

Šime Jozipović, Mag. Iur. LL.M. Ger. (LMU München)  
Max Planck institut za porezno pravo i javne financije, München

## FINANCIJSKOPRAVNI, TRŽIŠNOPRAVNI I NORMATIVNI ASPEKTI POSTUPKA IZBORA STRATEŠKIH INVESTICIJSKIH PROJEKATA

UDK: 347. 73 (497.5)

Pregledni rad

Primljeno: 01. 03. 2013.

Autor analizira postupak stvaranja zakona o strateškim investicijskim projektima u Hrvatskoj. Ovaj zakon bi trebao predstavljati jedan od primarnih elemenata gospodarske politike trenutne vlade, međutim zbog jakog otpora javnosti do sada nije mogao biti donesen. Ovaj članak prikazuje razmatranja koja su dovela do prijedloga zakona u sadašnjem obliku te uspoređuje sadašnji prijedlog zakona s prethodno predviđenim modelima. Istraživanje se usredotočuje na centralne elemente zakona, kriterije za izbor projekata i utjecaj dodjele pojedinih prednosti investitorima. Pri tome se analiziraju financijskopravna, tržišnopravna i ustavnopravna pitanja primjene implementacije zakona. Završno se ocjenjuje sveobuhvatan pravno-politički značaj zakona i posljedice koje bi imalo njegovo uvođenje u trenutnom obliku.

**Ključne riječi:** *Investicija, Zakon o poticanju strateških investicijskih projekata, Tržišno natjecanje, Financijsko pravo*

I. Uvod; II. Sfera utjecaja zakona o strateškim investicijama: 1. Položaj nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske; 2. Sustav izdavanja koncesija; 3. Granice primjene ZSI-a koje proizlaze iz drugih propisa; III. Definiranje i izbor strateških investicija: 1. Postupak selekcije strateških investicija prema nacrtu prijedloga zakona o strateškim investicijama: a. Sadržaj definicije potencijalnih strateških investicija; b. Zadaća definicije potencijalnih strateških investicija; c. Taksativni primjeri kriterija strateških investicija; d. Kriteriji rangiranja strateških investicija; 2. Postupak selekcije strateških investicija prema prijedlogu zakona o strateškim investicijama: a. Zakonski kriteriji za imenovanje strateške investicije; b. Taksativni kriteriji; c. Dodatni kriteriji za investitore i privatne projekte; IV. Zaključci

### I. UVOD

U svom programu za mandatno razdoblje 2011.-2015. Vlada Republike Hrvatske predstavila je direktne investicije kao ključ gospodarskog oporavka u Hrvatskoj te smjestila njihovo poticanje u centar buduće nacionalne gospodarske strategije. Tako bi direktne investicije svojim učincima na razvoj gospodarstva,

povećanje fiskalnih prihoda i jačanje poduzetničke infrastrukture višestruko pozitivno doprinijele procesu oporavka<sup>1</sup>.

Shodno takvome stavu, a u svrhu poticanja direktnih investicija, dana 15. siječnja 2013. Ministarstvo gospodarstva objavilo je nacrt prijedloga Zakona o strateškim investicijskim projektima Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu nZSI). No konfrontirano s brojnim kritikama, Ministarstvo gospodarstva obuhvatno je preradilo nacrt prijedloga zakona te početkom lipnja objavilo Prijedlog zakona o strateškim investicijskim projektima Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu pZSI)<sup>2</sup>. Željeni efekti zakona u obje verzije mogu se definirati kao povećanje sigurnosti investitora<sup>3</sup> te stvaranje brže i efikasnije metode provedbe investicijskih projekata. Konačna svrha uvođenja zakona je prema intenciji zakonodavca „*Pokretanje investicijskog ciklusa ... povećanje zaposlenosti, poboljšanje uvjeta za proizvodnju, uvođenje ili razvoj novih tehnologija te ... poboljšanje uvjeta za razvoj gospodarstva u cjelini*“<sup>4</sup>.

Zakon bi trebao regulirati način prijave, izbora, sklapanja sporazuma i provedbe strateške investicije. Od svih navedenih elemenata, postupak vrednovanja odnosno izbora strateških investicija zasigurno je najsloženiji. Zakonskom regulacijom postupka izbora strateških investicija postavljaju se buduće smjernice za izbor investicijskih projekata te se time ujedno posredno regulira opseg i način korištenja beneficija koje bi proizišle iz provedbe Zakona. Kako je pZSI-om određeno da i dobra od interesa za Republiku Hrvatsku<sup>5</sup> mogu poslužiti kao sredstvo poticanja neke investicijske svrhe očito je da postupak vrednovanja ne predstavlja samo centralni dio samog pZSI-a, već u određenim slučajevima predodređuje sudbinu dobrima koja predstavljaju ustavnu kategoriju.

Slijedeći takvu sistematiku, ovaj rad promatra učinke postupka izbora strateških projekata na dodjelu pojedinih dobara odnosno davanje raznih privilegija investitorima s financijskopravnog, tržišnopravnog i ustavnog aspekta<sup>6</sup>. Kako je nZSI bio predmet žustrih kritika te je u znatnim dijelovima upravo postupak izbora izmijenjen u odnosu na prvi nacrt zakona, rad se posebno osvrće na razvojni proces zakona uspoređujući nova rješenja s prethodno predviđenim. S obzirom na to da su suštinske izmjene u pogledu sfere utjecaja zakona na dobra od interesa za Republiku Hrvatsku prisutne u manjem razmjeru, dok su izmjene u pogledu

---

<sup>1</sup> Str. 3, 5 Program Vlade Republike Hrvatske za mandat 2011. – 2015. [http://www.vlada.hr/preuzimanja/program\\_vlade\\_2011\\_2015](http://www.vlada.hr/preuzimanja/program_vlade_2011_2015).

<sup>2</sup> <http://www.mingo.hr/default.aspx?id=3674> (stanje 22.7.2013).

<sup>3</sup> Veća sigurnost investitora predstavlja jedan od općeprihvaćenih ciljeva europskog prava, koji se očituje u različitim normama europskog primarnog prava. Detaljnije o razvoju zaštite investitora u sklopu europskog prava: *Stefan Hindelang, Niklas Maydell: Die Gemeinsame Europäische Investitionspolitik Alter Wein in neuen Schläuchen* u Marc Bungenberg/Jörn Griebel/Steffen Hindelang (izd.) *Internationaler Investitionsschutz und Europarecht*.

<sup>4</sup> nZSI, Točka 3.: Posljedice koje će donošenjem Zakona proistoći.

<sup>5</sup> Čl. 52. Ustav Republike Hrvatske NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10.

<sup>6</sup> O važnosti financijske i trgovačkopravne analize odnosa između države i investitora usp. *Klarić, Šinković: Javno privatno partnerstvo*, Zbornik radova Sveučilišta u Šibeniku str. 72.-83.

postupka vrednovanja investicijskih projekata izrazito opsežne, drugo poglavlje ovoga rada, koje tematizira sferu utjecaja zakona, isključivo će obraditi pZSI uz navođenje izmjena u pogledu na nZSI, dok će treće poglavlje, koje obrađuje postupak izbora strateških investicija, sadržavati opsežnu usporedbu obiju verzija.

## II. SFERA UTJECAJA ZAKONA O STRATEŠKIM INVESTICIJAMA

Zakon o strateškim investicijama zamišljen je kao sveobuhvatno sredstvo poticanja značajnih ulaganja na području Republike Hrvatske<sup>7</sup> te time slijedi trend mnogih drugih većinom srednje- i istočnoeuropskih zemalja koje su konfrontirane novim gospodarskim okolnostima odlučile ujednačenim, brzim i efikasnim postupkom pridonijeti atraktivnosti vlastite države za direktne investicije<sup>8</sup>. Da bi se ostvarila takva svrha, zakon mora omogućiti upravljanje širokom paletom dobara koja su civilnopravno ili javnopravno pod izravnom ili neizravnom vlašću Republike Hrvatske. Ovakav pristup u dijelu koji se odnosi na dobra od interesa za Republiku Hrvatsku neupitno predstavlja lom s dosadašnjom praksom prema kojoj su se pitanja investicija povezanih s dobrima od interesa za Republiku Hrvatsku uglavnom regulirala posebnim propisima prema karakteristikama predmetnoga dobra<sup>9</sup>. Kako ovakav pristup predstavlja novinu za pravni sustav Republike Hrvatske, potrebno je definiranje sfere utjecaja ovoga zakona u pogledu na navedena dobra.

