

Zagreb, 15. srpnja 2013.

Detaljne primjedbe GONG-a na Prijedlog Zakona o strateškim investicijskim projektima

Načelne primjedbe

Unatoč eliminaciji skandalozne odredbe o primjeni načela šutnje administracije i prihvatljivijim rokovima za odgovor uprave, ovaj nacrt Prijedloga Zakona i dalje sadrži nekoliko krupnih rizika po prostor, javna dobra i transparentnost upravljanja koje ga stoga i dalje čine neprihvatljivim, a odnose se na (1) neutemeljenost kriterija za dodjelu statusa strateškog projekta u nacionalnim razvojnim strategijama i programima za povlačenje sredstava iz EU fondova; (2) izostanak preciznih odredbi za upravljanje sukobom interesa; (3) neargumentirana izuzeća od obveza podnošenja dokaza o financijskim sposobnostima za javna i privatna poduzeća obuhvaćena programima javno-privatnog partnerstva i nedostatna razina transparentnosti; (4) **dokidanje zakonske obveze izrade provedbenih prostornih planova čime se de facto suspendira uključivanje lokalnih zajednica u odlučivanje o najznačajnijim zahvatima u prostor. Potonje smatramo i najproblematičnijom, potpuno neprihvatljivom odredbom ovog prijedloga zakona.**

Ističemo i izostavljanje Sabora iz odlučivanja o strateškim projektima, a time i iz ključnih odluka o korištenju prirodnim i kulturnim bogatstvom, što smatramo suprotnim članku 2 Ustava, na kojeg se, paradoksalno, predlagatelj u obrazloženju poziva kao na ustavnu osnovu ovog zakona.

Umjesto da se donosi ovaj kratkovidni "lex specialis" smatramo da Vlada treba donijeti i djelotvorno provesti (1) strategiju reforme javne uprave koja će uključiti i koncept teritorijalnog preustroja i racionalizacije kao pretpostavke djelotvorne decentralizacije; (2) akcijski plan za eliminaciju administrativnih barijera u poslovanju s građanima i poslovnim sektorom i posebice (3) stvarnu, a ne samo deklarativnu nacionalnu razvojnu strategiju, temeljenu na načelima održivog razvoja, s preciznom financijskom podlogom uvezanu s planom korištenja EU fondova.

Napominjemo da su naše detaljne primjedbe koje slijede usmjerene na smanjenje štete koje očekujemo daće proisteci donošenjem ovog zakona, a nikako ne na povećanje koristi. Naime, uvjereni smo i dalje da je najbolje rješenje potpuno odustajanje od donošenja ovog zakona i usmjeravanje energije izvršne i zakonodavne vlasti na dugoročna, sustavna rješenja razvojnih problema Hrvatske.

Detaljne primjedbe:

Članak 5.

U Članku 5 koji određuje kriterije za strateške projekte s posebnim statusom **ne navodi se niti jedna nacionalna strategija kao podloga za provjeru jesu li ciljevi tih projekata u skladu s razvojnim ciljevima zemlje.** U kombinaciji s i nadalje nedefiniranim učincima po zapošljavanje i vrlo niskim iznosima potrebnih financijskih ulaganja, **otvara se ogroman prostor za svaštarenje i privilegiranje niza poslovnih pothvata usmjerenih na partikularne privatne interese, bez da oni ostvaruju javno definirane strateške razvojne ciljeve.**

Članak 7. St. 3. i 4.

Članak 7. u stavicama 3. i 4. omogućuje da se na popis strateških investicijskih projekata koje realiziraju javna poduzeća ili koji se realiziraju kroz javno-privatna partnerstva uvrste i tvrtke-gubitaši, budući da se ni za

javna ni za privatna poduzeća u javno-privatnom partnerstvu ne traži podnošenje dokaza o financijskoj sposobnosti, dok za projekte koji se realiziraju kroz javna poduzeća nije potrebna niti potvrda o ispunjavanju poreznih obveza i doprinosa.

Stoga predlažemo da se ovi stavci brišu.

Članak 7. st. 7.

