokazatelj Prekogranično trgovanje trenutačno se odnosi na ukupni postupak uvoza ili izvoza, od sklapanja ugovora do primitka akreditiva i primitka robe u odredišnoj luci, odnosno odlaska robe iz otpremne luke. U Hrvatskoj izvoz u prosjeku traje 16, a izvoz 14 dana, pri čemu su troškovi izvoza 1.335 USD, a troškovi uvoza 1.185 USD. Trenutačno se za izvoz zahtijeva 3, a za uvoz 7 isprava (Tablica 8.1). Iako je prema ovom pokazatelju ostvarila rezultat iznad prosjeka u regiji Europe i srednje Azije, Hrvatska zaostaje iza drugih gospodarstava u okruženju, kao što su Mađarska, Bugarska i Rumunjska.

Reformski zahvati

Od 2005. Hrvatska je znatno unaprijedila svoju lučku infrastrukturu. U kolovozu 2011., korporacija *International Container Terminal Services Inc.* (ICTSI) pokrenula je investicijski program vrijedan 30 milijuna EUR u cilju obnove *Adriatic Gate Container Terminala (AGCT)* u Rijeci. Uslijedila su znatna ulaganja u infrastrukturu, što uključuje, ali nije ograničeno na popravke kontejnerskog terminala, nove kontejnerske dizalice, rekonstrukciju željezničkog terminala i čišćenje morskog dna na južnom pristaništu. Kada je posrijedi informacijski sustav, Wi-Fi tehnologija zamijenjena je tehnologijom 3G za mobilne uređaje na terenu. Još jedan značajan korak naprijed bio je razvoj operativnog sustava NAVIS SPARCS N4 za praćenje kretanja tereta kroz terminale. Sustav je postavljen u siječnju 2012. i postupno je puštan u pogon tijekom 2012. Uvođenjem ovoga sustava povećana je produktivnost dizalica, racionalizirani su potrošnja energenata i prazni hod kamiona.

Od 2006. Hrvatska je u velikoj mjeri uskladila i pojednostavnila carinske postupke pri uvozu i izvozu u okviru priprema za pristupanje Europskoj uniji 1. srpnja 2013. Nadalje, zahvaljujući sustavu NAVIS unaprijeđeni su prijenos naloga i komunikacija između špeditera i tijela lokalne uprave. Od nedavno je u zemlji olakšano prekogranično trgovanje zahvaljujući uvođenju novog elektroničkog carinskog sustava CARINA.HR.

Preporuke za kratkoročno razdoblje

Provesti projekt elektroničkog nadzora u Carinskoj upravi. Trenutačno hrvatski carinici rezultate kontrola bilježe u papirnom obliku, a zatim ih, po okončanju pregleda, unose u sustav. Hrvatska Carinska uprava trenutačno razmatra provedbu projekta "e-nadzor", kako bi carinici mogli rezultate pregleda unositi izravno u sustav. To će znatno unaprijediti učinkovitost, značit će i uštedu vremena carinskih službenika jer će se smanjiti papirologija, što će Carinskoj upravi omogućiti učinkovitije elektroničko praćenje rada službenika, ažuriranje baza podataka u stvarnom vremenu, trenutačno upozorenje carinskim službenicima na slučajeve sumnjive robe, što će unaprijediti upravljanje rizicima i omogućiti Carini da usmjeri svoje napore tamo gdje je to potrebno.

Preporuke za srednjoročno razdoblje

Uspostaviti sustav jedinstvenog elektroničkog šaltera za sve povezane trgovinske transakcije. Prekogranično trgovanje nadziru brojne službe. Stoga je koordinirano praćenje granice i postupka carinjenja iznimno važan čimbenik za olakšanje trgovanja i moglo bi dovesti do osjetnog smanjenja vremena i troškova prekograničnog trgovanja. Trenutačno ne postoji potpuno funkcionalan sustav s pomoću kojega bi uvoznici, izvoznici i carinski brokeri sve potrebne prijave za izdavanje dozvola mogli podnositi elektroničkim putem.

Otkako je Hrvatska postala članica Europske unije, hrvatska je Carina zadužena za sedam graničnih inspeksijskih postaja u EU-u - dvije s Bosnom i Hercegovinom, jedna sa Srbijom, jedna s Crnom Gorom, luke Rijeka i Ploče te Zračna luka Zagreb.⁵⁰ O dolascima na graničnu inspeksijsku postaju Carina se obavješćuje unaprijed (jedan sat prije dolaska robe cestovnim prijevozom, dva sata ako se roba prevozi željeznicom i 24 sata unaprijed ako se prevozi zrakoplovom). Carina zatim obavješćuje druga tijela nadležna za kontrolu granice, kao što su Ministarstvo poljoprivrede (nadležno za veterinarsku i fitosanitarnu inspekciju) i Ministarstvo zdravlja (nadležno za sanitarnu inspekciju). Nažalost, s obzirom na to da informacijski sustavi ovih tijela uzajamno ne komuniciraju, komunikacija između nadležnih tijela odvija se u pisanom obliku. Zbog toga dolazi do kašnjenja.

Sustav jedinstvenog elektroničkog šaltera omogućio bi trgovcima obavljanje svih transakcija preko jedinstvenog portala. Rezultati iz takvih aplikacija mogli bi se automatski unositi u sustav carinjenja radi obavješćivanja tijela nadležnih za provedbu inspekcije, ali i za pružanje savjeta podnositeljima zahtjeva. Time bi se postupci uvoza i izvoza znatno ubrzali, unaprijedila bi se točnost te smanjile prilike za korupciju.