Prema svome opsegu i strukturi pZSI je koncipiran kao kompaktan zakon koji sadrži samo apsolutno nužne elemente potrebne za realizaciju svrhe zakona. Stoga je i neophodno da se u pogledu na apstraktnu regulaciju uporabe pojedinih dobara pod posebnim režimom referira na odgovarajuće zakone kojima se uređuju pojedina mjerodavna pravna područja. To se unutar sistematike pZSI-a uglavnom čini određivanjem da se generalno primjenjuju odgovarajući zakoni izuzev slučajeva u kojima je to samim pZSI-om drugačije određeno<sup>10</sup>. Unutar pZSI-a u određenoj mjeri također dolazi do referiranja na određene propise europskog prava. Tako se između ostaloga i u čl. 16. St. 2. i čl. 21 st. 2. upućuje na opću mjerodavnost propisa o državnim potporama za odredbe zakona kojim se raspolaže o pojedinim dobrima. Ovakva odredba izrazito je problematična. Naime, ne samo da već pZSI u čl. 4. generalno upućuje na odredbe o tržišnom natjecanju, čiji dio predstavljaju i odredbe o državnim potporama, nego su odredbe o državnim potporama definirane i u odredbama primarnog europskog prava,

---

<sup>7</sup> pZSI-a, Točka 2.: Osnovna pitanja koja se uređuju ovim Zakonom.

<sup>8</sup> Mnoge države su u sklopu provedbe planova nacionalnog gospodarskog razvoja donijeli različite propise koji su imali za cilj bolje gospodarenje nacionalnim resursima. Tako je primjerice Grčka izradila složen program ubrzavanja i pojednostavljenja provedbi investicija: Acceleration and Transparency of Implementation of Strategic Investments” or Fast Track Law (3894/2010) i Creation of a Development Friendly Environment for Strategic and Private Investments” (4146/2013)

<sup>9</sup> Vidi primjerice čl. 5. Zakon o vodama NN 153/09, 63/11, 130/11 odnosno čl. 16. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama NN 158/03, 100/04, 141/06, 38/09.

<sup>10</sup> Čl. 16. st. 1. , čl. 21. st. 1. i čl. 24. pZSI.

koje od trenutka ulaska Republike Hrvatske u EU ima prednost pred nacionalnim zakonskim propisima. Također je rješavanje povreda predmetnog pitanja u nadležnosti Komisije Europske Unije, koja nipošto nije vezana nacionalnim pravom. Stoga se dolazi do apsurdne situacije da se zakonom kao propisom nižeg ranga prividno regulira područje primjene normi višega ranga. Ove odredbe se ne mogu ni smatrati samo upozorenjem o mjerodavnosti prava tržišnog natjecanja za predmetna pitanja<sup>11</sup> jer same norme tržišnog natjecanja nisu ograničene na proces dodjele dobara (koncesija i nekretnina), već se cjelokupni zakon kao i njegova primjena moraju uskladiti s pravilima o tržišnom natjecanju tako da ne proizvode nikakve protupravne učinke<sup>12</sup>. Izuzev navedenog slučaja pZSI izrazito koncizno regulira pitanja dodjele pojedinih dobara. *In concreto* ovaj tip regulacije valja razmatrati u dva relevantna slučaja pojedinačno: u raspolaganju nekretninama i davanju koncesija.

## 1. Položaj nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske

Nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske čiju uporabu u svezi s investicijskim projektom regulira pZSI, pored svih nekretnina koje se ne nalaze pod posebnim režimom sukladno nekom posebnom zakonu, smatraju se i šume, šumsko zemljište, poljoprivredno zemljište i javne ceste<sup>13</sup>. Za navedene nekretnine bi primjenom ovoga zakona vrijedio poseban režim koji odstupa kako od režima za ostale nekretnine tako i od režima koji bi predviđali odgovarajući posebni propisi.

Najznačajniju izmjenu statusa nekretnina pod posebnim zakonskim režimom predviđa odredba čl. 17 st. 1 i st. 2., prema kojima se uvodi mogućnost raspolaganja nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske bez javnog nadmetanja odnosno bez javnog prikupljanja ponuda po tržišnoj vrijednosti. Iako je ova odredba ublažena u odnosu na nZSI na način da se odustalo od neposredne pogodbe koja ne podliježe izravnim ograničenjima u pogledu ugovaranja međusobnih obaveza<sup>14</sup> te se sada za određivanja prodajne vrijednosti mora slijediti procjenu ovlaštenog

---

<sup>11</sup> Kako Republika Hrvatska od trenutka pristupa Europskoj Uniji podliježe nadzoru Komisije Europske Unije u pogledu na državne potpore, vjerojatno je da će u pojedinim slučajevima doći do pokretanja postupka zbog dodjele protupravne državne potpore. Ukoliko se dokaže da je neka državna potpora dodijeljena protivno odredbama čl. 107. Ugovora o funkcioniranju Europske Unije i odgovarajućim drugim propisima iz ovog sektora, investitor bi trebao u cijelosti vratiti odnosno nadoknaditi dobivenu korist. U takvoj situaciji se investitor prema ustaljenoj europskoj praksi uglavnom ne može pozivati na vjeru u valjanost ugovora i načelo savjesnosti i poštenja. Vidi: SEU predmet C-24/95, Alcon, sz. 1997, I-1591.

<sup>12</sup> Tržišno natjecanje je izrazito složena materija koja nadilazi direktne dodjele financijske koristi. Tako bi primjerice nenaplatno ekstenzivno djelovanje operativne skupine za pripremu i provedbu strateških projekata u sferi poslova koje inače obavljaju investitori samostalno (priprema projektne dokumentacije, izrada plana provedbe i sl.) mogla predstavljati državnu potporu jer opterećuje državni proračun, a istovremeno donosi predmetnom poduzeću financijsku uštedu. Detaljnije o problematici tržišnog natjecanja, a posebno o složenosti državnog djelovanja: *Lübbig*: Beihilfenrecht der EU 2. Izdanje C.H. Beck 2009., Str. 81. i slj.

<sup>13</sup> Čl. 17. st. 1. pZSI.

<sup>14</sup> Čl. 18. st. 1. nZSI.

sudskog vještaka<sup>15</sup>, ona i dalje ne osigurava jednaku zaštitu dobara koju je pružao prethodni sistem. Naime, mišljenje sudskog vještaka ne može nadoknaditi definiranje vrijednosti ponudom objekta prodaje na otvorenom tržištu. Također je vrijednost nekretnine, iako centralan, ne nužno i jedini element ugovora<sup>16</sup>. Pored samog postupka definiranja cijene, raspolaganje je ograničeno i predviđenom svrhom zemljišta prema prostornome planu<sup>17</sup> te kontrolom svrsishodnosti<sup>18</sup> i zakonitosti sadržaja ugovora<sup>19</sup>. Zaštita okoliša također predstavlja element unutar sustava ZSI-a. Međutim, ona je primarno regulirana u odnosu na samu provedbu projekta<sup>20</sup>.

## 2. Sustav izdavanja koncesija

Određbe o dodjeli koncesije u velikoj mjeri odgovaraju onima o raspolaganju nekretninama. Tako se i ovdje stvara hibridna konstrukcija koncesija koje načelno podliježu posebnim zakonima izuzev ZSI-om predviđenim iznimkama<sup>21</sup>. Međutim, kako se koncesije po svojoj prirodi u određenim elementima razlikuju od vlasništva i drugih stvarnih prava<sup>22</sup>, i odredbe o izdavanju koncesija odstupaju u nezanemarivoj mjeri od onih koje se odnose na prijenos vlasništva i drugih stvarnih prava. Tako primjerice nZSI, uzimajući u obzir faktične okolnosti i limitacije pojedinačne koncesije, predviđa mogućnost izdavanja više različitih vrsta koncesija unutar jednog ugovora o koncesiji ukoliko je to nužno za provedbu projekta<sup>23, 24</sup>.

Posebni režim prema pZSI obuhvaća sve koncesije čije izdavanje bi služilo svrsi provedbe investicijskog projekta<sup>25, 26</sup>. One se, kao i u slučaju prijenosa vlasništva

<sup>15</sup> Čl. 17. st. 2. pZSI.

<sup>16</sup> Tako bi bilo svrsishodno da je zakonodavac u odnosu na čl. 17 st. 5. pZSI, kojim regulira osnivanje stvarnih prava na nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske, *vice versa* i regulirao situaciju u kojoj se nekretnina otuđuje, ali zbog potrebe općeg dobra osnivaju pojedina stvarna prava u korist Republike Hrvatske na njoj.

<sup>17</sup> Čl. 17. st. 1., 3. i 4. pZSI.

<sup>18</sup> Kontrola svrsishodnosti dodatno je razrađena u pZSI-u. Dok se u nZSI-u prema čl. 20. st. 1. ZSI stavljao naglasak na odluku ministarstva gospodarstva, pZSI sukladno čl. 18. st. 1. u međudjelovanju s čl. 17. st. 3.-6. i čl. 20. stavlja veće težište na općem radu vlade i poticanju suradnje s drugim ministarstvima.

<sup>19</sup> Čl. 18. st. 2. pZSI.

<sup>20</sup> Čl. 26. i sljedeći pZSI.

<sup>21</sup> Čl. 21. st. 1. pZSI.

<sup>22</sup> O pojedinim ograničenjima koncesije: *Vuković*: Ustavni sud Republike Hrvatske o pravima na pomorskom dobru - Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, 1/2011., str. 127.-133. ; *Ljubanović*: Vrednovanje javnih dobara - koncesije na "kulturnim dobrima" - Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 46, 1/2009., str. 191. i slj.

