

Анализа ефеката Нацрта закона о изменама и допунама Закона о пловидби и лукама на унутрашњим водама

ПРИЛОГ 2:

Кључна питања за анализу постојећег стања и правилно дефинисање промене која се предлаже

- 1) Који показатељи се прате у области, који су разлози због којих се ови показатељи прате и које су њихове вредности?

У областима које су предмет Нацрта закона о изменама и допунама Закона о пловидби и лукама на унутрашњим водама (у даљем тексту: Нацрт закона) један од показатеља који се прати је ниво улагања у развој лука и њихова модернизација.

Република Србија је од 2016. до данас покренула пет пројеката развоја лучке инфраструктуре у Србији, и то лука у Смедереву, Богојеву, Прахову, Сремској Митровици и Београду, укупне вредности 244 милиона евра. Ово су уједно луке за које су велики светски лучки оператери показали тржишни интерес за улагање кроз поступак доделе лучке концесије.

С друге стране, у Републици Србији отворено је и неколико мањих лука за које до данас није исказан интерес за улагања лучких оператера у даљи развој, због чега МГСИ није започело поступак припреме ових пројеката нити покренуло поступак уређен Уредбом о управљању капиталним пројектима. С друге стране, неколико великих светских лучких оператера је исказало интерес да улаже у појединачне терминале у речним лукама у Србији, али по моделу истовременог улагања у неколико терминала, као и да им се омогући већа флексибилност у финансијској поставци пројекта улагања. Процена је да ће се на овај начин омогућити улагање приближно 80 милиона евра у развој оних лука за које до данас није било тржишног интересовања.

Надаље, Нацртом закона се прописује већи ниво квалитета услуга центара за обуку чланова посаде бродова унутрашње пловидбе. Показатељи ће бити квалитет кандидата који заврше обуку у домаћим центрима чије се оснивање очекује у наредном периоду. Такође, у складу са новим Законом о јавним набавкама и Законом ЈПП и концесијама, потребно је прописати критеријуме за избор најповољније понуде за обављање лучких делатности којих ће се Агенција за управљање лукама придржавати.

- 2) Да ли се у предметној области спроводи или се спроводио документ јавне политике или пропис? Представити резултате спровођења тог документа јавне политике или прописа и образложити због чега добијени резултати нису у складу са планираним вредностима.

У овој области релевантни документи јавне политике су Закон о пловидби и лукама на унутрашњим водама и Стратегија развоја водног саобраћаја Републике Србије за период 2015-2025. године.

У области развоја лука, у складу са Стратегијом развоја водног саобраћаја РС, планира се убрзани развој лучке инфраструктуре. МГСИ је од 2016. до данас покренула

пројекте развоја лучке инфраструктуре у Смедереву, Богојеву, Прахову, Сремској Митровици и Београду, укупне вредности 244 милиона евра. На бази извршених економско-финансијских анализа и market sounding састанака, утврђено је да не постоји интересовање инвеститора за појединачна улагања у мање луке на територији Републике Србије. С тим у вези, предлаже се увођење могућности спровођења поступка за доделу одобрења за обављање лучке делатности сходном применом одредаба Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама, те формирањем друштва за посебне намене између Владе и алтернативног инвестиционог фонда, који ће стећи одобрење за истовремено улагање у више појединачних терминала.

Такође, током примене овог закона уочено је да постоји потреба утврђивања критеријума на основу којих ће Агенција за управљање лукама заснивати избор најповољније понуде за обављање лучких делатности, у складу са новим Законом о јавним набавкама и Законом ЈПП и концесијама.

- 3) Који су важећи прописи и документи јавних политика од значаја за промену која се предлаже и у чему се тај значај огледа?

Закон о пловидби и лукама на унутрашњим водама и Стратегија развоја водног саобраћаја Републике Србије за период 2015-2025. године.

Имајући у виду претходно наведени проблем који је уочен у примени закона, потребно је прописати објективне критеријуме које ће користити Агенција за управљање лукама приликом избора најповољније понуде за обављање лучких делатности у поступку за јавно прикупљање понуда у складу са Законом о јавним набавкама, као и са модерним решењима из упоредног права.

У области развоја лука, уочен је недостатак могућих правних инструмената који ће омогућити улагање у оне пројекте за које, када се посматрају појединачно, не постоји тржишно интересовање за улагање. С тим у вези, предлаже се увођење могућности спровођења поступка за доделу одобрења за обављање лучке делатности сходном применом одредаба Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама, те формирањем друштва за посебне намене између Владе и алтернативног инвестиционог фонда, који ће стећи одобрење за истовремено улагање у више појединачних терминала.