Aktualni stavak se u tretmanu poslovne tajne poziva se na Zakon o tajnosti podataka, no ne i na Zakon o pravu na pristup informacijama. S obzirom da je Zakon o pravu na pristup informacijama po pravnoj snazi viši pravni akt od Zakona o tajnosti podataka jer uređuje ustavno pravo na pristup informacijama i eksplicitno navodi poslovnu tajnu kao jednu od iznimaka od pristupa, a odredbe oba navedena zakona međusobno se nadopunjuju tvoreći sustav zaštite prava na pristup i ograničenja pristupa podacima i informacijama, **nužno je navesti postupanje u skladu s oba zakona, a ne samo Zakona o tajnosti podataka.**

Prijedlog nove formulacije:

(7) Zainteresirani investitor može određene podatke o projektu označiti kao poslovnu tajnu u skladu s posebnim propisima kojima su uređeni pravo na pristup informacijama i tajnost podataka.

Članak 9.

Članak 9 ne definira sastav više od polovice Povjerenstva za procjenu i utvrđivanje prijedloga strateških projekata, što ostavlja mogućnost arbitrarnog odabira članova Povjerenstva, bez ikakvih kriterija koji se odnose na njihovu stručnost i/ili sektor kojeg u Povjerenstvu predstavljaju. **Ovo i dalje predstavlja ogroman korupcijski rizik, budući da omogućava prevagu partikularnih u odnosu na javni interes.**

Članak 13. – izostanak odredbe o obvezatnoj proaktivnoj objavi svih sporazuma o pripremi i provedbi projekta s zainteresiranim investitorom

Prijedlog dopunske formulacije (dodati stavak 4):

(4) Sklopljeni sporazumi objavljuju se na internetskim stranicama Vlade Republike Hrvatske u roku od 15 dana od dana stupanja na snagu.

Obrazloženje dopune:

Navedeno je u skladu sa Zakonom o pravu na pristup informacijama, ustavnim pravom na pristup informacijama te mjerom Akcijskog plana Strategije suzbijanja korupcije iz 2012. godine kojom se propisuje obaveza Vlade Republike Hrvatske: Stvaranje preduvjeta za objavu svih ugovora i dodataka ugovora o poslovima koje su tijela javne vlasti sklopila s fizičkim ili pravnim osobama. S obzirom da je namjera Vlade Republike Hrvatske objava svih sklopljenih ugovora o poslovima s fizičkim i pravnim osobama, potrebno je propisati mjesto i rok objave navedenih sporazuma.

Članak 9 i Članak 11. – neadekvatne odredbe o upravljanju sukobom interesa

Čl.9.st.9.: Na sve članove Povjerenstva na odgovarajući će se način primjenjivati odredbe posebnih propisa kojima se uređuju pitanja sukoba interesa.

Čl.11.st.12.: Na sve članove Operative skupine na odgovarajući će se način primjenjivati odredbe posebnih propisa kojima se uređuju pitanja sukoba interesa.

Osnovni problem vezan uz pitanje sukoba interesa leži u šturim odredbama da se na članove Povjerenstva i Operativne skupine primjenjuju "odredbe posebnih propisa kojima se uređuju pitanja sukoba interesa". Naime, ne postoje odredbe posebnih propisa kojima se uređuju pitanja sukoba interesa, koje bi se mogle primijeniti na članove Povjerenstva i Operativne skupine. Aktualni zakonodavni okvir je neadekvatan jer ne zahvaća problematiku sukoba interesa u procesu donošenja odluka općenito, a napose ni u procesima donošenja izvršnih odluka, zakonodavnim procesima, procesima formulacije javnih politika, itd.

Stoga će se Zakon o sprječavanju sukoba interesa odnositi tek na one članove ovih tijela koji imaju status državnog dužnosnika, dok će se na ostale članove tijela primjenjivati odredbe u specifičnim zakonima. Ovakvo zakonsko rješenje bilo bi posve prihvatljivo kada bi u Zakonu o sprječavanju sukoba interesa i drugim specifičnim zakonima koji sadrže pitanja sukoba interesa bilo kvalitetno uređeno pitanje sukoba interesa u procesu donošenja odluka. Tako npr. Strategiju industrijskog razvoja može pisati osoba koja se nalazi u potencijalnom i prepoznatom sukobu interesa budući da ima tvrtku s industrijskim pogonima, bez obveze da sukob interesa deklarira, bez obveze da tijelo koje je zaduženo za izradu ove Strategije vodi računa o potencijalnom sukobu interesa, i bez ovlasti Povjerenstva da se ovakav način rada sankcionira, i time proces gurne u ispravnom smjeru. **Niti jedna zakonska odredba ne sprječava članove ovih tijela da donose odluke od kojih koristi imaju njihovi poznanici i prijatelji, niti Povjerenstvo ima ovlasti za sankcioniranje ovakvog neprimjerenog ponašanja. S obzirom na usku povezanost političke i poslovne elite, možemo očekivati da će se upravo ovo događati tokom procesa donošenja odluka definiranih ovim Zakonom.**