<sup>23</sup> Čl. 22. st. 5. pZSI.

<sup>24</sup> Ovakav sustav izrazito je koristan jer olakšava ubrzanje procedure te je usmjeren na postizanje same svrhe investicije, a ne isključivo na njene formalne fragmente.

<sup>25</sup> Čl. 21 st. 1. pZSI.

<sup>26</sup> U pZSI odustalo se od formalnog ograničenja iz nZSI-a prema kojemu se izdavanje koncesije odnosi na uporabu pomorskog dobara i korištenje nepokretnog kulturnog dobara. Iako će pomorsko dobro biti neupitno najčešći objekt izdavanja koncesije, treba ocijeniti pozitivnim što pZSI napušta ograničavajuću formulaciju nZSI-a. Te omogućava fleksibilniju primjenu propisa.

nad nekretninama prema nZSI-u ,uz ograničenja predviđene svrhe zemljišta prema prostornome planu<sup>27</sup> mogu putem koncesije ustupiti investitoru na korištenje. Međutim, kontrola svrsishodnosti suprotno prijedlogu nZSI-a<sup>28</sup> izostaje<sup>29</sup>. Razlog izostanka posebnog nadzora djelomično se može identificirati u samoj prirodi koncesije, koja je primarno sredstvo kojim se omogućava gospodarsko korištenje. A samo gospodarsko korištenje podliježe odredbama o izdavanju upravnih akata u vezi provedbe strateških projekata koji predviđaju zaštitne mehanizme u pogledu ekoloških i drugih relevantnih pitanja<sup>30</sup>. Stoga unatoč nedostatku dodatne provjere postoji ravnopravna zaštita dobara od interesa za Republiku Hrvatsku u pogledu izdavanja koncesija s onom u pogledu otuđenja nekretnina.

### 3. Granice primjene ZSI-a koje proizlaze iz drugih propisa

Iz svega navedenog proizlaze određena pravila za definiciju granica dopuštenog raspolaganja prema nZSI-u. Zakon o strateškim investicijama u obliku trenutnog prijedloga ministarstva u nezamarnivoj bi mjeri ograničavao primjenu dosadašnjih procedura i zaštitnih mehanizama predviđenih za dobra od interesa za Republiku Hrvatsku, a sve u svrhu bržeg i efikasnijeg raspolaganja predmetnim dobrima<sup>31</sup>. Iz odredbi zakona koje definiraju svrsishodnosti investicije i ograničenom provjerom valjanosti ugovora jasno proizlazi da se sama kontrola valjanosti sporazuma između investitora i Republike Hrvatske trebala svesti na neophodni minimum. Zaštita je ipak u određenoj mjeri povećana u odnosu na nZSI, no ipak bi se smanjila u odnosu na dosadašnje stanje.

Polazeći međutim od toga da pZSI ne isključuje u potpunosti posebne zakone, već njihovu primjenu ograničava na onu mjeru koja je u skladu sa samim ZSI-om, može se zaključiti da su posebni zakoni u samom postupku sekundaran, ali i dalje valjan izvor prava. Kako meritum zakona predstavlja njegovu bit odnosno svrhu, a bit posebnih zakona je zaštita pojedinih dobara, dok je bit ZSI-a poticanje investicija u Republici Hrvatskoj , može se zaključiti da ZSI-om predviđena provjera svrsishodnosti odnosno odgovarajuće procedure u pogledu na koncesije predstavljaju upravo postupak vrednovanja ciljeva ZSI-a i ciljeva odgovarajućeg posebnog propisa. Stoga objektivnost postupka vrednovanja predstavlja jednu od prijelomnih točaka prihvatljivosti ovakvoga zakonskog rješenja.

---

<sup>27</sup> Čl 22. st. 2. pZSI.

<sup>28</sup> Čl. 25. nZSI.

<sup>29</sup> U slučaju koncesije predviđena je prema čl. 22. st 1. pZSI-a direktna nadležnost Vlade Republike Hrvatske bez daljnjih kontrola.

<sup>30</sup> Čl. 24. i slj. pZSI.

<sup>31</sup> Prema „Doing business ranking“ Svjetske Banke, kojim se rangiraju 185 država po različitim kriterijima koji su relevantni za pokretanje i vođenje posla, Republika Hrvatska se trenutno nalazi na izrazito lošem 143. mjestu u pogledu na dodjelu dozvola potrebnih za izgradnju objekata i 139. u pogledu na zaštitu investitora te u tim sferama ima znatnog potencijala za napredak. Ranking se objavljuje godišnje. Vidi za zadnja tri razdoblja: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreconomies/croatia/>.

### III. DEFINIRANJE I IZBOR STRATEŠKIH INVESTICIJA

Iz prethodnih navoda vidljivo je da ZSI koegzistira s drugim zakonskim propisima čija primjena je na temelju odredbi samoga ZSI-a ograničena. Ograničavanjem posebnih propisa smanjuje se i zaštita pojedinih dobara čije očuvanje predstavlja dio posebne odgovornosti u pogledu na dobra kojima Republika Hrvatska raspolaže. Shodno takvoj strukturi predugovorne zaštite dobara od interesa za Republiku Hrvatsku, sami postupak izbora strateških investicija dobiva na značaju. Upravo postupak izbora strateških investicija bi u dostatnoj mjeri trebao preuzeti ulogu provjere kvalitete investicije i sveobuhvatno razmatranje njenih potencijalnih posljedica<sup>32</sup>. Stoga je on centralan faktor u postupku identifikacije mogućih nedostataka cjelokupnoga zakona. U daljnjem tekstu je prikazan postupak izbora prema nZSI-u, a zatim značajno izmijenjeni postupak prema pZSI-u.

#### 1. Postupak selekcije strateških investicija prema nacrtu prijedloga zakona o strateškim investicijama

Unutar strukture nZSI-a definirani su uvjeti primjene mjera za olakšavanje investicija u članku 8. Pritom su odredbe ovoga članka uklopljene u specifičnu strukturu koja u cijelosti diktira sadržajem. Članak 8. nZSI-a se može strukturno podijeliti u tri dijela: prvi dio daje svojevrsnu definiciju potencijalne strateške investicije te navodi posljedice ispunjavanja uvjeta strateške investicije. Drugi dio navodi taksativne primjere kriterija koji mogu ukazati na to da se određena investicija može okarakterizirati kao strateška. Treći dio zadaje kriterije rangiranja između većeg broja strateških investicija u postupku odabira projekata.

Iz navedene strukture članka 8. u kombinaciji s postupovnim odredbama zakona proizlazi jedinstven sustav vrednovanja investicijskih projekata. Tako se u prvome koraku razdvajaju investicijski projekti koji predstavljaju potencijalne strateške investicije od onih koji zakonske uvjete ne ispunjavaju. Sudeći prema izrazito apstraktnom karakteru samih navedenih taksativnih primjera, može se pretpostaviti da je intencija predlagatelja nacрта zakona bila da se rijetko dolazi do izravne primjene same definicije u svrhu određivanja neke investicije kao potencijalno strateške i da se potom pribjegava vrednovanju ispunjenosti taksativnih elemenata investicije. Nakon tako izvršene selekcije uslijedila bi druga faza u kojoj bi došlo do rangiranja potencijalnih strateških investicija te ovisno o vrijednosti povoljnih utjecaja investicije do imenovanja strateškom investicijom.

---

32 Naknadna kontrola investicijskog projekta nakon što je projekt izabran kao strateški te je izvršena dodjela koncesije odnosno prijenos vlasništva zasigurno je element zaštite općih interesa. Međutim, ovisno o konkretnim okolnostima, naknadne nesuglasnosti često će dovesti do spora između države i investitora. O nedorečenostima u međunarodnom procesnom pravu povezanom s investicijskim projektima, a naročito arbitražnim slučajevima *M.Sornarajah*: Evolution or Revolution in international investment arbitration? The descent into normlessness u *Brown Chester, Miles Kate* (izd.): Evolution in investment treaty law and arbitrations

### *a. Sadržaj definicije potencijalnih strateških investicija*

Potencijalne strateške investicije prema nZSI-u su one investicije koje su „... sukladne s relevantnim resornim strategijama, za koje se procijeni da u značajnoj mjeri mogu povoljno utjecati na gospodarski razvitak pojedinih odnosno svih dijelova Republike Hrvatske, stvaranje i razvijanje preduvjeta za napredak i socijalno blagostanje njenih građana te postizanje bolje i učinkovitije zaštite dobara od interesa za Republiku Hrvatsku kao i osiguranje boljih uvjeta za gospodarenje tim dobrima i održivi razvitak“<sup>33</sup>. Definicija tako na relativno apstraktan način zadaje temeljne elemente potencijalne strateške investicije. To su: usklađenost s resornom strategijom razvoja u području investicije, potencijal za poticanje regionalnog odnosno nacionalnog gospodarskog razvitka, pozitivni socijalni utjecaj i održivi razvoj<sup>34</sup>. Iako se iz definicije može iščitati da investicija mora kumulativno ispunjavati sve elemente, teško je odrediti u kojoj mjeri izraženost jednog faktora može nadoknaditi manju izraženost drugoga. Načelno se na temelju izraza „u značajnoj mjeri“, koji se odnosi na utjecaj projekta na gospodarski razvoj regije ili države, može iščitati da je postojanje snažnog gospodarskog razloga neophodno za uvrštavanje projekta u kategoriju potencijalnih strateških investicija. Također je razvidno da se projekt mora uklapati u resornu strategiju za koju bi se u procesu supsumiranja trebalo lakše doći do apsolutnih rezultata<sup>35</sup>. Investicijski projekt nužno mora sadržavati potencijal da ispuni i druge kriterije definicije, no njihov efekt može biti zanemariv. U korist ovakvoj postavci definicije govori i drugi dio čl. 8., koji posebno izdvaja projekte određene financijske vrijednosti nad ostalim kriterijima te time ističe značaj gospodarskog učinka investicijskog projekta.