Iako se sustavi jedinstvenog elektroničkog šaltera znatno razlikuju po funkcionalnosti i složenosti, najbolji sustavi jedinstvenog elektroničkog šaltera povezuju banke, tijela nadležna za izdavanje dozvola i ona nadležna za carinjenje u jednu platformu te

⁵⁰ Hrvatska je Carina prisutna na svim graničnim prijelazima za međunarodni promet, a ne na samo sedam prethodno navedenih. Prethodno navedenih sedam graničnih postaja su granične inspeksijske postaje.

omogućuju razmjenu podataka u stvarnom vremenu, čime se ubrzava postupak izdavanja dozvola i odobrenja. Najbolje prakse iziskuju sustav carinjenja bez papira, dopunjen elektroničkim sustavom za uzajamnu razmjenu podataka. Sustav jedinstvenog elektroničkog šaltera omogućio bi trgovcima unos svih isprava, plaćanje potrebnih naknada i dobivanje odobrenja elektroničkim putem. Da bi takve promjene postale uistinu moguće, promjene pravnoga okvira i unaprjeđenja informacijskih sustava svih nadležnih tijela moraju biti usklađeni sa standardima EU-a, kako bi ti sustavi bili interoperabilni s europskim carinskim sustavima.

Singapur je zbog svojeg sustava *TradeNet* prvi u svijetu po uvođenju takve platforme, odnosno jedinstvenog šaltera. *TradeNet* obrađuje 20 do 30 tisuća deklaracija dnevno i povezuje 35 državnih tijela nadležnih za kontrolu. Nekoliko gospodarstava izvješćuje o pozitivnim rezultatima uvođenja sustava jedinstvenog elektroničkog šaltera. Koreanska carinska služba procjenjuje da je uvođenjem sustava jedinstvenog elektroničkog šaltera u 2010. godini ostvarila 18 milijuna USD, što je dio ukupnih prihoda gospodarstva od oko 3,47 milijardi USD ostvarenih slijedom napora koje je služba uložila u pojednostavnjenje trgovine.⁵¹

⁵¹ Carinska služba Koreje. 2011. *The Embodiment of Business-Friendly Environment by KCS Challenges*. Seoul.

Izvršenje ugovora

Istraživanja u raznim zemljama diljem svijeta navode na zaključak da u nedostatku učinkovitih sudova poduzeća manje ulažu i ulaze u manje poslovnih transakcija, dok neslužbene transakcije postaju sve privlačnije. U okviru studije provedene u 27 gospodarstava utvrđeno je da udjel neslužbenog sektora u ukupnom gospodarstvu opada što je kvalitetnije izvršenje ugovora, što je utvrđeno na temelju ocjene vladavine prava u cijeloj zemlji i mišljenja poduzetnika o pravednosti sudovanja.⁵² Učinkovitost sudova povezuje se s manjim udjelom neslužbenog sektora u ukupnom gospodarstvu, višom razinom povjerenja ulagača i bankovnog financiranja novih ulaganja poduzeća.⁵³ Na primjer, reforme u drugim područjima, kao što su prava vjerovnika, mogu uvećati priljev kredita od banaka samo ako je moguće prisilno ostvarenje ugovora na sudu.⁵⁴

U izvješću *Doing Business* mjerena je učinkovitost (broj postupaka, trajanje i troškovi) pravosudnog sustava u rješavanju uobičajenih trgovačkih sporova na Trgovačkom sudu u Zagrebu. Na globalnoj je razini, među 189 gospodarstava, Hrvatska na 54. mjestu po lakoći izvršenja ugovora te na 16. mjestu među njih 26 u regiji Europe i srednje Azije. U prosjeku, poduzetnici u Hrvatskoj plaćaju 13,8 % od vrijednosti tražbine odvjetnicima, sudovima i za naknade za prisilnu provedbu, a rješavanje trgovačkog spora na sudovima traje 572 dana. U Singapuru, poduzetnici isti spor riješe za 150 dana (Tablica 9.1).

Tablica 9.1 Izvršenje ugovora u Hrvatskoj i najbolji rezultati

Pokazatelj <i>Doing Business</i>	Hrvatska	Regionalni prosjek	Najbolji rezultat u regiji	Najbolji rezultat u svijetu
Postupci (broj)	38	37,2	7 (Bjelorusija)	21 (Irska, Singapur)
Vrijeme (u kalendarskim danima)	572	448,1	195 ((Uzbekistan)	150 (Singapur)
Trošak (postotak tražbine)	13,8 posto	25,2 posto	12,7 posto (Slovenija)	9,0 posto (Island)

Izvor: Baza podataka *Doing Business*

Reformski zahvati

Novi Ovršni zakon stupio je na snagu u listopadu 2012. Cilj mu je skratiti vrijeme postupka prijenosom određenih postupaka sa sudova na druga tijela, kao što je Financijska agencija (FINA). Prema novom Ovršnom zakonu, FINA je nadležna za izravno izvršenje sudskih presuda i sudskih nagodbi ovrhom na novčanim sredstvima na bankovnim računima dužnika. Stoga vjerovnici više ne moraju povrh pravomoćne presude čekati i rješenje o ovrsi.