Ovaj Zakon je toliko bitan da tijela koja se njime osnivaju zaslužuju vlastite mehanizme sukoba interesa. Budući da se radi o osobama najvišeg političkog ranga i visoko pozicioniranim dužnosnicima, mehanizam samoisključenja nije u potpunosti adekvatan. Štoviše, npr. kod funkcije predsjednika Povjerenstva je nemoguć - budući da ova pozicija pripada isključivo potpredsjedniku vlade za gospodarstvo i investicije. S obzirom na ovo, minimum bi bio da prilikom razmatranja svakog projekta, svaki član ovih dvaju tijela iznese pred ostalim članovima tijela, kao i pred javnost sve konstelacije privatnih odnosa koje mogu stvoriti sumnju u neobjektivnost, pristranost i neprofesionalno obavljanje službenih dužnosti.

Ukoliko se ne uvede obveza deklariranja nefinancijskih interesa, u prvom redu osobne povezanosti s privatnim investitorima čiji se projekti razmatraju, možemo očekivati priljev medijskih natpisa o zakulisnim igrama i interesnoj povezanosti investitora i politike. Nije posao građana i medija da otkrivaju sukobe interesa članova Povjerenstva i Operativne skupine, već je to dužnost samih osoba koje se u takvim situacijama nalaze. Deklarirani sukob interesa može samo izgraditi javno povjerenje u bitne odluke koje se donose, dok naknadno otkriveni sukobi interesa ne mogu učiniti ništa drugo doli uništiti ovo povjerenje.

Stoga je nužno ovakav manjak zakonodavnog okvira unaprijediti kroz detaljnije odredbe o sukobu interesa u ovome zakonu. Predlaže se pisanje dvaju posve novih članaka zakona. Jedan bi se odnosio na sukob interesa članova Povjerenstva, a drugi na sukob interesa članova Operativne skupine.

Prijedlog nove zakonske odredbe koja bi precizirala deklariranje sukoba interesa na razini Povjerenstva i Operativne skupine koje predviđa ovaj prijedlog zakona:

Članak XY

- (1) Članovi Povjerenstva i Operativne skupine dužni su voditi brigu o tome da se ne nađu u situaciji u kojoj postoji sukob privatnog interesa i profesionalnog obavljanja službenih dužnosti u Povjerenstvu, ili u situaciji u kojoj se doima da ovaj sukob postoji.*

- Članovi Povjerenstva dužni su posebnu pažnju obratiti na prijašnju i trenutnu, osobnu, obiteljsku, poslovnu i emocionalnu povezanost sa osobama koji su vlasnici ili upravljaju privatnim tvrtkama koje predlažu strateške projekte.*
- (2) *Član Povjerenstva koji procjeni da postoji, ili se može doimati da postoji, sukob privatnog interesa i profesionalnog obavljanja službenih dužnosti u Povjerenstvu, dužan je o tome obavijestiti ostale članove Povjerenstva.*
- (3) *Deklarirane sukobe interesa članova Povjerenstva potrebno je navesti kao zabilješku u Odluci o uvrštenju projekta u Listu strateških projekata.*
- (4) *Deklarirane sukobe interesa članova Operativne skupine potrebno je navesti kao zabilješku u nacrtu Odluke o proglašenju strateškog projekta RH.*
- (5) *U slučaju postojanja sukoba interesa čije deklariranje neće osigurati očuvanje povjerenja javnosti u odluke koje Povjerenstvo donosi, Povjerenstvo može običnom većinom odlučiti o isključenju osobe u sukobu interesa iz procesa donošenja odluke, ili se pak dotična osoba iz procesa donošenja odluke može samostalno isključiti. Isključenje i samoisključenje osoba iz procesa donošenja odluka, potrebno je navesti u Odluci o uvrštenju projekta u Listu strateških projekata.*

