

Povjerenstvo za održivi razvoj, poticanje gospodarstva, energetiku i klimatske promjene

Sukladno članku 37. Poslovnika, a u vezi članka 28. Poslovnika o radu Gospodarsko-socijalnog vijeća i njegovih radnih tijela, Povjerenstvo za održivi razvoj, poticanje gospodarstva, energetiku i klimatske promjene na 21. sjednici održanoj 20. listopada 2014. godine razmatralo je **Nacrt prijedloga zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, s Konačnim prijedlogom zakona i Nacrt prijedloga zakona o izmjeni Zakona o brdsko-planinskim područjima, s Konačnim prijedlogom zakona.**

Na osnovi rasprave i izjašnjavanja pojedinih članova Povjerenstva usvojeno je sljedeće

MIŠLJENJE

1. Vlada Republike Hrvatske podržava donošenje Nacrta prijedloga zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, s Konačnim prijedlogom zakona i Nacrta prijedloga zakona o izmjeni Zakona o brdsko-planinskim područjima, s Konačnim prijedlogom zakona.
2. Hrvatska udruga poslodavaca i sindikalne središnjice ne podržavaju donošenje Nacrta prijedloga zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, s Konačnim prijedlogom zakona i Nacrta prijedloga zakona o izmjeni Zakona o brdsko-planinskim područjima, s Konačnim prijedlogom zakona.
3. Ovom mišljenju prilaže se izdvojeno mišljenje Hrvatske udruge poslodavaca i izdvojeno mišljenje Saveza samostalnih sindikata Hrvatske, Nezavisnih sindikata Hrvatske i Matice hrvatskih sindikata na navedene zakonske prijedloge.

IZDVOJENO MIŠLJENJE HRVATSKE UDRUGE POSLODAVACA

Sukladno zaključku sa 21. sjednice GSV-a Povjerenstva za održivi razvoj, poticanje gospodarstva, energetiku i klimatske promjene održane 20. listopada 2014. Hrvatska udruga poslodavaca dostavlja izdvojeno mišljenje na Nacrt prijedloga Zakona o regionalnom razvoju RH s konačnim prijedlogom zakona i Nacrt prijedloga Zakona o izmjeni Zakona o brdsko-planinskim područjima s konačnim prijedlogom zakona.

Budući su prijedlozi Zakona na sjednici prezentirani zajedno i kako su normativne nadležnosti međusobno isprepletene, ovo izdvojeno mišljenje dajemo na oba zakona:

- Mišljenja smo kako bi smisao donošenja predmetnih propisa trebao biti vezan uz zakone koji definiraju teritorijalnu decentralizaciju, novi ustroj regionalne i lokalne samouprave te smanjenje mase plaća i troškova u javnoj upravi na lokalnom i regionalnom nivou, a za što smatramo da se ovim prijedlozima ne postiže.
- Zakonom o regionalnom razvoju RH stvaraju se potencijali novog rasta javnih tijela i njihovih ustanova i društava (raznih forma pravne osobnosti), ostavljena je mogućnost ustrojavanja više lokalnih razvojnih agencija na nivou JLS i na nivou županija. Vrlo slikovit je primjer postojanja Županijske razvojne agencije i „Lokalnih akcijskih grupa“ tzv. LAG-ova u obuhvatu sa 150.000 stanovnika i udaljenošću županijskog središta od mjesta osnivanja LAG-a od 15 km.

