

## VI. Анализа ефеката

### 1. Одређивање проблема које закон треба да реши

Изради Закона о изменама и допунама Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама претходио је период више од четири године његове примене. У изради текста закона коришћена су и анализирана упоредно правна решења и искуства земаља у региону и друга међународна искуства као и искуства стручњака у области коју регулише Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама (представника релевантних министарстава, адвоката, привредника итд) који су претходних година примењивали Закон. Од када је усвојен Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама реализовани су пројекти у области градско-приградског превоза путника, јавне расвете, сакупљања комуналног отпада, производње топлотне и електричне енергије употребом обновљивих извора енергије, и више је него очигледно да јавно-приватно партнерство постаје најреалнија опција и за реализацију локалних/регионалних/националних инфраструктурних пројеката, јер се у последњих годину дана све већи број идеја и пројеката управо креће у том правцу. Иако је у наведеним областима јавно-приватно партнерство препознато као могућност и инструмент развоја, може се рећи да је институт јавно-приватног партнерства још увек у повоју односно не постоји довољно искуства у пракси. Ово је посебно важно за јавна тела, односно општине, градове, јавна предузећа и др., као предлагаче пројекта јавно-приватног партнерства, јер предвиђене измене кроз појашњења одређених одредби, доприносе лакшем препознавању потенцијалних пројеката и припреме предлога пројекта јавно-приватног партнерства у складу са Законом, будући да је то примећено као постојећи недостатак у пракси.

У том смислу прецизирана је дефиниција концесије, као и спровођење концесије кроз институционални модел, јер је то идентификовано као нејасноћа за предлагаче пројекта у смислу спровођења адекватне процедуре и одабира најоптималнијег модела код припреме пројекта.

Освивање друштва за посебне намене које учествује искључиво у спровођењу пројекта јавно-приватног партнерства у чију сврху је основано представља специфичност модела јавно-приватног партнерства и кроз измене је дефиниција истог разјашњена, јер досадашња одредба јавним телима је стварала дилему обавезности оснивања овог друштва.

Одредбе које се односе на поступак одабира приватног партнера у пракси су такође стварале забуну, у смислу примене овог прописа и прописа којима се уређују јавне набавке, што је овим изменама сада разјашњено и јасно дефинисано.

Такође, јавни уговор који представља основ за реализацију дугорочних пројеката, какви су пројекти јавно-приватног партнерства кроз предвиђене измене садржи додатне елементе, који свакако штите јавни интерес и омогућавају јавном партнеру да у циљу заштите јавног интереса у потпуности или делимично прекине извршење уговора или преузме извршење одговарајућих обавеза приватног партнера/концесионара у случају

повреде битних обавеза јавног уговора од стране приватног партнера/концесионара као и у случају постојања опасности за јавну безбедност или угрожавање животне средине и здравља људи.

Радна група је започела свој рад анализом постојећег система и Пројеката ЈПП припремљених на основу Закона о ЈПП и концесијама. Нека од решења резултат су даљих интензивних консултација и фокус група.

У првом делу извештаја о спроведеној анализи разматрамо контекст анализе, а након тога дајемо одговоре на питања утврђена Пословником Владе.