Надаље, Нацртом закона уводи се могућности да се концесионим актом предвиде горњи лимити лучких такси које ће лучки концесионар имати право да наплати од корисника луке (тзв. *price cap*), ако се за тако нешто утврди економско-финансијска оправданост током израде концесионе документације. Увођење *price cap*-а има за циљ да спречи евентуалну злоупотребу положаја концесионара/лучког оператера који би увођењем неоправдано високих лучких такси нарушио нормално функционисање привредног залеђа луке.

- 4) Да ли су уочени проблеми у области и на кога се они односе? Представити узроке и последице проблема.

Наведено под 1), 2) и 3)

5) Која промена се предлаже?

У циљу омогућавања улагања у оне пројекте развоја лука за које, када се посматрају појединачно, не постоји тржишно интересовање за улагање, Нацртом закона уводи се могућност спровођења поступка за доделу одобрења за обављање лучке делатности сходном применом одредаба Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама, те формирањем друштва за посебне намене између Владе и алтернативног инвестиционог фонда који се оснива у складу са Законом о алтернативним инвестиционим фондовима. У односу на увођење алтернативних инвестиционих фондова, ова врста фондова обезбеђује организациону и функционалну флексибилност која ће омогућити истовремено обезбеђивање средстава приватног капитала за изградњу ових терминала, као и професионалног менаџмента за њихово касније управљање.

Уводи се могућност да се концесионим актом предвиде горњи лимити лучких такси које ће концесионар имати право да наплати (тзв. Price cap), ако се за тако нешто утврди економско-финансијска оправданост током израде концесионе документације.

6) Да ли је промена заиста неопходна и у ком обиму?

Промена је неопходна у предложеном обиму, обзиром да ће се на овај начин омогућити додатно улагање од 80 милиона евра приватног капитала у појединачне лучке терминале.

Такође, на овај начин увешће се додатни инструменти заштите ширег економског залеђа лука од потенцијално монополистичког понашања лучких концесионара. Такође, предложена промена у односу на увођење критеријума за избор најбоље понуде је неопходан ради усклађивања са другим законима на снази.

7) На које циљне групе ће утицати предложена промена? Утврдити и представити циљне групе на које ће промена имати непосредан односно посредан утицај.

Нацрт закона ће утицати на Агенцију за управљање лукама и Министарство грађевинарства саобраћаја и инфраструктуре у оквиру чијег Сектора за водни саобраћај и безбедност пловидбе ће се почети обављати нови послови који се односе на припрему и спровођење поступака уређених Законом о ЈПП и концесијама.

8) Да ли постоје важећи документи јавних политика којима би се могла остварити жељена промена и о којим документима се ради?

Закон о пловидби и лукама на унутрашњим водама

9) Да ли је промену могуће остварити применом важећих прописа?

Не

10) Квантитативно (нумерички, статистички) представити очекиване трендове у предметној области, уколико се одустане од интервенције (*status quo*).

Уколико се не уведе додатна могућност која ће омогућити флексибилније организационе структуре у односу на садашњи захтев који се заснива на захтеву „једна лука-један лучки оператер/концесионар” онемогућиће се додатно улагање приватних инвестиција у висини од приближно 80 милиона евра.

11) Како је искуство у остваривању оваквих промена у поређењу са искуством других држава, односно локалних самоуправа (ако је реч о јавној политици или акту локалне самоуправе)?

У упоредном праву генерално се разлику три модела управљања лукама, и то: англосаксонски, латински и ханзеатски систем, који се базира у основи на даваоцу лучке концесије, где су у латинском систему то у надлежности централне власти (овом систему припада Република Србија) док је у ханзеатском систем далеко већа улога локалне самоуправе. У англосаксонском моделу постоји комбинација приватних и јавних лука, где су код јавних лука даваоци концесија или локалне самоуправе или је уведен корпоративни систем управљања. Предложеним изменама и допунама Република Србија уводи могућност која је примењена у неколико земаља Далеког истока (Тајланд, Сингапур), али и у Великој Британији и неколико земаља Јужне Америке (Аргентина и Чиле).

Имајући у виду резултате које постижу луке у овим правним системима, предлаже се примена истих механизма ради постизања одговарајућих резултата.

Такође, увођење тзв. Price cap-а је стандардни регулаторни инструмент заштите који се примењује у бројним лукама држава чланица ЕУ, али и у лукама Кине, Сингапура, САД-а и Аустралије.