### *b. Zadaća definicije potencijalnih strateških investicija*

Iz sadržaja navedene definicije mogu se iščitati dva njena temeljna zadatka. Prije svega, taksativno navedeni primjeri ne mogu zamijeniti samu definiciju, tako da je ona šira od samog zbroja taksativnih primjera pa shodno tome i omogućava svrstavanje onih investicija u kategoriju potencijalnih strateških koji se ne mogu svrstati u niti jednu kategoriju navedenih primjera<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> Čl. 8. st. 1. ZSI.

<sup>34</sup> Pojam održivog razvoja varira ovisno o kontekstu u koji ga se smješta. Tako održivi razvoj ima drugačije značenje u različitim državama, ali i unutar različitih pravnih područja iste države. Detaljno o razvoju pojma održivog razvoja i njegovom značaju u Hrvatskoj i Europskoj Uniji već *Luttenberger Axel*: Usklađivanje propisa Europske unije o održivom razvoju u Republici Hrvatskoj Pomorski zbornik 41 (2003)1, 301-308; U kontekstu održivog razvoja također je značajna inicijativa Europske Unije: Europa 2020, koja gospodarstvo zasnovano na održivome razvoju pokušava postići putem različitih ekoloških, tehnoloških, socijalnih i razvojnih mjera.

<sup>35</sup> Za energetske sektor bi to načelno bila Strategija o energetskom razvoju; međutim, kako je energetske sektor često blisko povezan sa drugim značajnim područjima, moguće je da će doći do potrebe uključivanja i neke druge relevantne strategije. Pri tome bi se Strategija o energetskom razvoju ipak trebala smatrati temeljnim dokumentom, dok bi druge relevantne strategije tek mogle služiti kao pomoćni dokumenti.

<sup>36</sup> Polazeći od apstraktnosti samih taksativnih primjera (vidi čl.8. st.2. primjeri 2 do 13), teško je za očekivati da će definicija u ovoj ulozi imati neki veći značaj u praksi.

Drugi zadatak definicije je međutim mnogo značajniji i predstavlja meritum regulacije samoga zakona. Naime, primjenjujući isključivo taksativne primjere kriterija strateške investicije, obuhvatio bi se izrazito široki spektar investicija, uključujući i one koje ni po čemu ne mogu biti "strateške" u smislu te riječi. Upravo u ovome segmentu definicija strateških investicija postaje neophodna kao sredstvo ograničavanja investicija koje barem ispunjavaju jednu od taksativno navedenih kriterija. Definirajući minimum kriterija, zakonodavac je postavio ograničenja ispod kojih pojedina investicija ne može biti prihvaćena čak ni kada ispunjava neki od taksativno navedenih elemenata.

-Tako svaka investicija mora biti u skladu sa strategijom resornog ministarstva, bez obzira ispunjava li neke od taksativnih uvjeta definicije. Ovakva postavka svakako je i logična jer je upravo riječ o strateškoj investiciji<sup>37</sup>.

-Zatim investicija mora imati i određeni gospodarski značaj predstavljen kroz komponentu potencijala za poticanje regionalnog odnosno nacionalnog gospodarskog razvitka. Kako potencijal investicije u nacionalnim odnosno regionalnim okvirima mora biti "značajan", ovaj kriterij, iako se ne referira izravno na vrijednost projekta, uglavnom će isključiti projekte izrazito male vrijednosti. To međutim ne znači da će u svakome slučaju biti isključeni projekti male vrijednosti, već da je potreban vidljiv gospodarski interes konkretnog projekta za regiju odnosno državu<sup>38</sup>. Kao mjerilo za gospodarski učinak potrebno je uzeti u obzir različite kriterije. Gospodarski razvoj se može mjeriti prema učincima na povećanje BDP-a, postotak zaposlenosti, na količinu financijskih sredstava koja se slijevaju u određenu regiju, te prema samim fiskalnim učincima investicije<sup>39</sup>. Naročito fiskalni učinci ne smiju u navedenom kontekstu biti zanemareni jer upravo oni su rezultat zbroja svih drugih faktora i u mnogočemu najrealnije predstavljaju pozitivan razvojni utjecaj<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> Nadležnost ministarstava i njihova odgovornost u stvaranju strategija razvoja odnosno postupanja u pojedinim poljima osim iz pojedinih posebnih propisa proizlazi iz Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstva i drugih središnjih tijela državne uprave NN 150/11, 22/12, 39/13.

<sup>38</sup> Upravo putem ovog kriterija bi se isključili pojedinačni mali projekti koji nastaju unutar šire nacionalne strategije. Izvrstan primjer za ovaj tip projekata su projekti izgradnje malih solarnih elektrana. Iako sve investicije zajedno promatrano zasigurno ispunjavaju stratešku i gospodarsku komponentu, s obzirom na to da sam zakon predviđa pojedinačnu procjenu i pojedinačan pristup svakome projektu te se za svaki projekt posebno stavljaju na raspolaganje državni resursi, nema sumnje da se svaki investicijski projekt treba promatrati samostalno. Međutim, situacija bi mogla biti vidno drugačija ukoliko bi se priložio plan izgradnje većeg broja pojedinačnih malih elektrana u sklopu jednog investicijskog projekta pod pokroviteljstvom jednog investitora ili u sklopu joint ventuera više investitora jer sam nZSI ne definira niti oblik niti konkretnu formu investicije.

<sup>39</sup> Stoga bi trebalo i one projekte koji će u znatnome profitirati od poreznih oslobođenja sukladno određenim posebnim poreznim propisima, kakvi su primjerice predviđeni čl 9. Zakon o poticanju investicija i unapređenju investicijskog okruženja NN 111/12, 28/13, dovesti u kontekst s onima koji će plaćati pune iznose poreza i drugih javnih davanja. Podjednako vrijedi i za projekte koji su subvencionirani iz državnog proračuna odnosno proračuna jedinica lokalne i regionalne samouprave.

<sup>40</sup> Načelo pravednosti oporezivanja odnosno opterećivanja javnim davanjima nalaže državi oporezivanje subjekata prema gospodarskoj snazi. Sukladno tome će ukupna fiskalna korist od poduzeća preslikavati kako direktnu gospodarsku snagu tako i indirektnu utjecaje poduzeća na okolinu. O značaju načela pravednosti oporezivanja *Jachmann Monika: Verfassungsrechtliche Grenzen der Besteuerung-Socialstaatliche Steuergesetzgebung im Spannungsverhältniss zwischen Gleichheit und Freiheit*, Schacker Verlag 1996, str. 6.-15.

-Sljedeća dva kriterija, pozitivan socijalni utjecaj i održivi razvoj, koja su u sklopu pozitivne definicije imale minornu važnost, u svrsi isključujućih kriterija poprimaju izrazito bitnu ulogu. Kao što je prethodno izloženo, nZSI ne definira kolika je minimalna izraženost navedenih kriterija unutar nekog investicijskog projekta. Međutim, sama činjenica da su navedeni u definiciji neosporiv je pokazatelj da navedeni elementi moraju u nekoj mjeri biti ispunjeni, pa makar navedeni faktori težili nuli. Ukoliko sada navedenu definiciju promatramo s aspekta isključivanja pojedinih investicijskih projekata, dolazimo *vice versa* do zaključka da oni projekti čiji je socijalni utjecaj i utjecaj na održivi razvoj negativan, odnosno, pojednostavljeno rečeno, ukoliko se radi o projektima koji u navedenim segmentima imaju štetne utjecaje, bez obzira na njihov gospodarski utjecaj i usklađenost sa strategijom resornog ministarstva, ne mogu biti strateške investicije.

Problem međutim nastaje u definiciji „štetnog utjecaja“. Naime, do samog kriterija štetnog utjecaja se tek dolazi složenim postupkom tumačenja te se u samome zakonu nigdje ne koristi navedeni pojam. No za primjenu zakona potreban je minimum konkretizacije pojma „štetnog utjecaja“. Takva bi se konkretizacija mogla razviti u dva različita pravca. Tako se štetni utjecaj može tumačiti kao apsolutna i relativna kategorija.