### *Аспект потребе инструмената предвиђених Предлогом закона*

Пораст захтева за анализом фискалног утицаја, повезано са потребама за новом јавном инфраструктуром у Републици Србији допринео је разматрању могућности балансирања потреба приватног финансирања пројеката јавне инфраструктуре. Осим тога, недостатак јавног финансирања и недовољна средства државних органа да развијају и модернизују путну и комуналну инфраструктуру као што су водоводна мрежа и управљање отпадним водама, системи даљинског грејања и снабдевања електричном енергијом, довео је до потребе да се пронађе решење којим би се постигла оба циља (заштита буџета и прилагење приватних инвестиција). ЈПП пројекти имају за циљ повећање регионалне и економске конкурентности, привлачење инвестиција, подршку и развој постојећих привредних субјеката и нова запошљавања, као и економски циљ (повећање буџетских прихода и прелазак са традиционалног модела финансирања у којем је јавно тело инвеститор који преузима све ризике који произилазе из изградње и експлоатације на модел ЈПП-а у којем се одређени ризици преносе на инвеститора из приватног сектора). Закон о ЈПП-у и концесијама у смислу реализације пројеката за финансирање великих инфраструктурних пројеката и пружања услуга од јавног интереса подразумева реализацију одређених циљева, и то: јачање финансијских капацитета расположивих за изградњу инфраструктуре; остваривање квалитетнијих јавних услуга; јавност у раду и транспарентније процедуре располагања и коришћења јавних ресурса; усклађеност правног оквира јавно-приватног партнерства са прописима ЕУ и „добром праксом“. Суштина увођења приватног сектора у традиционалне јавне послове је смањење фискалног притиска на државни/локални буџет, убрзање инфраструктурних улагања, побољшање услуга, али и подстицање раста друштвеног производа и бољег живота грађана. Посебно су локалне самоуправе под сталним притиском да унапреде квалитет пружања јавних услуга, при чему располажу веома ограниченим средствима. Јавне институције због законских, институционалних или административних ограничења не могу увек да одговоре на све потребе грађана. Постоји и притисак на јавни сектор да смањи број запослених и укупне трошкове, што се кроз модел јавно-приватног партнерства, односно кроз права и обавезе које један и други партнер имају или кроз расподелу ризика може остварити. Поред смањења трошкова рада, јавни сектор кроз јавно-приватна партнерства тежи да привуче

додатне ресурсе, и да у наредних 5 до 50 година има гарантовану услугу за своје грађане, коју приватни партнер пружа за одређену накнаду на много ефикаснији и економичнији начин.

### Јасно дефинисана правила

Нови закон би требало да обезбеди јасне одредбе везане за надлежне државне органе као стране уговорнице, јасна правила и унапређење реализације пројеката, при томе остављајући децентрализован начин одлучивања за мање локалне пројекте.

## **2. Циљеви који се доношењем закона постижу**

Циљеви законодавне активности на изради Закона о изменама и допунама правног оквира о концесијама/јавно-приватном партнерству су:

- проналажење прецизнијих формулација за одређене одредбе, засноване на досадашњој имплементацији Закона, чиме се постиже усаглашавање са другим прописима, јасно разумевање и ефикаснија примена у пракси, и онемогућава погрешно тумачење, што се пре свега односи на одредбе овог закона, али и закона којима се уређује јавна својина, закона којима се уређује буџетски систем, закона којима се уређују јавне набавке и др.;
- увођење боље контроле финансијских утицаја ЛПП пројеката, будући да овакви пројекти потенцијално доводе до фискалних и финансијских ризика из разлога комплексности пројекта, његове вредности и дужине трајања, што се постиже кроз неопходне елементе који су садржани у предлогу пројекта, односно елементе у јавном уговору, који свакако пролазе кроз процедуре одобравања од стране надлежних органа, али и вршења надзора над реализацијом јавних уговора кроз надлежност министарства надлежног за послове финансија, односно орган аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе надлежног за послове финансија;
- формирање ефикасног механизма који би дозволио државним и локалним органима да реализују пројекте кроз јавно-приватно партнерство на основу јасних правила, будући да располажу различитим капацитетима за припрему и реализацију пројеката јавно-приватног партнерства. Укључивањем приватног сектора у изградњу јавних објеката и вршење јавних услуга долази до брже имплементације пројеката која се постиже поверавањем више фаза реализације пројекта (финансирање, пројектовање, изградње, коришћење) једном приватном партнеру (мисли се и на конзорцијум), али и веће могућности финансирања инфраструктурних пројеката без ангажовања ограничених буџетских средстава и задуживања на финансијском тржишту;
- обезбеђивање правног оквира за трансперентну и правичну тендерску процедуру са

једнаким третманом свих понуђача у поступку тражења приватног партнера за такве пројекте. Одредбе које се односе на поступак одабира приватног партнера у пракси су стварале забуну, у смислу примене овог прописа и прописа којима се уређују јавне набавке, што је овим изменама сада разјашњено и јасно дефинисано. Уз то, разрађенији елементи конкурсне документације, јавног позива, и одлуке о избору најповољније понуде доприносе квалитету читавог поступка и сигурности примене начела на којима се заснива уређивање услова, начина и поступка закључивања јавних уговора, а то су: заштите јавног интереса, ефикасности, транспарентности, једнаког и правичног третмана, слободне тржишне утакмице, пропорционалности, заштите животне средине, аутономије воље и равноправности уговорних страна. На овај начин омогућавају се различите иновације у обезбеђивању инфраструктуре и услуга помоћу конкуренције која подстиче приватне partnere да пронађу ефикасније начине за реализацију пројеката од својих конкурената и предлагача пројекта, што свакако доводи до бољег мерења перформанси пружања услуга увођењем тржишних стандарда за оцену квалитета;