Članak 28. – ključni problem ovog Zakona

U Članku 28 i nadalje se sasvim jednoznačno i bez ikakve daljnje razrade ili pojašnjenja, za strateške projekte dokida zakonska obaveza izrade provedbenih prostornih planova. Time se od stručne provjere usklađenosti s prostornim planom izuzimaju upravo najsloženiji, najskuplji i vjerojatno najveći zahvati s najvećim očekivanim učincima!

Njome se, s aspekta javnog interesa, znatno smanjuje kontrola gradnje u hrvatskim najosjetljivijim krajolicima te praktički **dokida javni uvid i participacija u projektu. Također, smatramo kako je ova odredba vrlo upitna s gledišta ustavnosti odnosno u koliziji s čl.137. i čl.138. Ustava jer se njome se zadire u samoupravni djelokrug tijela jedinica lokalne i područne samouprave.** S druge, investitorske strane, ova odredba znatno **povećava sve poslovne rizike** koji mogu proizaći iz nedostatnosti infrastrukturnih mreža, neuravnoteženja s drugim zahvatima u prostoru ili pak lošeg publiciteta izazvanog javnom nevidljivošću projekata. Provedbeni planovi su nužan i potreban dio projektne dokumentacije i besmisleno ih je dokidati, a time derogirati i ukupni sustav upravljanja i gospodarenja prostorom.

Stoga zahtijevamo da se članak 28 briše. To je uostalom i opetovani zahtjev cijele urbanističke i arhitektonske struke koja se putem svojih udruženja i komore očitovala na ovu (neizmijenjenu) odredbu u prethodnom nacrtu ovog zakona, što predlagatelj dosljedno ignorira.

Članak 30 – izostanak odredbi o objavi Poslovnika o radu Povjerenstva i Pravilnika

Radi transparentnosti odlučivanja o strateškim projektima, nužno je objaviti proceduralne akte koji se navode u članku 30. , stavak 2. odnosno stavku 3, a to su „Poslovnik o radu Povjerenstva iz članka 9. ovoga Zakona“ te „Pravilnik kojim će propisati sadržaj obrasca Kontrolne liste usklađenosti prijavljenog strateškog projekta s kriterijima za odabir iz članka 5. ovoga Zakona“ (stavak 3.).

Prijedlog dopune članka 30 novim stavkom 4:

(5) Poslovnik iz stavka 2 te Pravilnik iz stavka 3 ovog članka središnje tijelo državne uprave nadležno za gospodarstvo dužno je objaviti na svojoj internetskoj stranici neposredno nakon donošenja.

Dodatna primjedba

Nacrt Prijedloga zakona ni na koji način **ne predviđa aktivnu ulogu Sabora u nadzoru nad njegovom provedbom, što smatramo neprihvatljivim u kontekstu demokratske kontrole i ustavne osnove ovog zakona.** Članak 2 Ustava RH samo Hrvatskom saboru i narodu povjerava neposredno i samostalno odlučivanje o „očuvanju prirodnog i kulturnog bogatstva i korištenju njime“.

Zadovoljenje ovog temeljnog institucionalnog uvjeta zahtijeva reviziju i predložene provedbene strukture projekata i uključivanje Sabora u sve faze odlučivanja o odabiru i provedbi strateških projekata.

Uz to, očito izostaju odredbe o praćenju i vrednovanju učinaka ovog zakona, u što je nužno uključiti niz radnih tijela Sabora, a ne samo nadležno ministarstvo i Vladu.

Stoga je nužno razraditi posebnu glavu pod nazivom Praćenje i vrednovanje provedbe i učinaka s definiranim ritmom, indikatorima i nadležnostima za praćenje, vrednovanje i izvještavanje, uz vodeću ulogu Sabora i predviđanje troškova za nezavisne evaluacije. Smatramo da se obuhvatna procjena učinaka zakona koja će uključiti i vanjsku evaluaciju mora provesti najkasnije nakon 2 godine provedbe, kao podlogu za donošenje odluke da li je ovaj zakon uopće i dalje potreban.