Кључна питања за утврђивање циљева

- 1) Због чега је неопходно постићи жељену промену на нивоу друштва? (одговором на ово питање дефинише се општи циљ).

Неопходна промена је потребна ради омогућавања развоја центара за обуку чланова посаде и избора најбољег понуђача за пружање лучких услуга. Циљ је постићи висок квалитет примењивог знања кандидата који се обучавају за рад на бродовима унутрашње пловидбе у складу са развојем нових технологија бродова који плове на домаћим и страним водним путевима. Такође, током примене Закона о пловидби и лукама на унутрашњим водама уочена је потреба да се пропишу објективни критеријуми које ће користити Агенција за управљање лукама приликом избора најповољније понуде за обављање лучких делатности у поступку за јавно прикупљање понуда у складу са Законом о јавним набавкама, као и са модерним решењима из упоредног права.

- 2) Шта се предметном променом жели постићи? (одговором на ово питање дефинишу се посебни циљеви, чије постизање треба да доведе до остварења општег циља. У односу на посебне циљеве, формулишу се мере за њихово постизање).

Нацртом закона постиже се:

- 1) увођење објективних критеријума који ће се користити приликом избора најповољније понуде за обављање лучких делатности;
- 2) постојање услова које ће центри за обуку чланова посаде испуњавати приликом обуке квалитетног кадра који ће управљати домаћим бродовима, чиме ће се повећати конкурентност домаћих бродара на захтевном европском тржишту водног саобраћаја.
- 3) Да ли су општи и посебни циљеви усклађени са важећим документима јавних политика и постојећим правним оквиром, а пре свега са приоритетним циљевима Владе?

Да

- 4) На основу којих показатеља учинка ће бити могуће утврдити да ли је дошло до остваривања општих односно посебних циљева?

Остваривања општих односно посебних циљева утврђиваће се према броју квалитетних кадрова на домаћем тржишту и проширивањем врста услуга које се нуде у водном саобраћају.

Кључна питања за идентификовање опција јавних политика

- 1) Које релевантне опције (алтернативне мере, односно групе мера) за остварење циља су узете у разматрање? Да ли је разматрана „*status quo*” опција?

Нема алтернативних мера осим одговарајуће измене и допуне Закона.

- 2) Да ли су, поред регулаторних мера, идентификоване и друге опције за постизање жељене промене и анализирани њихови потенцијални ефекти?

Потребно је, поред регулаторне мере, извршити обуку лица која се баве развојем лучког система, како би се све регулаторне мере у будућности спроводиле на начин који ће допринети стварном јачању конкурентности домаће привреде.

- 3) Да ли су, поред рестриктивних мера (забране, ограничења, санкције и слично) испитане и подстицајне мере за постизање посебног циља?

Нису предвиђене никакве рестриктивне мере

- 4) Да ли су у оквиру разматраних опција идентификоване институционално управљачко организационе мере које је неопходно спровести да би се постигли посебни циљеви?

Постојећи административни капацитети Агенције за управљање лукама су довољни за реализацију предвиђених измена закона.

- 5) Да ли се промена може постићи кроз спровођење информативно-едукативних мера?

Спровођење информативно-едукативних мера је довољно да би се постигли општи и посебни циљеви.

- 6) Да ли циљне групе и друге заинтересоване стране из цивилног и приватног сектора могу да буду укључене у процес спровођења јавне политике, односно прописа или се проблем може решити искључиво интервенцијом јавног сектора?

Проблем се може решити искључиво интервенцијом јавног сектора

- 7) Да ли постоје расположиви, односно потенцијални ресурси за спровођење идентификованих опција?

Да

- 8) Која опција је изабрана за спровођење и на основу чега је процењено да ће се том опцијом постићи жељена промена и остварење утврђених циљева?

Опција је примена регулаторне мере, односно измена и допуна Закона. Имајући у виду да је проблем у пракси идентификован на страни државних органа и организација које нису имале никаква регулаторна ограничења у односу на предузимање мера које би у пракси створиле искључиво нефер конкуренцију без стварних позитивних ефеката за друштво, утврђено је да је неопходно применити регулаторну промену.

Кључна питања за анализу финансијских ефеката

- 1) Какве ће ефекте изабрана опција имати на јавне приходе и расходе у средњем и дугом року?

У предстојећем периоду планира да се спроведе најмање 4 поступка за доделу лучких концесија и очекивани приход по основу концесионих наканда се процењује на годишњем нивоу у износу од 4 милиона евра.