⁵² Dabla-Norris i Inchauste Comboni 2008.

⁵³ Među ostalim materijalima, Vidjeti G.B. Ramello i S. Voigt, 2012. "The economics of efficiency and the judicial system," *International Review of Law and Economics*; Mehnaz Safavian and Siddharth Sharma, 2007. "When Do Creditor Rights Work?" *World Bank Policy Research Working Paper No. 4296*; John Ahlquist and Aseem Prakash, 2010. "FDI and the costs of contract enforcement in developing countries," *Policy Sciences*, Springer, vol. 43(2), pages 181-200, June; Inessa Love, 2011. "Settling Out of Court: How Effective is Alternative Dispute Resolution," *Viewpoint Note No. 329*, Grupacija Svjetske banke, listopad.

⁵⁴ Safavian i Sharma 2007.

Štoviše, Hrvatska je odobrila znatne izmjene Zakona o parničnom postupku (NN br. br. 25/2013), koji je stupio na snagu 1. travnja 2013. Izmjenama je pojednostavnjen parnični postupak, što uključuje i način izvođenja dokaza za stranke u postupku. Novim su Zakonom uvedeni rokovi i elektroničko podnošenje pismena, te je ukinuto višestruko prebacivanje postupanja po predmetu sa sudova nižeg stupnja na sudove višeg stupnja.

Preporuke za kratkoročno razdoblje

Provesti analizu sudskih postupaka u svrhu prepoznavanja uskih grla i osmisliti rješenja. U Zagrebu se trgovački sporovi rješavaju u prosjeku za 20 mjeseci. Za to vrijeme tužitelji moraju čekati i više od mjesec dana od podnošenja tužbe do uručjenja obavijesti tuženiku. Od početka sudskog postupka do presude prođe i godinu dana, a najveći dio vremena se čeka na prvo saslušanje i naknadne rasprave. Nakon donošenja presude, na njezino izvršenje čeka se gotovo šest mjeseci, za prodaju imovine stranke koja je izgubila parnicu na javnoj dražbi.

Preporuka je da se mapiraju postupci propisani zakonom i koraci koje sud u praksi poduzima pri postupanju u predmetu od njegova pokretanja do okončanja. Na taj se način mogu utvrditi nepotrebni administrativni poslovi sudskog osoblja, sudaca i stranaka, kao i prilike za unaprjeđenja uz promjene zakonodavstva (ili bez njih). Bilo bi to korisno i za utvrđivanje raspodjele resursa potrebnih za poboljšanje djelotvornosti i troškovne učinkovitosti. Takva se procjena može provesti i na zahtjev Vlade, a mogla bi i ubrzati napore Ministarstva pravosuđa u pogledu pojednostavnjenja sudskih postupaka.

Pojačati promicanje alternativnoga rješavanja sporova (ARS). Alternativno rješavanje sporova pokazalo se značajnim čimbenikom lakšega pristupa pravosuđu; njime se u brojnim gospodarstvima ubrzava rješavanje sporova na temelju dogovora poduzetnika. Promicanjem mjera ARS-a mogao bi se smanjiti postojeći broj neriješenih predmeta na hrvatskim sudovima. Primjenom ARS-a i drugih mjera kojima se ubrzavaju sudski postupci i izvršenje presuda unaprijedila bi se učinkovitost i smanjili troškovi odvjetničkih naknada koje poduzetnici moraju podmiriti pri rješavanju sporova. Zbog neučinkovitih postupaka stranke se često opetovano i nepotrebno pojavljuju na sudu, a računi odvjetnika rastu. Ograničenjem vremena koje odvjetnici provode na sudu (ili pripremajući se za sud) smanjili bi se troškovi za klijente, ali bi i odvjetnici dobili više vremena koje bi mogli posvetiti drugim klijentima. Hrvatsko Ministarstvo pravosuđa trenutačno razmatra promicanje ARS-a kroz sudske pristojbe, te tako slijedi primjer drugih europskih zemalja, npr. Ujedinjene Kraljevine. Trebalo bi osnažiti takve napore.

Preporuke za srednjoročno razdoblje

Nastaviti unaprjeđivati sustav e-sudovanja uvođenjem podnošenja pismena elektroničkim putem i elektroničkih usluga u postupku. Od 2007. Hrvatska je ostvarila znatan napredak u pravcu uspostave sustava e-sudovanja. U proteklih nekoliko godina svi županijski, trgovački i općinski sudovi povezani su u Integrirani sustav za upravljanje sudskim predmetima (e-Spis).⁵⁵ Podaci u sustavu mogu se pratiti po različitim unaprijed definiranim parametrima (npr. zaprimljeni, riješeni i neriješeni predmeti, po vrsti spora, po sucu, po učinkovitosti sudaca itd.). U svim sudovima koji su povezani sustavom e-Spis provodi se automatski postupak dodjele predmeta. Od 2013. nova

⁵⁵ Sustav e-Spis uveden je početkom 2008., a svi su sudovi njime obuhvaćeni do kolovoza 2013.

mrežna usluga e-Predmet ⁵⁶ omogućuje strankama i odvjetnicima pristup osnovnim podacima o tijeku i dinamici rješavanja predmeta, čime se sudovi rasterećuju od takvih upita. Od siječnja 2015. FINA podržava elektroničke dražbe nekretnina i pokretne imovine.