- Zakonom o regionalnom razvoju uvodi se hijerarhijski niz novih tijela, kao i Agencija za regionalni razvoj, ali iz prijedloga Zakona nije jasno određeno iz kojih će se sredstava osigurati financiranje ovih tijela. Ukoliko u Ministarstvu postoji adekvatan profil djelatnika mišljenja smo da i samo Ministarstvo može novim unutarnjim ustrojem definirati svoje tijelo bez novog zapošljavanja za provođenje nadležnosti namijenjene Agenciji. Sve ostalo je klasičan „Parsonov zakon“ i vodi bujanju javne uprave.
- Predloženi Zakoni su samo dio kompleksne zakonske regulative koja u svojim dijelovima regulira pitanja poticaja, te smatramo kako je neophodno sva zakonska rješenja vezana uz ovu tematiku uklopiti u jedan zakon koji bi na pregledan, jasan i razumljiv način adekvatan način regulirao tematiku, ali i dao jednostavan pregled potencijalnim korisnicima poticaja pri planiranju poslovnih poduhvata i ulaganja. Naime, trenutna situacija zahtjeva vrlo dobro upućene pravne stručnjake kako bi se uopće shvatio cijeli sustav funkcioniranja poticaja i potpora razložen u nizu propisa. Postojeća prevelika rascjepkanost normiranja predstavlja još jedan element nepokretanja novih ulaganja, poglavito za potencijalne ulagače i poslodavce iz inozemstva
- Zakonom o regionalnom razvoju nužno je ograničiti mogućnost nastupa lokalnih razvojnih agencija na komercijalnom tržištu i ograničiti ih na pružanje usluga osnivačima i tijelima na nivou osnivača i nižim nivoima regionalne i lokalne samouprave. Naime, već je sada evidentna nelojalna konkurenca poslodavcima koji pružaju ove usluge na tržištu kroz ponude i ugovaranje netržišnih i dumping cijena od strane postojećih lokalnih i regionalnih razvojnih agencija koje trošak svog poslovanja financiraju iz proračuna, pa shodno tome i mogu ponuditi netržišne cijene. Ovakvim zakonskim rješenjem nije dana dovoljna kontrola i garancija kroz dvojno knjigovodstvo kako se ova praksa neće nastaviti. Samim uvođenjem dvojnog knjigovodstva se ne može ograničiti navedene agencije na poštivanje tržišnih cijena. Smatramo kako je jedino pravedno rješenje zakonom koji regulira osnivanje predmetnih agencija ograničiti pravo djelovanja ovih agencija na tržištu na naprijed navedeni način i time sprječiti daljnju nelojalnu konkureniju.
- Zakoni predviđaju izdvajanje određenih JLS-ova iz sustava potpomognutih područja, ali isto tako opterećuju proračun definiranjem instrumenata postupnog izlaženja i potporom u toku 3 godine kao amortizacijom gubitaka nastalih izlaženjem. Na taj način se JLS-ove ne motivira da započnu fiskalno odgovorno poslovati.
- Općenito predmetnim zakonima nije osigurana uključenost socijalnih partnera u postupke izrade i donošenje strateških planova, strategija urbanog razvoja i ostalog. Smatramo nužnim zakonski propisati odnosno osigurati uključenost socijalnih partnera u izradu istih, primjerice kroz županijska GSV-a.
- Zakoni ne daju jednoznačnu definiciju održivog razvoja, kroz definiranje socijalnih, demografskih, tržišnih, infrastrukturnih elemenata kojima se mora voditi pri donošenju dokumenata koji definiraju regionalne i lokalne, a posebno urbane strategije održivog razvoja. Nomotehničkim definiranjem se osigurava implementacija održivosti na niz mjera koje se mogu financirati poticajima - od izgradnje infrastrukture do poticanja stanogradnje, te je nužno šire promišljanje strateških dokumenata ove vrste kako bi se osigurao ravnomjeren i održiv regionalni razvoj, uz očuvanje i zaštitu tržišnih uvjeta i osiguranje opravdanosti novih ulaganja na regionalnoj i lokalnoj razini. Neophodno je zahtijevati uvođenje neovisnih studija isplativosti velikih ulaganja i komunalnih mjera na regionalnom i lokalnom nivou sa osvrtom na sve elemente i eventualnom kontrolom kroz AZTN-a kako bi se osigurao ravnomjeren razvoj koji neće biti nauštrb privatnog sektora.
- Smisao rješenja iz predmetnih Zakona ostaje dodatno nejasna zbog ostavljanja niza nedefiniranih parametara, kao i tijela koja će se tek osnivati, a koji će se regulirati naknadno donešenim podzakonskim pravnim aktima. Na taj način smo onemogućeni kvalitetno promišljati predložene zakone i učinke zakonskih promjena. Generalno treba ustrajati na istovremenoj izradi prijedloga Zakona i podzakonskih pravnih akata koje ga prate ili navedena rješenja ugraditi u sam tekst Zakona.
- Iz izloženog na sjednici ostalo je nejasno da li je napravljena procjena utjecaja predloženih zakonskih rješenja na proračun ili se utjecaj na proračun samo nagađa.

- Bez redefiniranja novog regionalnog ustroja koji stvara velike regionalne jedinice (minimalno 400.000 stanovnika) smatramo kako je nepotrebno, a i financijski po proračun neodgovorno poticati osnivanje regionalnih i lokalnih agencija jer iste ostvaruju pravo na financiranje pripremnih djelatnosti aplikacija i iz državnog proračuna. Alternativno se može zakonski definirati regionalna raspodjela agencija, te tako zakonski djelovati na obvezu regionalne samouprave da agencije osnivaju u partnerstvu 3 ili vise županija. Mišljenja smo kako bi se takvim obvezivanjem stvorila veća financijska odgovornost javnog sektora. Isto tako, lokalne razvojne agencije morale bi biti izdvojena tijela regionalnih razvojnih agencija, a nikako ne nove pravne osobnosti sa multipliciranjem funkcija koje već postoje na regionalnom nivou. Smatramo kako bi se na ovaj način osiguralo optimalno iskorištavanje resursa obje razine djelovanja agencije.