Definira li se štetni utjecaj kao apsolutna kategorija, on bi obuhvaćao sve negativne pojave u odnosu na situaciju u kojoj se navedena investicija ne bi provela. To bi prije svega značilo da ovakva definicija štetnog utjecaja isključuje sve one investicije za koje bi izgledne bile negativne posljedice u pogledu na neku od zakonskih kategorija. Tako bi se primjerice velike investicije u termoelektrane, koje za sobom nužno povlače određene negativne utjecaje na okoliš, mogle već samim time što imaju negativan utjecaj na održivi razvoj u regiji izgradnje isključiti kao potencijalne strateške investicije. Isto bi vrijedilo primjerice za projekte koji zahtijevaju deforestaciju u većoj mjeri. Međutim, kako se iz samog zakona može uočiti intencija davanja primata investicijama pred određenim ekološkim aspektima<sup>41</sup>, ovakvo tumačenje zakonskih odredbi nužno bi bilo pod utjecajem premise da bilo koje gospodarenje resursima predstavlja bolju varijantu od nekorištenja resursi. Time bi odredba o održivom razvitku neutralizirala samu sebe.

Stoga je znatno prikladnija druga varijanta prema kojoj je štetni utjecaj relativna kategorija koja se mjeri u usporedbi s prosječnom investicijom iste vrste i namjene. Ovakva pretpostavka značajno smanjuje isključujući efekt definicije za znatnu većinu investicija. Međutim, upravo na investicije u obnovljive izvore energije ima specifičan efekt. Tako se dosljednom primjenom propisa dolazi do naizgled nesuvisle situacije da primjerice termoelektrana može zadovoljavati kriterij održivog razvoja jer je ekološki prihvatljivija od prosječne termoelektrane, dok vjetroelektrana, koja je u usporedbi sa termoelektranom povoljnija za okoliš, ne

---

<sup>41</sup> Sam pojam održivog razvoja već daje naznake ciljeva zakonodavca. Tako pojam održivog razvoja prije svega upućuje na razumno korištenje prirodnih resursi, a ne njihovu zaštitu kao samosvrhu.

zadovoljava minimum uvjeta za stjecanje statusa potencijalne strateške investicije jer nije jednako povoljna za okoliš ili povoljnija od prosječne vjetroelektrane. Međutim, ovakav pristup u kontekstu širih ciljeva ZSI-a dobiva svoj smisao. ZSI ima za cilj poticanje najkvalitetnijih investicijskih projekata te je samo dosljedno isključenje onih projekata koji su u bilo kojem zakonom predviđenom aspektu manjkavi u usporedbi s prosječnom investicijom tog tipa.

S obzirom na sve navedeno, predmetna odredba nZSI-a ostavljala je ovo pitanje otvorenim. Iako bi bilo poželjnije slijediti drugu varijantu, postoje mnogi indikatori koji upućuju na to da bi se primijenila prva varijanta da je zakon stupio u ovome obliku na snagu<sup>42</sup>. Stoga su tumačenje definicije i konkretan način njene primjene predstavljali najveći problem ovoga nacrtu prijedloga zakona te su bitno doprinijeli percepciji da nZSI predstavlja nedorečen pravni akt.

### *c. Taksativni primjeri kriterija strateških investicija*

U čl. 8. st. 2. nZSI-a uvodno je regulirana uloga taksativnih primjera. U slučaju da su ispunjeni određeni preduvjeti u pogledu na postojanje taksativnih primjera, zakon predviđa postojanje oborive predmnjeve da su ispunjeni svi elementi definicije. Ova predmnjeva je stoga ograničena zakonskom definicijom te se u slučaju sukoba zakonske predmnjeve i jasnog neispunjavanja elemenata definicije nužno mora dati prednost definiciji. Projekti koji ispunjavaju uvjete za primjenu zakonske predmnjeve bili bi ipak utoliko u prednosti da se uskraćivanje statusa potencijalne strateške investicije mora posebno obrazložiti utvrđivanjem postojanja nekog od negativnih elemenata u odnosu na zakonsku definiciju.

U pogledu na ispunjavanje uvjeta za primjenu predmnjeve o ispunjenju kriterija potrebno je razlikovati dvije situacije. Zakon inicijalno razlučuje kriterij ukupne vrijednosti investicije kojemu pridodaje poseban značaj u odnosu na ostale taksativno navedene kriterije. Tako za svaki projekt čija ukupna investicijska vrijednost prelazi iznos od 150.000.000,00 kn vrijedi zakonska presumpcija da projekt ispunjava sve kriterije definicije. Nasuprot tome, zakon predviđa potrebu da *nekoliko* drugih, taksativno navedenih faktora mora biti ispunjeno kako bi se investicija smatrala potencijalno strateškom. Pri tome se u pogledu na potreban broj i intenzitet taksativno nabrojenih faktora izbjegava dati zakonsku konkretizaciju. Stoga isključujuća uloga zakonske definicije potencijalnih strateških investicija dodatno dobiva na važnosti u svojstvu isključenja samovolje u izboru strateških investicija.

ZSI ukupno pored financijskog kriterija predviđa dvanaest drugih taksativno navedenih faktora. To su redom faktori koji se odnose na projekte čija provedba: „doprinosi stvaranju uvjeta za zapošljavanje većeg broja ljudi, izravno ili posredno znatno doprinosi razvoju ili poboljšanju uvjeta za razvoj turizma i gospodarstva,

---

<sup>42</sup> Tako se u čl. 8. st. 1. navode izrazi *poput učinkovitije zaštite dobara ... i osiguranje boljih uvjeta za gospodarenje*, koji bi mogli upućivati na usporedbu sa stanjem u kojem se predmetna dobra nalaze bez postojanja investicije. Također bi ovakvo tumačenje zakona pojednostavnilo samu primjenu jer bi se jedan od elemenata gotovo pa isključio iz postupka provjere investicija.

znatno doprinosi razvoju ili poboljšanju uvjeta za proizvodnju proizvoda i usluga za izvoz, se realiziraju u nerazvijenim ili manje razvijenim dijelovima Republike Hrvatske, ratom pogođenim područjima i otocima, povezuju ili grade prometni, energetske, elektronički komunikacijski ili drugi infrastrukturni ključni objekti značajni za razvijanje strateških djelatnosti ili podizanje ukupne razine sigurnosti i kvalitete života i zdravlja građana te zaštite okoliša, povezuju prometno izolirani dijelove Republike Hrvatske, doprinosi aktivaciji neaktivne imovine u državnom vlasništvu, znatno doprinosi povećanju korištenja energije iz obnovljivih izvora energije, uvode ili razvijaju nove tehnologije kojima se povećava konkurentnost ili ekonomičnost u gospodarstvu, pojedinim sektorima ili javnom sektoru i/ili kojima se podiže ukupna razina sigurnosti i kvalitete života i zdravlja građana te zaštite okoliša, znatno doprinosi razvoju sustava znanosti i visokog obrazovanja, ispunjava obaveza preuzeta međunarodnim ugovorom ili ispunjava obaveza zajedničke politike s Europskom unijom<sup>43</sup>.

Kako se može uočiti, nerazmjerno mnogo taksativnih primjera je u određenoj mjeri povezano s odredbama definicije o održivom razvoju ili pozitivnim socijalnim učincima dok ih je manje povezano s gospodarskim i financijskim učincima. Iz toga se međutim ne može izvući zaključak da se prema nZSI-u iznadproporcionalno vrednuju socijalni učinci odnosno pozitivna prognoza u pogledu na usklađenost projekta s ciljevima održivog razvoja. Zapravo nZSI polazi od toga da projekti, da bi imali značajne gospodarske učinke, uglavnom prelaze ukupnu investicijsku vrijednost od 150.000.000,00 kn te nije potrebno za takve projekte navoditi dopunske taksativne uvjete. Iznimku od toga čini nekoliko kriterija koji se pozivaju na pojedine direktne utjecaje na gospodarstvo<sup>44</sup>. Međutim, ti elementi primarno potiču ekonomičnije korištenje postojećih resursa, a time i pozitivan utjecaj na održiv razvoj.

#### *d. Kriteriji rangiranja strateških investicija*

Nakon što je izvršena podjela na strateške investicije i investicije koje nisu strateške u smislu zakona, nZSI opravdano predviđa da se u drugome koraku izvrši vrednovanje strateških investicija prema unaprijed određenim kriterijima<sup>45</sup>. Pritom se kriteriji vrednovanja nadovezuju na pojedine elemente same definicije. Zakon navodi tri kriterija vrednovanja. Tako redom imaju prednost projekti koji: „imaju veći učinak na ukupni gospodarski razvitak, pozitivno utječu na više

---

<sup>43</sup> Čl. 8 st. 2. alt. 1-12 nZSI

<sup>44</sup> Primjerice elementi:

- doprinosi aktivaciji neaktivne imovine u državnom vlasništvu,
- uvode ili razvijaju nove tehnologije kojima se povećava konkurentnost ili ekonomičnost u gospodarstvu.