Unatoč navedenim naporima, postupak informatizacije još uvijek nije dovršen. Podnošenje pismena elektroničkim putem i elektroničke usluge u postupku još uvijek nisu dostupne. Jednako tako, stranke dokaze dostavljaju u papirnom obliku (kao i iskaze svjedoka). Zbog toga sudski službenici, suci i stranke moraju izlaziti na kraj s dvojnim sustavom u kojem se samo jedan dio podataka koje moraju ocijeniti, npr. zapisnici sa saslušanja i prethodne sudske odluke, može pronaći na mreži. Zbog toga su prostorije suda često zatrpane papirima i spisima, sudski službenici zatrpani su poslom, a kašnjenja su sve dulja.

Potrebno je postupno poduzimati odgovarajuće mjere za uvođenje sustava e-sudovanja bez papira. Europske zemlje u kojima dobro funkcioniraju sustavi e-sudovanja su Austrija, Danska, Finska, Norveška, Nizozemska, UK i Portugal. U Austriji, svi podnesci odvjetnika u građanskim parnicama i postupcima sada prolaze kanalom elektroničkih podataka koji je u nadležnosti Ministarstva pravosuđa. Presude se dostavlja ju elektroničkom poštom, koja je zamijenila stari način dostavljanja obavijesti na papiru. Ujedinjena je Kraljevina uspješno uvela elektroničko upravljanje predmetima na sudovima. Ovako to funkcionira: sudski službenici na trgovačkim sudovima utvrđuju rokove na prvoj konferenciji o upravljanju predmetom za sve aktivnosti od otvaranja predmeta do suđenja. Potom, nekoliko dana nakon konferencije o upravljanju predmetima, stranke utvrđuju datum suđenja odabirom jednog od niza datuma utvrđenih na konferenciji o upravljanju predmetima. Sudski službenici aktivno prate svaki predmet koji će se voditi na sudu od trenutka podnošenja tužbe do trenutka pravomoćnosti odluke. To im omogućuje praćenje radnog opterećenja, predviđanje trendova i strateško planiranje. I Koreja je uspješno uvela učinkovit sustav upravljanja predmetima. Uvođenje opsežnog sustava e-sudovanja koreanskim je sucima omogućilo postupanje u oko 3.000 predmeta godišnje, do 400 predmeta mjesečno i saslušanje 100 tužbenih razloga mjesečno (Okvir 2.).

⁵⁶ <http://e-predmet.pravosudje.hr>

Okvir 2.: Poboljšanje učinkovitosti sudovanja: e-sudovanje u Republici Koreji

Pristupi e-sudovanju različiti su u gospodarstvima, ovisno o kapacitetima i prioritetima pravosuđa, ali i sposobnostima stranaka za primjenu takvih rješenja. Alati dostupni strankama u Koreji s vremenom su se postupno proširivali. Trenutačno je Koreja prva u svijetu prema indeksu spremnosti e-vlade, što je složena mjera kapaciteta i spremnosti gospodarstva na primjenu e-vlade u svrhu razvoja.

Prvi sustav upravljanja predmetima uveden je sredinom 80-ih i omogućio je unutarnjim korisnicima pretraživanje građanskih postupaka u bazi podataka. Danas sustav obiluje značajkama od kojih je većina osmišljena kao pomoć sucima (sustav upravljanja predmetima i sustav podrške sucima), strankama u postupku (e-spis) i radi informiranja javnosti (objavljivanje predmeta).

Postupci su dodatno pojednostavnjeni tako što sustav omogućuje elektroničko plaćanje svih naknada kreditnom karticom ili nalogom za plaćanje u trenutku podnošenja pismena. Osim toga, korisnici se elektroničkom poštom ili tekstualnim porukama obavješćuju o dodatnim pismenima koje je dostavila druga stranka u postupku. Nakon što sustav za dodjelu predmeta dodijeli predmete, određeni suci i odvjetnici mogu sve svoje predmete vidjeti na mreži, što uključuje i sva pismena dostavljena u određenom sudskom postupku u PDF formatu.

Za suce sustav podrške ima četiri glavne značajke:

- Sustav upravljanja predmetima, koji sucima omogućuje da organiziraju svoj rad na temelju statusa postupka te da odvojeno postupaju u predmetima u kojima su potrebne posebne mjere.
- "Moja povijest predmeta" sucima omogućuje praćenje predmeta u kojima rješavaju, kao i konačno rješavanje po predmetima.
- Sustav raspoređivanja pomaže pri organiziranju predmeta po danu, tjednu ili mjesecu, što je povezano sa sudskim registrom.
- Sustav pisane podrške omogućuje automatsko formatiranje spisa, višestruko uređivanje presude u manjim predmetima, kao i zajedničko odlučivanje u nekim zajedničkim predmetima. Ovaj sustav automatski izrađuje prijedlog pravomoćne presude, nakon odabira određenog predmeta i željenog predloška. Po završetku sudac unosi elektronički potpis i upisuje odluku u bazu podataka o presudama koju je moguće pretraživati.