- Ukoliko nadležno ministarstvo ustraje na osnivanju Agencije za regionalni razvoj smatramo kako je dovoljno da se zakonski obvežu jedinice regionalne i lokalne samouprave na financijsko sudjelovanje u proračunu agencije i da se uvedu regionalne ispostave (primjerice pet regionalnih ispostava i zasebna za Grad Zagreb). Time bi se spriječio nepotreban rast javnih tijela na više razina, kao i niz novih rukovodećih funkcija. Stječe se dojam kako se u izmjene Zakona i njihovo donošenje u hitnom postupku krenulo kako bi se stvorila ravnoteža „mini poreznoj reformi“ kojom bi se na određeni način obeštetile jedinice lokalne samouprave zbog smanjenja prihoda koje predviđa porezna reforma. Ovakav način postupanja ne doprinosi reformi i restrukturiranju javnog sektora, posebno na regionalnom i lokalnom nivou, te shodno tome neće doprinijeti rasterećenju proračuna, smanjenju parafiskalnih nameta niti poreznom opterećenju gospodarstva. Zaključno ističemo kako ostajemo pri primjedbama po člancima koje smo iznijeli na samoj sjednici, te kako se protivimo predloženim izmjenama Zakona kao i njihovom donošenju u hitnom postupku.

IZDVOJENO MIŠLJENJE SAVEZA SAMOSTALNIH SINDIKATA HRVATSKE, NEZAVISNIH HRVATSKIH SINDIKATA I MATICE HRVATSKIH SINDIKATA

SSSH, NHS i Matica ne podržavaju Nacrt prijedloga Zakona o regionalnom razvoju:

OBRAZLOŽENJE:

I.

Donošenje Zakona o regionalnom razvoju po hitnom postupku, te bez sudjelovanja socijalnih partnera i ostalih zainteresiranih dionika u njegovoj pripremi smatramo neprimjerenim i kontraproduktivnim za ciljeve koji se ovim Zakonom žele postići. Također, smatramo da donošenje ovakvog Zakona ne može postići očekivane učinke ako nije praćeno novom administrativnom podjelom Hrvatske odnosno reformom sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave, što je prepostavka kvalitetnoj politici regionalnog razvoja i jačanju lokalne razine za povlačenje sredstava Europske unije.

II.

Pri donošenju Zakona primjenjuje se obrnuta logika pa se Zakon donosi bez postojanja Strategije regionalnog razvoja RH iz koje bi ovakav zakon trebao proizlaziti; prethodna Strategija odnosila se na razdoblje do konca 2013. godine, a nova Strategija još uvijek nije usvojena, iako se Zakon na nju izravno referira u drugom dijelu, prije svega u člancima 12. i 13. U tom kontekstu, postoji problem nedostatnih kapaciteta za javnu politiku i sposobnosti (strateškog) planiranja, koje kao obveza proizlaze iz Zakona, kao i nedovoljna suradnja i vertikalna i horizontalna koordinacija.

III.

Navodi se kako za provedbu ovog Zakona neće biti potrebno osigurati dodatna sredstva budući da će se sve nove mjere financirati preraspodjelom postojećih proračunskih

prihoda ili kroz druge izvore kao što su prihodi od korištenja zaštićenih prirodnih područja. Prijedlog zakona predviđa niz mjera, uključujući i osnivanje različitih tijela, čiji troškovi moraju biti transparentno istaknuti, kao i (socijalni) učinci, prije donošenja Zakona.

IV.

Smatramo da članak 19., u dijelu koji govori o članovima Vijeća za regionalni razvoj, mora također uključiti predstavnike socijalnih partnera – načela politike regionalnog razvoja (iz članaka 4. do 11. ovog Nacrt-a prijedloga Zakona), a prije svega načelo partnerstva i suradnje, ne smiju ostati mrtvo slovo na papiru, već trebaju biti vodilja ne samo pri oblikovanju propisa, već i strategija na svim razinama kao i ostalih poslova iz djelokruga Vijeća. Potrebno je i ujednačiti tekst Zakona na način da se jasno razlikuju socijalni partneri koji su dionici socijalnog dijaloga od socijalnih partnera i nevladinih organizacija (zbirno: organizacije civilnog društva) koji su dionici civilnog dijaloga.

V.

Postoji problem svojevrsnog paralelizma vođenja regionalne politike jer nije jasno naznačeno što se događa s ostalim „regionalnim“ zakonima te hoće li biti stavljeni izvan snage i do kada, kao niti način njihove supstitucije. Jednako tako, bitni elementi (primjerice pokazatelji indeksa razvijenosti, pomoć potpomognutim područjima, vrednovanje) nisu poznati te će biti naknadno uređeni uredbama i pravilnicima. Prepuštanje kriterija i prava uredbi odnosno izvršnoj vlasti omogućit će njihovo donošenje bez konzultacija sa socijalnim partnerima i drugom zainteresiranom javnošću i olakšati njihovo arbitrarно mijenjanje. Stav SSSH, NHS-a i Matice je da indeks razvijenosti mora biti odraz pokazatelja sva tri stupa održivog razvoja istovremeno: ekonomskog, socijalnog i okolišnog.

Koordinator Povjerenstva

Denis Čupić