<sup>45</sup> S obzirom na ulogu i djelovanje ZSI-a, jasno je da se broj "strateških projekata" mora ograničiti. Kako definicija postavlja "minimalne uvjete" za stjecanje statusa strateške investicije, ona ne može ujedno služiti kao osnova za izbor investicija jer bi takvo zakonsko rješenje predstavljalo temelj gotovo neograničene arbitrarosti nadležnog tijela.

gospodarskih djelatnosti i/ili na stanje u više oblasti javnog sektora te oni koji u većoj mjeri doprinose održivom razvitku i zaštiti prostora i okoliša<sup>46</sup>.

Prvi kriterij, utjecaj na gospodarski razvitak, u izravnoj je povezanosti s prvim elementom definicije strateške investicije te se svodi na čisto ekonomske efekte investicije<sup>47</sup>. Drugi kriterij je nešto složeniji. Naime, pozitivan utjecaj na više gospodarskih djelatnosti i/ili na stanje u više oblasti javnog sektora može se promatrati kako s ekonomskog<sup>48</sup> tako i s općedruštvenog aspekta<sup>49</sup>. Treći se kriterij u potpunosti preklapa s dijelom zakonske definicije koji se tiče održivog razvoja i odgovornog korištenja resursi.

Promatrajući tako navedene kriterije rangiranja strateških investicija, jasno se može iščitati prevaga važnosti same definicije strateške investicije nad taksativno nabrojenim pojedinačnim kriterijima potencijalne strateške investicije. Stoga u konačnici od presudne važnosti za rangiranje investicija ne bi bilo u kojem opsegu pojedina investicija ispunjava taksativno navedene primjere, već sveobuhvatna podudarnost s meritumom same definicije strateške investicije. Time sama činjenica da neki projekt obuhvaća širi spektar pojedinačnih taksativnih primjera ne znači nužno da apsolutno promatrano mora biti visoko rangiran kao strateška investicija<sup>50</sup>.

## **2. Postupak selekcije strateških investicija prema prijedlogu zakona o strateškim investicijama**

Sam plan uvođenja svojevrsnog zakona za poticanje direktnih investicija korištenjem između ostaloga dobara od interesa za Republiku Hrvatsku izazvao je burne reakcije. Tako ne čudi da je u postupku savjetovanja nezanemarliv broj kritika bio upućen donošenju zakona kao takvoga<sup>51</sup>. Međutim, najveći broj kritika

---

<sup>46</sup> Čl. 8 st. 3 alt 1-3 nZSI

<sup>47</sup> Pritom se prije svega misli na sam obujam projekta, uključujući potencijalnu srednje- i dugoročnu financijsku korist koju će država izravno imati temeljem promatranog investicijskog projekta. Radna mjesta izravno povezana s investicijom, iako strogo formalno proizvode tek neizravnu financijsku korist za državu, u konkretnom slučaju bi se trebala promatrati s ekonomskog aspekta te podvesti pod ovaj kriterij rangiranja jer su prije svega odraz obujma projekta i konkretne investicije.

<sup>48</sup> Ovdje je prije svega riječ o pozitivnom ekonomskom učinku na druge gospodarske subjekte različite od onih izravno povezanih sa investicijom.

<sup>49</sup> Ovdje je prije svega riječ o strateškim projektima u užem smislu koji su neophodni za razvoj i održavanje nacionalne infrastrukture, ali i projektima koji su neophodni za zadovoljavanje određenih temeljnih potreba građana. Investicije u području energetike, podjednako kao one u sektoru opskrbe vodom, prometa i telekomunikacija, spadaju u ovo područje. Vidi čl. 8. st. 2. br. 6 ZSI, čl. 4. Zakon o energiji.

<sup>50</sup> Ovakav sustav rangiranja u određenim slučajevima postaje problematičan upravo zbog taksativnih primjera pod br. 12 i 13 koji određuju važnost onim projektima koji služe ispunjavanju obaveza iz međunarodnih ugovora i obaveza prema Europskoj uniji. Polazeći od odredbi samoga zakona o strateškim investicijama, takvi projekti ne bi nužno bili privilegirani. Međutim, kako Republika Hrvatska nužno mora poštivati svoje međunarodne obveze, moguće je da će u pojedinim slučajevima na temelju hijerarhije pravnih normi Republika Hrvatska nužno morati izvršiti rangiranje protivno odredbama ovoga zakona.

<sup>51</sup> Vidi primjerice str. 3.,5.,7. Javno savjetovanje - primjedbe/prijedlozi i obrazloženja o prihvaćanju/neprihvaćanju istih <http://www.mingo.hr/userdocsimages/investicije/TOMO%20-%20>

je u konačnici ipak bio usmjeren na postupak izbora strateških investicija i dodjelu pojedinih privilegija odnosno dobara. Jedna od najučestalijih kritika tako je bila upravo usmjerena na nedovoljnu mjerljivost članka 8. odnosno izbornog postupka. Dok je pZSI izmijenjen u pogledu na dodjelu dobara od interesa za Republiku Hrvatsku utoliko da su na postojeću strukturu nadodani pojedini dodatni zaštitni mehanizmi, u pogledu na sam postupak izbora provedene su znatno opsežnije promjene. Tako se pZSI-om mijenja cjelokupna struktura postupka izbora. Dosadašnji taksativni kriteriji fuzionirani su sa samom definicijom, umjesto dosadašnjih divergentnih taksativnih kriterija postavljeni su određeni uglavnom ekonomski kriteriji investicija te su uvedena neka dodatna ograničenja. Nasuprot tome postupak rangiranja investicija u cijelosti je ukinut i zamijenjen postupkom izbora na listu strateških investicija<sup>52</sup>. Samim time se prelazi iz dvostupanjskog sustava određivanja ispunjenosti kriterija strateške investicije i izbora najboljih projekata u jednostupanjski sustav, u kojem se isključivo mjeri kvaliteta pojedine investicije.

#### *a. Zakonski kriteriji za imenovanje strateške investicije*

U duhu jednostupanjskoga postupka u st. 1. članka 5. pZSI-a sastavljen je popis kriterija koji zamjenjuje prethodnu definiciju strateške investicije. Tako četiri prethodne kategorije bivaju dopunjene i izmijenjene na način da se dolazi do ukupno sedam kategorija koje ovisno o načinu zbrajanja sadrže ukupno i preko 20 supkategorija. Tako pZSI u čl. 5. st 1. predviđa da se strateškim projektima smatraju<sup>53</sup> „projekti čijom se provedbom stvaraju uvjeti za zapošljavanje većeg broja osoba ovisno o vrsti i lokaciji projekta, koji znatno doprinose razvoju ili poboljšanju uvjeta i standarda za proizvodnju proizvoda i pružanje usluga, koji uvode i razvijaju nove tehnologije kojima se povećava konkurentnost i ekonomičnost u gospodarstvu ili javnom sektoru i/ili kojima se podiže ukupna razina sigurnosti i kvaliteta života građana i zaštita okoliša, koji pozitivno utječu na više gospodarskih djelatnosti, i koji u većoj mjeri doprinose održivom razvitku i zaštiti prostora i okoliša, te koji znatno doprinose konkurentnosti hrvatskog gospodarstva i udovoljavaju dodatnim taksativnim kriterijima“.

Predmetni kriteriji prema pZSI-u po sadržaju i sistematici pokazuju znatne podudarnosti s taksativnim uvjetima koji su bili predviđeni u nZSI. Štoviše, u mnogome se može uočiti i da su elementi definicije prema nZSI-u prilagođeni potrebi spajanja s taksativnim kriterijima. Kao navodni cilj ovih izmjena ministarstvo gospodarstva navodi „dodatnu razradu kriterija“<sup>54</sup>. Sadržajno postoji određena dorada u pogledu na neke kriterije, primjerice konkretizacija kriterija

JAVNO%20SAVJETOVANJE%20-%20ZAKON%20O%20STRATE%C5%A0KIM%20INV %20  
PROJEKTIMA%202.docx .

<sup>52</sup> Čl. 10. pZSI.

<sup>53</sup> Za razliku od prethodnog nacrt, koji je u duhu dvostupanjskog sistema provjere predviđao da se „mogu smatrati“.

<sup>54</sup> Ovaj razlog se višestruko navodi kao cilj preoblikovanja čl. 8. ZSI. Vidi primjerice str. 5., 8. Javno savjetovanje - primjedbe/prijedlozi i obrazloženja o prihvatanju/neprihvatanju istih.

zapošljavanja ili kombinacija kriterija zaštite okoliša i održivog razvoja. Ipak je većina novih kriterija uz minimalne prilagodbe izravno preuzeta iz taksativnih kriterija. Sistematički promatrano ova izmjena međutim ne doprinosi većoj pravnoj sigurnosti i kvalitetnijem izboru projekata. Dok su odredbe čl. 8. st. 1. nZSI imale svojevrsnu isključujuću funkciju te su razvrstavale investicije na potencijalno strateške i one koje to nisu, odredbe članka 5. st. 1. pZSI služe kao univerzalno sredstvo rangiranja investicija na one koji su dovoljno kvalitetne za uvrštavanje na listu i one koje to nisu. Iako bi se iz isključivog tumačenja odredbe članka 5. st. 1. moglo zaključiti da sve grupe kriterija moraju biti ispunjene kumulativno, sama narav odredbe kao temelj izbora takvo tumačenje nužno isključuje. Tome u korist govori i činjenica da su pojedini apsolutni uvjeti koji nužno moraju biti ispunjeni<sup>55</sup> definirani u mnogo jasnijem apsolutnom tonu izvan st. 1. Stoga odredba pZSI-a zapravo zauzima sličnu funkciju koju su imali taksativni kriteriji nZSI-a koji su već u prvome nacrtu bili predmet kritike. Također se iz ovoga jasno može zaključiti da definicija koja bi ograničavala pojedine štetne projekte više ne postoji. Tako je rezultat fuzije taksativnih kriterija i definicije unutar čl. 5 st. 1. pZSI-a postupak jednodimenzionalnog razmatranja projekata u kojemu se vrši jedinstveno razmatranje strateške vrijednosti investicije koje zanemaruje štetne utjecaje u određenim segmentima, sve dok pozitivni utjecaji u nekoj drugoj sferi vrednovanja nadmašuju štetne utjecaje. Ovakav postupak je bitan korak unatrag u odnosu na nZSI.