Uvedeni su i centri za pomoć na mreži, koji odgovaraju na često postavljana pitanja i raspolažu alatima za tužitelje koji se sami zastupaju, kako bi građani što brže dobili odgovore na pitanja o Vrhovnom sudu i njegovim postupcima. Jedna od najvažnijih komponenti ovih centara za pomoć je mrežna stranica za tužitelje koji se sami zastupaju, na kojoj se mogu pronaći informacije i predlošci koji su potrebni za pokretanje postupka i odgovor na tražbine druge strane, bez pomoći ovlaštenog odvjetnika. U prva dva mjeseca od uvođenja sustava e-spis za građanske predmete, otprilike 5 % ih je pokrenuto elektroničkim putem. U 18 mjeseci ovaj se broj gotovo udvostručio. Ustvari, dvije godine kasnije, u lipnju 2013., taj je udjel porastao na više od 45 %.

Prema izvješću *Doing Business*, u Seoulu uobičajeni spor o prisilnom ostvarenju ugovora traje 230 dana u 32 postupka, trošak je na razini 10,3 % tražbine, po čemu je Koreja u izvješću *Doing Business* na vrhu ljestvice po lakoći izvršenja ugovora. U brojnim su zemljama proračun i tehnološka ograničenja među najčešćim razlozima za neuvođenje e-sudovanja. No, to ne bi smjelo spriječiti manje razvijena gospodarstva u razmatranju mogućnosti e-sudovanja. E-sudovanjem moguće su dugoročne uštede troškova, a početni troškovi razvoja takvih rješenja mogu se podmiriti uz pomoć donatora, uz podršku kolega sa sudova u vodećim gospodarstvima kao što je Koreja.

Uvede li se oprezno, e-sudovanje može unaprijediti sigurnost sudskih pismena i transparentnost sudskih odluka. Dugoročno gledano, ono zemlji može donijeti novčane uštede. Uvođenjem sustava e-sudovanja u Koreji, primjerice, ostvarene su uštede od 221 USD po e-spisu. Takve su uštede posljedica smanjenja uporabe papira, vremena provedenoga na sudu, povoljnijih usluga tijekom postupka, nižih troškova prijevoza, lakšeg arhiviranja pismena te lakšeg plaćanja naknada.

Izvor: *Doing Business 2014*

Stečajni postupci

Učinkoviti propisi o nesolventnosti poduzetnika odnose se na širu temu dostupnosti kredita. Studije pokazuju da su tamo gdje su propisi o stečaju najučinkovitiji vjerovnici, uvjereni da će moći naplatiti sredstva plasirana u kredite, skloniji kreditiranju, uključujući i kreditiranje korisnika kredita s kojima nemaju dugotrajan odnos. Uravnotežen sustav stečaja djeluje i kao filter koji odvaja društva koja su u financijskim poteškoćama iako su ekonomski održiva od neuspješnih društava koja treba likvidirati. Zahvaljujući stečajnom zakonu koji održivim poduzetnicima pruža priliku za novi početak, restrukturiranje i nastavak trajnog poslovanja, omogućuje se održiva viša razina poduzetništva u zemlji, zaštita radnih mjesta, održanje mreža dobavljača, a to su samo neke prednosti za gospodarstvo. Štoviše, olakšanjem izlaza za učinkovito poduzeće i likvidacije neodrživih poduzeća, pozitivan stečajni okvir podrška je učinkovitoj preraspodjeli resursa u cijelom gospodarstvu.⁵⁷

U izvješću *Doing Business* pokazatelji "Stečajni postupci" obuhvaćaju dvije mjere: *naplata duga u slučaju insolventnosti* i *indeks jačanja stečajnog okvira*. Prvim se mjeri vrijeme, trošak i ishod stečajnog postupka za domaća trgovačka društva. Pokazatelj se ne odnosi na slučajeve u kojima vlasnik dobrovoljno likvidira društvo, nego u kojima društvo postaje "insolventno" (uobičajeno se primjenjuje jedna od dvije definicije): (1) poduzetnik nije u stanju podmirivati svoja dugovanja po dospelju; ili (2) poduzetnikove obveze premašuju njegovu imovinu. Drugi je indeks ove godine uveden u izvješće *Doing Business* i njime se ocjenjuju primjerenost i integritet pravnoga okvira koji se primjenjuje na stečajni postupak. Dobre se prakse ocjenjuju u skladu s *Načelima i smjernicama* Svjetske banke o učinkovitim stečajnim sustavima i pravima vjerovnika i dužnika i *Zakonodavnim vodičem za stečajno pravo* Komisije Ujedinjenih naroda za međunarodno trgovačko pravo (*UNCITRAL*).⁵⁸ Podaci za pokazatelje koji se odnose na rješavanje nesolventnosti izvedeni su na temelju upitnika i odgovora lokalnih stečajnih upravitelja, uvidom u zakonske propise te na temelju javno dostupnih podataka o sustavima stečajnih postupaka.

Prema pokazatelju Stečajni postupci i izvješću *Doing Business*, Hrvatska je trenutačno na 56. mjestu od 189 gospodarstava. Osigurani vjerovnici u Hrvatskoj - najčešće su to banke koje prihvaćaju nekretninu kao instrument osiguranja plaćanja - prate stečajni postupak (stečaj) dužnika radi naplate njegovih nepodmirenih dugovanja. Stečaj bi se mogao primijeniti na studiji slučaja pretpostavljenoj pokazateljem, s obzirom na to da Stečajnim zakonom iz 1996., kao ni Zakonom o predstečajnoj nagodbi iz 2012. nije predviđeno izuzeće osiguranih vjerovnika od zastoja postupka (vidi u nastavku), koji imaju pravo pokrenuti zaseban postupak namirenja iz imovine dužnika. Prema izvješću *Doing Business*, prosječan stečajni postupak u Hrvatskoj traje nešto dulje od tri godine, a troškovi su na razini 14,5 posto vrijednosti stečajne mase dužnika, pri čemu je rasprodaja društva ishod postupka. U postupku stečaja vjerovnici naplate 30,5 centi za dolar (Tablica