- 2) Да ли је финансијске ресурсе за спровођење изабране опције потребно обезбедити у буџету, или из других извора финансирања и којих?

Није потребно обезбеђивање финансијских средстава за реализацију прописаних мера.

- 3) Како ће спровођење изабране опције утицати на међународне финансијске обавезе?

Неће утицати на међународне финансијске обавезе

- 4) Колики су процењени трошкови увођења промена који проистичу из спровођења изабране опције (оснивање нових институција, реструктурирање постојећих институција и обука државних службеника) исказани у категоријама капиталних трошкова, текућих трошкова и зарада?

Није релевантно

- 5) Да ли је могуће финансирати расходе изабране опције кроз редистрибуцију постојећих средстава?

Није релевантно

- 6) Какви ће бити ефекти спровођења изабране опције на расходе других институција?

Није релевантно

Кључна питања за анализу економских ефеката

- 1) Које трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати привреди, појединој грани, односно одређеној категорији привредних субјеката?

Нацрт закона неће створити додатне трошкове за привреду.

- 2) Да ли изабрана опција утиче на конкурентност привредних субјеката на домаћем и иностраном тржишту (укључујући и ефекте на конкурентност цена) и на који начин?

Предложене измена треба да омогући избора најповољније понуде за обављање лучких делатности у поступку за јавно прикупљање понуда.

- 3) Да ли изабране опције утичу на услове конкуренције и на који начин?

Да, одговор је дат под 2)

- 4) Да ли изабрана опција утиче на трансфер технологије и/или примену техничко-технолошких, организационих и пословних иновација и на који начин?

Није релевантно.

- 5) Да ли изабрана опција утиче на друштвено богатство и његову расподелу и на који начин?

Није релевантно

- 6) Какве ће ефекте изабрана опција имати на квалитет и статус радне снаге (права, обавезе и одговорности), као и права, обавезе и одговорности послодаваца?

Није релевантно

Кључна питања за анализу ефеката на друштво

- 1) Колике трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати грађанима?

Коришћење објективних критеријума који ће се користити приликом економско-финансијског и техничког оправдавања захтева за доделу одобрења, односно концесије, подићи ће се не само ниво правне сигурности постојећим учесницима на тржишту, већ ће се гарантовати да ће се таквим мерама заиста постићи нижа цена за кориснике луке, али без негативног утицаја на пословање оператера које ће проузроковати смањење запослености и ерозију нивоа квалитета услуга. Нацртом закона се уводе додатни критеријуми за центре за обуку чланова посаде што ће повећати конкурентност домаћих бродарстава.

- 2) Да ли ће ефекти реализације изабране опције штетно утицати на неку специфичну групу популације и да ли ће то негативно утицати на успешно спровођење те опције, као и које мере треба предузети да би се ови ризици свели на минимум?

Није релевантно.

- 3) На које друштвене групе, а посебно на које осетљиве друштвене групе, би утицале мере изабране опције и како би се тај утицај огледао (пре свега на сиромашне и социјално искључене појединце и групе, као што су особе са инвалидитетом, деца, млади, жене, старији преко 65 година, припадници ромске националне мањине, необразовани, незапослени, избегла и интерно расељена лица и становништво руралних средина и друге осетљиве друштвене групе)?

Није релевантно

- 4) Да ли би и на који начин изабрана опција утицала на тржиште рада и запошљавање, као и на услове за рад (нпр, промене у стопама запослености, отпуштање технолошких вишкова, укинута или новоформирана радна места, постојећа права и обавезе радника, потребе за преквалификацијама или додатним обукама које намеће тржиште рада, родну равноправност, рањиве групе и облике њиховог запошљавања и слично)?

Задржавање постојећег решења не би довело до значајног улагања у лучке капацитете и имало би за последицу застој развоја квалитета чланова посаде бродова који ће се обучавати у нашој земљи.

- 5) Да ли изабране опције омогућавају равноправан третман, или доводе до директне или индиректне дискриминације различитих категорија лица (нпр, на основу

националне припадности, етничког порекла, језика, пола, родног идентитета, инвалидитета, старосне доби, сексуалне оријентације, брачног статуса или других личних својстава)?

Није релевантно

- 6) Да ли би изабрана опција могла да утиче на цене роба и услуга и животни стандард становништва, на који начин и у којем обиму?