### *b. Taksativni kriteriji*

Taksativni kriteriji su u pZSI-u sastavni dio st. 1. unutar čl. 5. koji regulira kriterije izbora, te moraju biti ispunjeni kumulativno s ostalim kriterijima koji su navedeni u prvome dijelu stavka. Za razliku od prethodno prikazanih kriterija, taksativni navedeni kriteriji su mnogo jasniji i precizniji. Oni naočigled služe kao svojevrsna ograničenja koja su po svojoj naravi slična onima koja su postojala u definiciji potencijalne strateške investicije prema nZSI-u. Međutim, za razliku od nZSI-a, u pZSI-u se ograničenja svode na ekonomsko-proceduralne kriterije te je izostala dodatna zaštita posebnih vrednota putem isključujućih kriterija<sup>56</sup>.

Tako pZSI predviđa ukupno šest taksativnih kriterija, od kojih se prvi po sadržaju i značaju razlikuje od preostalih pet kriterija. Prvi kriterij zahtjeva da je predloženi projekt u skladu sa dokumentima prostornog uređenja. Ovaj kriterij se stoga odnosi primarno na postojanje određenih formalnih preduvjeta<sup>57</sup>. Također je ovaj kriteriji jedini bezalternativan, dok se preostalih pet elemenata razlikuje od

---

<sup>55</sup> Primjerice kriterij usklađenosti s dokumentima prostornog uređenja koji je definiran kao prvi i specifičan taksativni uvjet prema čl. 5. st. 1.

<sup>56</sup> Tako nema ni socijalnih ni ekoloških minimalnih taksativnih kriterija poput onih iz čl. 8. st. 1. nZSI.

<sup>57</sup> Kako se predmetni dokumenti donose po posebnoj proceduri i uz striktnu regulaciju, ovaj kriterij također ima određeni značaj za zaštitu pojedinih relevantnih vrijednosti, prije svega okoliša (vidi čl. 54. i slj. Zakon o prostornom uređenju i gradnji NN 76/07, 38/09, 55/11, 90/11, 50/12, 55/12, 80/13). Međutim, zaštita koja bi se temeljila isključivo na odredbama o prostornom uređenju bila bi po svom djelokrugu ograničena te zasigurno ne bi bila dostatna za osiguranje nužnih minimalnih standarda.

njega utoliko da svega jedan od njih uz prvi kriterij mora biti ispunjen da bi projekt odgovarao taksativnim kriterijima. Vrijednosni kriterij koji definira minimalnu vrijednost ukupne investicije od 150.000.000,00 kuna je opstao u pZSI međutim zauzima nešto drugačiju poziciju unutar zakona. Dok je vrijednost investicije u nZSI bila temelj stvaranja oborive zakonske predmnjeve o ispunjenosti svih zakonskih uvjeta potencijalne strateške investicije, sada element vrijednosti postaje uvjet za sve investicijske projekte. Dok je jedini nužni gospodarski faktor prema nZSI-u egzistirao u pogledu na sferu efekata koje će investicija imati<sup>58</sup>, prema pZSI-u se težište izbora preusmjerava s učinaka na samu vrijednost investicije. Iako se ekonomski kriterij ublažava time da su za projekte koji se mogu financirati iz sredstava Europske unije odnosno one koji se provedu u posebnim nerazvijenim odnosno izoliranim područjima predviđene manje granice, to ipak ne umanjuje činjenicu da je u postavljanju minimalnih kriterija zanemarena znatna većina ostalih relevantnih kriterija. Kao glavni povod ovakvome rješenju valja uzeti činjenicu da je investicijski volumen i financijska moć investitora znatno jasnije definirana nego što je slučaj s posljedicama koje leže u budućnosti. Stoga se ovakvo rješenje može smatrati s jedne strane ustupkom jasnoći kriterija izbora. Međutim, s druge strane također treba uzeti u obzir da ovakav pristup onemogućava stjecanje statusa strateške investicije svim onim projektima koji su manjeg financijskog opsega, bez obzira na potencijalni gospodarski impakt.

### *c. Dodatni kriteriji za investitore i privatne projekte*

Pored navedenih kriterija, pZSI predviđa i posebne uvjete za „privatne projekte“. Privatnim investicijskim projektima u smislu nZSI-a smatraju se privatni projekti koji se u cijelosti ili djelomično financiraju kroz ulaganja trgovca pojedinca te domaćih i stranih pravnih osoba<sup>59</sup>. Za razliku od njih, javni investicijski projekti i javno-privatni investicijski projekti su oni u kojim u cijelosti odnosno djelomično sudjeluje odgovarajuće javno tijelo<sup>60</sup>. Za privatne investicijske projekte mogućnost prijave ograničena je na projekte usmjerene na: proizvodno-prerađivačke aktivnosti, razvojno-inovacijske aktivnosti, aktivnosti poslovne podrške, aktivnosti usluga visoke dodane vrijednosti, aktivnosti u energetskom sektoru i infrastrukturne aktivnosti. Ograničavanje privatnih projekata isključivo na navedena područja poimeničnim nabranjem područja u kojima se investicije smatraju poželjnima zasigurno predstavlja daljnji element preciziranja nejasnih faktora iz nZSI-a. Međutim, izbor ovog tipa ograničavanja privatnih investicijskih projekata u najmanju ruku se mora označiti kao europskopravno problematičnim. Naime, privatni investicijski projekti iz drugih područja izvan navedenih kategorija nalaze se u neravnopravnoj poziciji u odnosu na (djelomično) javne investicijske projekte. U sklopu pZSI-a moguće je javnim poduzećima<sup>61</sup> dodijeliti vlasništvo

<sup>58</sup> Riječ je o elementu definicije potencijalne strateške investicije prema čl. 8. st. 1. nZSI koji se odnosi na „značajni gospodarski učinak“.

<sup>59</sup> Čl. 2. st. 2. pZSI

<sup>60</sup> Čl. 2. St. 3. I 4. pZSI

<sup>61</sup> Vidi čl. 2. St. 3. pZSI

odnosno koncesiju nad dobrima od interesa za Republiku Hrvatsku. Prijenos vlasništva odnosno dodjela koncesije odvija se bez prethodnog javnog natječaja te vrijednost, iako određena od strane sudskog vještaka, ne mora odgovarati tržišnoj. Time se privatnoga poduzetnika koji nije bio u stanju za isti odnosno bitno sličan projekt iskoristiti pogodnosti ZSI-a jer on podliježe dodatnim ograničenjima diskriminira, a javnom projektu dodjeljuje gospodarska korist suprotno kriterijima koje je Komisija Europske unije definirala kao standard za odnos organa javne vlasti i javnog poduzeća<sup>62</sup>. Stoga sama činjenica da su javni projekti u boljem položaju od privatnih otvara mogućnost brojnim postupcima o povredi prava tržišnog natjecanja ali i drugih normi primarnog europskog prava<sup>63</sup> što ima za posljedicu da se ovakva odredba, iako sigurno jasnija od odredbe o usklađenosti s nacionalnom strategijom stvara znatno veću pravnu nesigurnost. Stoga se ona u konačnici pokazuje kao kontraproduktivna te bi znatno korisnije bilo predvidjeti ograničavajuće kriterije u pogledu na jasno predvidive posljedice projekata, čime bi se ograničenja za privatnike i znatno lakše opravdala.

Pored kriterija u pogledu na sam investicijski projekt predviđenih u čl. 5. nZSI predviđa i kriterije u pogledu na investitora. Tako se projekt, iako ispunjava sve uvjete, neće moći proglasiti strateškim ukoliko je investitor odnosno osobe ovlaštene po zakonu za zastupanje investitora (pravne osobe) osuđen za jedno od kaznenih djela gospodarskog kriminala koja su taksativno navedena u tekstu zakona odnosno odgovarajuća kaznena djela prema sjedištu odnosno prebivalištu subjekta<sup>64</sup>. Ovakva odredba zasigurno je pozitivan napredak u razvoju postupka izbora strateške investicije. Međutim, s obzirom na opseg investicija koje mogu postati strateške i s time povezanu međunarodnu orijentaciju ZSI-a, teško je za očekivati da će ova odredba imati značajne efekte. Ukoliko je zakonodavac stoga htio dosljedno provjeriti kvalitetu samoga investitora, znatno bi suvislije bilo ukomponirati odredbu o provjeri prethodno provedenih odgovarajućih investicijskih projekata od strane investitora u sami tekst prijedloga zakona, čime bi se eliminiralo one artifičijalne oblike (društva) investitora koje su isključivo novostvorene kako bi se ispunili kriteriji o nekažnjavanju<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> Lübbig: Beihilfenrecht der EU 2. Izdanje C.H. Beck 2009., Str. 293. i slj.