⁵⁷ Vidjeti Djankov, Simeon. 2009. "Bankruptcy Regimes during Financial Distress." Mimeo, World Bank Group; Funchal, Bruno. 2008. "The Effects of the 2005 Bankruptcy Reform in Brazil." *Economics Letters*, 101: 84-86; Klapper, Leora. 2011. "Saving Viable Businesses." *Viewpoint* 328, September 2011, The World Bank Group; Visaria, Sujata. 2009. "Legal Reform and Loan Repayment: The Microeconomic Impact of Debt Recovery Tribunals in India." *American Economic Journal: Applied Economics*, 1(3): 5981.

⁵⁸ Svjetska banka 2011b; UNCITRAL 2004.

10.1). Trajanje i troškovi postupka veći su od prosjeka u regiji Europe i srednje Azije i prosjeka gospodarstava zemalja članica OECD-a s visokim dohotkom, dok je iznos koji vjerovnici naplate za dolar niži od regionalnog prosjeka.

Prema indeksu *Snaga stečajnog okvira* Hrvatska je dobila 12 od 16 bodova.⁵⁹ Zemlja dobro stoji prema podindeksu pokretanje postupka (3 od 3 boda) i podindeksu postupka restrukturiranja (3 od 3 boda), ali bi se mogli unaprijediti rezultati podindeksa upravljanja imovinom dužnika (4 od 6 bodova) i podindeksa sudjelovanja vjerovnika (2 od 4 boda). Hrvatski stečajni okvir trenutačno dužniku ne nudi mogućnost dobivanja kredita nakon pokretanja stečajnog postupka. Zbog toga financiranje nakon pokretanja postupka nema prednost nad običnim neosiguranim vjerovnicima tijekom raspodjele imovine. Kada je posrijedi sudjelovanje vjerovnika, stečajnim okvirom ne zahtijeva se suglasnost vjerovnika za prodaju najvažnije imovine dužnika te pojedinačni vjerovnici nemaju pravo zatražiti podatke od stečajnih upravitelja. Hrvatski stečajni okvir znatno je bolji od regionalnog prosjeka (9,2 od 16 bodova) i uvelike je usklađen sa stečajnim okvirom gospodarstava zemalja članica OECD-a s visokim dohotkom (12,2 od 15 bodova), ali je lošiji od stečajnog okvira Bugarske koja je s 15 od 16 bodova među vodećim najboljim praksama na globalnoj razini.

Tablica 10.1 Rješavanje nesolventnosti, poredak na ljestvici i najbolji rezultati

Pokazatelj <i>Doing Business</i>	Hrvatska	Regionalni prosjeak	Najbolji rezultat u EU	Najbolji rezultat u svijetu
Vrijeme (u godinama)	3,1	2,3	1,4 (Crna Gora)	0,4 (Irska)
Trošak (u postotku stečajne mase)	14,5	13,3	5 (San Marino)	1 (Norveška)
Stopa naplate (u centima za dolar)	30,5	37,7	70,5 (Cipar)	92,9 (Japan)
Indeks snage stečajnog okvira (0-16)	12	9,2	15,0 (Bugarska)	15,0 (5 gospodarstava)

Izvor: Baza podataka *Doing Business*

Reformski zahvati

Stečajni propisi u Hrvatskoj sadržani su u dva zakona: (i) Stečajnom zakonu, kojim je uređen postupak koji se odvija pod nadzorom suda, i (ii) Zakonu o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi, kojim je uređen postupak predstečajne nagodbe.

⁵⁹ Važno je napomenuti da se u slučaju Hrvatske postupak koji je bio predmet analize prema ovom indeksu ne odnosi na Postupak predstečajne nagodbe, nego na stečajni postupak na sudu, uređen Stečajnim zakonom (1997.).

Stečajnim zakonom, koji je od uvođenja 1996. pretrpio nekoliko izmjena⁶⁰, detaljno je propisan suvremeni sustav restrukturiranja poslovanja, u okviru kojega je dužnicima omogućeno restrukturiranje na temeljima trajnosti poslovanja, uz istovremenu zaštitu interesa vjerovnika i osiguranje njihova potpunog sudjelovanja u postupku.⁶¹ Zakonom o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi, koji je stupio na snagu 2012. godine, uveden je dodatni postupak: postupak predstečajne nagodbe. Osmišljen je kako bi se dužnicima u financijskim poteškoćama omogućilo iznalaženje rješenja u ranoj fazi, bez službenog sudjelovanja suda pa se postupak predstečajne nagodbe odvija usporedo sa stečajnim postupkom pod nadzorom suda, a vodi ga hrvatska Financijska agencija (FINA). Dužnici u postupku predstečajne nagodbe mogu, među ostalim, predlagati i dogovarati plan restrukturiranja s vjerovnicima; postupak je ubrzan, a rokovi kratki.