Наведено под одговором на питање бр. 4)

- 7) Да ли би се реализацијом изабраних опција позитивно утицало на промену социјалне ситуације у неком одређеном региону или округу и на који начин?

Није релевантно.

- 8) Да ли би се реализацијом изабране опције утицало на промене у финансирању, квалитету или доступности система социјалне заштите, здравственог система или система образовања, посебно у смислу једнаког приступа услугама и правима за осетљиве групе и на који начин?

Није релевантно

Кључна питања за анализу ефеката на животну средину

- 1) Да ли изабрана опција утиче и у којем обиму утиче на животну средину, укључујући ефекте на квалитет воде, ваздуха и земљишта, квалитет хране, урбану екологију и управљање отпадом, сировине, енергетску ефикасност и обновљиве изворе енергије?

Нацрт закона не проузрокује никакав утицај на животну средину, укључујући воду, ваздух и обновљиве изворе енергије.

- 2) Да ли изабрана опција утиче на квалитет и структуру екосистема, укључујући и интегритет и биодиверзитет екосистема, као и флору и фауну?

Нацрт закона не проузрокује никакав утицај на квалитет и структуру екосистема, укључујући и интегритет и биодиверзитет екосистема, као и флору и фауну

- 3) Да ли изабрана опција утиче на здравље људи?

Нацрт закона неће произвести никакав утицај на здравље људи.

- 4) Да ли изабрана опција представља ризик по животну средину и здравље људи и да ли се допунским мерама може утицати на смањење тих ризика?

Нацрт закона не представља ризик по животну средину и здравље људи

- 5) Да ли изабрана опција утиче на заштиту и коришћење земљишта у складу са прописима који уређују предметну област?

Нацрт закона не утиче на заштиту и коришћење земљишта у складу са прописима који уређују предметну област

Кључна питања за анализу управљачких ефеката

- 1) Да ли се изабраном опцијом уводе организационе, управљачке или институционалне промене и које су то промене?

Нацртом закона се не уводе нове организационе, управљачке или институционалне промене.

- 2) Да ли постојећа јавна управа има капацит за спровођење изабране опције (укључујући и квалитет и квантитет расположивих капацитета) и да ли је потребно предузети одређене мере за побољшање тих капацитета?

Постојећа јавна управа има потребне административне капацитете.

- 3) Да ли је за реализацију изабране опције било потребно извршити реструктурирање постојећег државног органа, односно другог субјекта јавног сектора (нпр. проширење, укидање, промене функција/хијерархије, унапређење техничких и људских капацитета и сл.) и у којем временском периоду је то потребно спровести ?

Није потребно извршити реструктурирање.

- 4) Да ли је изабрана опција у сагласности са важећим прописима, међународним споразумима и усвојеним документима јавних политика?

Да

- 5) Да ли изабрана опција утиче на владавину права и безбедност?

Коришћењем објективног критеријума који ће се користити приликом економско-финансијског и техничког оправдавања захтева приликом избора лучких оператера подићи ће се ниво правне сигурности постојећих учесника на тржишту, при чему и оне компаније које тек желе да уђу на тржиште ће видети постојање јасних и објективних критеријума које ће се примењивати и у случају њиховог уласка на домаће тржиште.

- 6) Да ли изабрана опција утиче на одговорност и транспарентност рада јавне управе и на који начин?

Да, уводе се објективни критеријуми за доношење одлука које имају непосредан утицај на привреду за разлику од садашњих дискреционих.

- 7) Које додатне мере треба спровести и колико времена ће бити потребно да се спроведе изабрана опција и обезбеди њено касније доследно спровођење, односно њена одрживост?

Нису потребне додатне мере и време.

Кључна питања за анализу ризика

- 1) Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђена подршка свих кључних заинтересованих страна и циљних група? Да ли је спровођење изабране опције приоритет за доносиоце одлука у наредном периоду (Народну скупштину, Владу, државне органе и слично)?

На Нацрт закона се прибављају мишљења свих надлежних органа и организација.

- 2) Да ли су обезбеђена финансијска средства за спровођење изабране опције? Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђено довољно времена за спровођење поступка јавне набавке уколико је она потребна?

Предложене измене и допуне Закона о пловидби и лукама на унутрашњим водама не захтевају обезбеђивање финансијских средстава за његово спровођење. Нацртом закона се не предвиђа спровођење јавних набавки.

- 3) Да ли постоји још неки ризик за спровођење изабране опције?

Нема ризика приликом спровођење Закона о изменама и допунама Закона о пловидби и лукама на унутрашњим водама.