<sup>63</sup> Tako bi se bliskost domaćih pravnih osoba sa državom u kombinaciji sa predmetnom normom u određenim slučajevima mogla protumačiti kao svojevrsno ograničavanje određenih temeljnih sloboda (primjerice Čl. 49. ) prema Ugovoru o funkcioniranju Europske Unije

<sup>64</sup> Čl. 8. st. 1.

<sup>65</sup> Složene vlasničke strukture su već u sferi poreznog prava učestale te posebno s obzirom na europsku regulaciju o oporezivanju povezanih društava (prije svega: Direktiva 90/435/EWG, zadnja izmjena 2003/123/EG vom 22. Dezember 2003 (ABl. 2004, L 7/41-44) te postojanje znatne tradicije u stvaranju složenih konstrukta za zainteresiranog investitora ne bi predstavljalo veći problem stvoriti takav društvenopravni konstrukt koji bi bez obzira na odredbe čl. 8 st. 1. omogućile njegovom projektu stjecanje statusa strateškog investicijskog projekta.

#### IV. ZAKLJUČCI

Novi zakon o strateškim investicijama zasigurno će imati za efekt značajne promjene u odnosu javne vlasti i investitora u sferi velikih investicijskih projekata. Kako su upravo veliki investicijski projekti ti koji u najvećoj mjeri mogu pridonijeti napretku države u cjelini, ali isto tako biti i izvor katastrofalnih posljedica za okoliš, društvo i državu u cjelini<sup>66</sup>, zakon o strateškim investicijama je pravni izvor koji kao malo koji drugi pravni akt predstavlja temelj za donošenje esencijalnih gospodarskih odluka čije posljedice nadilaze vijek trajanja jedne generacije. Stoga se zakonodavcu u slučaju donošenja ZSI-a posebno nalaže provjera zakona s odgovarajućom dozom respekta i opreza, koja naročito mora biti usmjerena na postupak izbora strateških investicija i ustupanja (prava korištenja) pojedinih dobara od interesa za Republiku Hrvatsku. Unutar ovakvih okolnosti apsolutna je nužnost detaljna provjera svih odredbi ZSI-a prije stupanja samoga zakona na snagu. U prvome koraku javnoga savjetovanja uočen je niz problema koji se prije svega odnose na nejasnoću i nedorečenost teksta samog nacrt. U postupku inkorporiranja dobivenih inputa u tekst prijedloga zakona djelomično su provedene radikalne sadržajne izmjene.

U pogledu na dodjelu dobara od interesa za Republiku Hrvatsku može se uočiti bolji nadzor nad samim postupkom dodjele te veća zaštita dobara u pogledu na prvotni nacrt. Ipak ni nakon izmjena ovih odredbi ne dostiže se jednaka zaštita u odnosu na onu koju predviđaju posebni propisi. Također bi europski aspekti ovoga dijela zakona mogli biti problematični za njegovu primjenu. Tako odredbe o tržišnom natjecanju koje su inkorporirane u tekst zakona ne predstavljaju ništa više od praznog ogrtača bez dubljeg sadržaja kakav bi se trebao ostvariti unutar duha samoga zakona. Sveobuhvatno se međutim uočava da se u pZSI-u veća pozornost posvetila ovome dijelu zakona te da su ipak pojedini prethodni problemi ublaženi odnosno uklonjeni. Napreci u odnosu na nacrt prijedloga zakona su stoga prisutni, njihove bi pozitivne učinke mogla međutim u potpunosti zasjeniti nesavršena inkorporacija europskih normi.

Znatno kompleksnije se postavlja situacija u pogledu na postupak izbora strateških investicija. Postupak izbora prema nZSI-u bio je predmet kritika zbog svoje nedorečenosti i suviše opsežnog prostora za diskrecijsku ocjenu nadležnog tijela. Detaljnijom analizom odredbi nZSI-a mogla se međutim uočiti složena pravna struktura koja bi, uz pretpostavku izmjena u pogledu na dopunu zakonskih praznina te ispravne primjene zakonskog teksta od strane nadležnog tijela, stvorila postupak izbora strateške investicije koji bi u svojim bitnim elementima bio uređen i dorečen. Bilo pod pritiskom brojnih kritika ili iz čisto ekonomskih razloga, u pZSI-u je provedeno sveobuhvatno preoblikovanje izbornog postupka

---

<sup>66</sup> U ovome kontekstu treba samo razmotriti utjecaje eksplozije platforme za bušenje i vađenje nafte koja se dogodila u blizini obale sjedinjenih američkih država te takve posljedice preslikati na hrvatsko, turistički orijentirano gospodarstvo. Detaljnije o utjecajima *Raj Boopathy*, *Sara Shields*, *Siva Nunna*: Biodegradation of Crude Oil from the BP Oil Spill in the Marsh Sediments of Southeast Louisiana, USA *Appl Biochem Biotechnol* (2012) 167:1560-1568.

koji je u bitnome neutralizirao sve pozitivne elemente koji su bili predviđeni nZSI-om, a sve u svrhu unapređenja jasnoće zakona. Djelomično su određeni kriteriji uistinu postali jasniji; tako je određena fiksna granična vrijednost ukupne investicije kao minimum ispod kojega se projekt ne može natjecati kao strateški. Također je određena nužnost usklađenosti s dokumentima prostornog uređenja već u ovoj ranoj fazi pripreme projekta. Međutim, navedeni elementi su primarno ekonomsko-proceduralne naravi. Tako od strane javnosti nikada nije bilo percipirano kao problematično da se projekti ispod određene vrijednosti (150.000.000,00 kn) mogu prijaviti na natječaj. Naprotiv, otpor je nastao upravo u pogledu na ograničavanje statusa strateške investicije prema fiksnoj vrijednosti projekta, a ne njegovim potencijalnim pozitivnim učincima. Isto tako, pitanje usklađenosti s prostornim planom nije bilo zanemareno ni u prvoj verziji te je sada isključivo povećan njegov značaj za prihvatanje samoga projekta.

Nasuprot tome, oni najkritičniji elementi, utjecaj na okoliš i ljudsko zdravlje, učinci na poticanje regionalnog razvoja i razvoja gospodarstva u cjelini i stvaranje radnih mjesta, dakle elementi koji su esencijalni u svakoj strategiji održivog razvoja, osim minimalnih ustupaka degradirani su s nužnog elementa razmatranja na status jednog od više od 20 sporednih kriterija, čiji će pozitivni i negativni efekti predstavljati tek dio ukupne procjene prihvatljivosti investicije. Stoga je aktualno predviđeni sustav izbora strateških investicija uistinu jasniji od prethodno planiranog modela. I to je utoliko jasan što jasno pokazuje da vrijednost investicije predstavlja najvažniji kriterij koji nadmašuje preostale pozitivne i negativne efekte na elemente politike održivog razvoja. Time pZSI u sadašnjoj formi, iako je u pogledu na zaštitu dobara u postupku dodjele ispravio pojedine nedostatke te pokazuje napretke u približavanju sadržaja normi njihovom stvarnom gospodarsko-političkom značaju, ipak decidirano predstavlja produkt gospodarskog primata nad ekološko-razvojnim kriterijima koji bi trebali biti misao vodilja za cjelokupni reformski proces.

## SAŽETAK:

Der Autor analysiert den Entwicklungsprozess des neuen Gesetzes über strategische Investitionsprojekte in Kroatien. Dieses Gesetz soll ein wesentliches Element der Wirtschaftspolitik der aktuellen Regierung Kroatiens darstellen, es konnte bisher allerdings aufgrund starken Widerstands von Seiten der Öffentlichkeit nicht erlassen werden. Der Artikel beschreibt die Erwägungen, die zu dem jetzigen Gesetzesentwurf führten, und vergleicht die früheren Pläne mit dem aktuellen Gesetzesentwurf. Die Untersuchung konzentriert sich dabei auf die zentralen Elemente des Gesetzes, die Kriterien des Auswahlverfahrens und die Einflüsse der Gewährung von Vorteilen für Investoren. Hierbei stehen finanzrechtliche, wettbewerbsrechtliche und verfassungsrechtliche Problemstellungen der Implementierung des Gesetzes im Vordergrund. Abschließend werden die gesamtrechtspolitische Bedeutung des Gesetzes und die Folgen seiner Erlassung in der Form des aktuellen Gesetzesentwurfes bewertet.

Investicija, Zakon o poticanju strateških investicijskih projekata, Tržišno natjecanje, Financijsko pravo