Od njegova uvođenja 2012. godine⁶², otvorila su se neka pitanja u vezi s provedbom postupka predstečajne nagodbe, uglavnom zbog vrlo kratkih rokova propisanih Zakonom o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi, kao i pitanja u vezi s koordinacijom između Fine i sudova koji su nadležni za stečajne predmete. Kako bi odgovorila na ta pitanja i unaprijedila učinkovitost postupka predstečajne nagodbe, hrvatska je Vlada u 2015. godini odlučila sve postojeće postupke u slučaju insolventnosti spojiti i urediti jednim propisom. Nakon što nacrt prijedloga zakona bude odobren, stavit će izvan snage Zakon o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi iz 2012. i uskladit će se svi propisi u slučaju nesolventnosti koji se primjenjuju u Hrvatskoj.

Vlada Republike Hrvatske trebala bi iskoristiti predstojeću reformu u području stečaja kako bi razmotrila sljedeće preporuke u cilju daljnjeg unaprjeđenja sustava postupanja u slučaju nesolventnosti u zemlji. Uz već započete reforme, provedbom preporuka opisanih u odjeljku Izvršenje ugovora, unaprijedila bi se učinkovitost sudovanja u stečajnim predmetima koji se vode na Trgovačkim sudom u Zagrebu.

Preporuke za kratkoročno razdoblje

Prethodno spomenuti Nacrt prijedloga Zakona, koji bi trebao biti usvojen prije kraja 2015. godine, usmjeren je na reformiranje postupka predstečajne nagodbe, no u najvećoj se mjeri ne dotiče stečajni postupak koji se vodi na sudu. Poboljšanje Nacrta prijedloga Zakona jedinstvena je prilika za izmjene odredaba kojima se uređuju postupci koji se vode pod nadzorom suda (restrukturiranje i likvidacija), koje se nisu mijenjale od 2006. godine. U tom smislu, bilo bi dobro razmotriti sljedeće preporuke:

Uvesti odredbe o izuzeću iz zastoja postupka te razvijati kulturu restrukturiranja. Postojeći stečajni okvir u Hrvatskoj ne potiče restrukturiranje. Prema hrvatskome pravu, nema zastoja u slučaju stečaja. Zbog toga dužnik može pokrenuti stečaj i predložiti restrukturiranje, ali pojedinačni vjerovnici mogu pokrenuti postupak naplate svojih tražbina izvan stečajnog postupka. Time se znatno umanjuju izgledi za uspješno restrukturiranje. Potrebno je poduzeti i dodatne korake u cilju povećanja fleksibilnost postupka restrukturiranja, primjerice povećanjem broja mehanizama dostupnih

⁶⁰ Zadnje izmjene i dopune odobrene su 2006.

⁶¹ Kako je navedeno u prethodnom odjeljku, odredbe o ovom postupku razmatrane su i ocijenjene u okviru metodologije za primjenu pokazatelja Rješavanje nesolventnosti.

⁶² Potražnju za postupkom predstečajne nagodbe potvrđuje i činjenica da je u razdoblju od listopada 2012. do siječnja 2013. Financijska agencija, nadležna za provedbu postupka, zaprimila 3.000 zahtjeva za pokretanje postupka predstečajne nagodbe.

vjerovnicima i dužnicima kako bi restrukturiranje djelovalo. Slovenija je zanimljiv primjer. Proteklih su godina nadležna tijela u Ljubljani donijela nekoliko izmjena i dopuna Zakonu o financijskom poslovanju, stečajnom postupku i prisilnom prestanku i raste broj trgovačkih društava koja se odlučuju za postupak restrukturiranja.⁶³

Poticati financiranje dužnika nakon pokretanja i tijekom trajanja stečajnog postupka. Da bi restrukturiranje bilo moguće, dužnik će općenito trebati neku vrstu financiranja kako bi mogao održati likvidnost i nastaviti poslovanje tijekom procesa restrukturiranja. Zakonom se može olakšati kreditiranje nakon pokretanja postupka, osiguravanjem odgovarajućih poticaja vjerovnicima, kao što je prednost njihovih tražbina ili založnog prava na imovini iz stečajne mase.

Uvesti sustav odgovornosti rukovoditelja za nesavjesno izvršavanje transakcija koje su uzrokovale gubitke za poduzeće. Prema Stečajnom zakonu, vlasnici i rukovoditelji trgovačkog društva ne snose odgovornost za nesavjesno ili nemarno poslovanje koje negativno utječe na stečajnu masu i prava vjerovnika. Odgovornost direktora i rukovoditelja uobičajeni je mehanizam u suvremenim stečajnim postupcima kojim se sprječava neopravdano bogaćenje rukovoditelja na račun stečajne mase i osiguravaju dostatna sredstva u stečajnoj masi za zajedničko namirenje vjerovnika.

Blisko povezane strane ne smiju glasovati o planu restrukturiranja. Trenutačno, prema Stečajnom zakonu, nisu ograničena glasačka prava blisko povezanih strana tijekom glasovanja o planu restrukturiranja. Točnije, odredbe o glasačkim pravima vjerovnika ne priječe osobe iz poduzeća i druge povezane strane da glasuju o planu. S obzirom na to da je takvim stranama dopušteno glasovanje o planu restrukturiranja, Zakon otvara put ozbiljnim zlouporabama postupka, kao što je manipulacija kategorijama vjerovnika radi ostvarenja dovoljnog broja glasova za odobrenje plana.

Preporuke za srednjoročno razdoblje

Unaprijediti kapacitete nadležnih institucija za rješavanje stečajnih predmeta. Brojne prepreke zbog kojih su stečajni postupci neuspješni ili se nedovoljno primjenjuju institucionalne su naravi. Sudovi su nadležni za provedbu stečajnog postupka i odgovorni za zaštitu prava vjerovnika i dužnika. Učinkovito postupanje u predmetima iznimno je važno za stečajni postupak u kojem dugotrajna kašnjenja mogu uzrokovati pad vrijednosti imovine i negativno utjecati na poduzetnikovu sposobnost nastavka održivog poslovanja. Da bi se osigurala odgovarajuća provedba bilo koje takve inicijative, sudovima trebaju stručna znanja i sposobnosti za provedbu toga zakona. Moglo bi se organizirati stručno usavršavanje za nekoliko sudaca Trgovačkog suda u Zagrebu koji rade na stečajevima, što bi im omogućilo stjecanje stručnih znanja u ovome području. Nakon toga bi se mogla

⁶³ Prvim su izmjenama uvedena posebna pravila o povećanju temeljnog kapitala dužnika tijekom stečajnog postupka, uključujući pretvaranje duga u vlasnički kapital. Uvedena su ograničenja ovlasti upravljačkih tijela dužnika tijekom stečajnog postupka, a povećane su ovlasti vjerovnika u pogledu zamjene stečajnog upravitelja kojega imenuje sud. U konačnici, pojednostavnjen je postupak restrukturiranja za mikro poduzeća i poduzetnike fizičke osobe.

Kasnijim je izmjenama malim poduzećima omogućena primjena pojednostavnjenog postupka restrukturiranja i uveden je novi preventivni postupak restrukturiranja za velika i srednja poduzeća koja bi mogla postati nesolventna u sljedećih 12 mjeseci. Vjerovnicima, a posebno bankama, dane su znatne ovlasti tijekom preventivnog postupka. Vjerovnici s 20 % financijskih potraživanja od dužnika imaju pravopokrenuti restrukturiranje i predložiti plan restrukturiranja koji ima prednost nad svakim planom koji predloži dužnik. U konačnici, uklonjen je zahtjev o obveznom namirenju 50 % potraživanja u okviru plana restrukturiranja u roku od četiri godine.

očekivati kvalitativna poboljšanja sudskih presuda, postupanja u složenim predmetima i upravljanja važnim pitanjima, kao što je izuzeće od zastoja ovršnog postupka i privremeno financiranje.

Ustrojiti komoru stečajnih upravitelja. Da bi bili uvršteni na listu Ministarstva pravosuđa i mogli obavljati svoj posao, stečajni upravitelji u Hrvatskoj moraju posjedovati određene minimalne kvalifikacije propisane Stečajnim zakonom iz 2007. No tadašnji zahtjevi nisu dostatni za današnje gospodarstvo. Stoga sudovi često moraju isključivati nestručne stečajne upravitelje i imenovati nove, zbog čega se produljuje trajanje stečajnog postupka. Mogla bi se osnovati komora stečajnih upravitelja, s ciljem primjene standarda izobrazbe i etičkoga kodeksa struke.

Zainteresirane strane moraju biti obaviještene o postupku restrukturiranja kako bi razmotrile njegovu primjenu. Suci, stečajni upravitelji, vjerovnici i dužnici moraju biti upoznati s postupkom restrukturiranja, njegovim odvijanjem i prednostima koje donosi svim sudionicima u postupku. Vjerovnici i dužnici pokrenut će postupak restrukturiranja samo ako imaju povjerenja u postupak. Pravosudne radionice mogle bi se pokazati korisnima u tom pogledu. Banke često nastupaju kao vjerovnici pa je stoga važno podizanje svijesti i među institucijama bankovnog sektora. Gospodarstva koja su provela uspješne reforme u ovom području često su ustrojavala posebne državne agencije za praćenje rada stečajnih upravitelja i reviziju planova restrukturiranja, što je osiguravalo odgovarajuće usavršavanje stečajnih upravitelja, stjecanje iskustva i upoznavanje sa svim pravilima i propisima. Na taj se način osigurava provedivost planova restrukturiranja koja sudovi i vjerovnici odobre.

Priznanja

U izradi ovoga memoranduma sudjelovali su Alessio Zanelli (stručnjak za razvoj privatnog sektora, Grupacija Svjetske banke) i Iva Hamel (viša stručnjakinja za razvoj privatnog, Grupacija Svjetske banke), pod nadzorom Sylvie Solf (stručnjakinja za globalne proizvode, trgovinu i konkurentnost, Grupacija Svjetske banke) i Christine Zhenwei Qiang (voditeljica, trgovina i konkurentnost, Grupacija Svjetske banke).

Svoj su doprinos dali Erica Bosio, Maika Chiquier, Fernando Dancausa, Baria Nabil Daye, Marie Delion, Heike Gramckow, Joyce Antone Ibrahim, Violane Konar-Leacy, Jean Michel Lobet, Nan Jiang, Herve Kaddoura, Olena Koltko, Igor Matijević, Sanja Madžarević-Šujster, Frederic Meunier, Joanna Nasr, Nadia Novik, Mika-Petteri Torhonen, Hana Sahatqija, Valentina Saltane, Gunjan Sharma, Victoria Stanley i Richard Stern.

Imate li pitanja i primjedbi, obratite se Ivi Hamel:

ihamel@ifc.org

tel: + 39 333 4602506