- усклађеност са међународним стандардима и најбољом међународном праксом, до мере која није у супротности са Правом Европске уније, у смислу постојања адекватног правног оквира и за велике инфраструктурне пројекте, који су веће вредности и који због своје комплексности се могу кроз поступак спровести у фазама, под условом да је то предвиђено концесионим актом, што ће свакако бити одобрено и контролисано од стране надлежних органа.

### **3. Друге могућности за решавање проблема**

У току анализе разматрано је неколико релевантних могућности:

- 1) status quo - немењање важећег Закона, и
- 2) доношење Закона о изменама и допунама Закона о ЈПП и концесијама којим би се извршила корекција дела уочених проблема,

**Током анализе појединачних решења** у Предлогу закона, разматрана су у два корака:

- у првом разматрана је потребе за изменама одредби важећег закона,
- у другом, ако су измене биле неопходне, разматране су релевантне опције и утврђивала се најпожељнија са аспекта утврђених критеријума.

### **4. Зашто је доношење закона најбоље за решавање проблема**

Доношењем Закона о изменама и допунама Закон о јавно приватном партнерству и концесијама били би решени проблема који су се појавили у пракси. Разлози за предлагање усвајања Закона о изменама и допунама Закона о јавно-приватном партнерству и

концесијама се огледају у потреби даљег регулисања и унапређења појединих одредаба Закона, увођења боље контроле финансијских утицаја ЈПП пројеката и усклађивања са међународним стандардима и најбољом међународном праксом, предложене су измене Закона.

## **5. На кога ће и како утицати предложена решења**

По својој природи одредбе закона о јавно приватном партнерству и концесијама имају ефекат на јавни сектор, сва домаћа и страна привредна друштва као и предузетнике, односно на органе јавне власти, као и на банке и друге финансијске институције. Одредбе закона на наведене категорије субјеката, као учеснике у различитим фазама реализације пројеката јавно-приватног партнерства, имају позитиван ефекат, будући да унапређују и омогућавају разумевање концепта јавно-приватног партнерства и на тај начин доводе до његове ефикасније примене. У супротном, недовољно озбиљно и стручно припремљени и реализовани пројекти могли би постати дугорочно велики терет буџетској потрошњи, изазвати повећање јавног дуга, уз пратеће еколошке и социјално-економске ризике. Од овог института се очекује првенствено подизање капацитета на нивоу локалних самоуправа, покрајинских и републичких органа, али и свих јавних тела да учествују у почетној фази израде предлога пројеката јавно-приватног партнерства и раде на препознавању потенцијалних пројеката, затим повезивање јавног и приватног сектора и њихова континуирана сарадња, праћење квалитета пројеката и мерење ефеката. Велика су очекивања, у смислу повећања прилива приватног капитала у оне пројекте где има простора за унапређење квалитета јавних услуга, улагањем средстава у нову инфраструктуру, опрему и начин пружања услуга.

Промовисање модела јавно-приватног партнерства и његова шира примена могу бити од велике користи, не само за приватни сектор, већ и за друштво. Ангажовање приватног капитала јесте једна, али не и једина опција за решавање проблема. У аранжмане јавно-приватног партнерства би требало улазити после пажљивог и објективног одмеравања свих аргумената за и против, односно поређења предности и недостатака овог и традиционалних начина обезбеђења јавних услуга. Када се власти одлуче за модел јавно-приватног партнерства, оне би требало да обезбеде јасан примат јавном интересу, односно јавном праву, у мери у којој оно одражава добробит становништва. Предложена решења ће имати непосредан ефекат на:

- *Државне органе Републике Србије, органе аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе*
- *Привредна друштва*
- *Предузетнике*
- *низ других заинтересованих лица*

## **6. Трошкови које ће примена закона изазвати код грађана и привреде, посебно малих и средњих предузећа.**

Неће бити трошкова које проузрокују предложене измене и допуне Закона, будући да су предложене законске измене допуне већ постојећих решења које унапређују процес јавно-приватног партнерства, као и да су сва суштинска питања решена постојећим законом.

## **7. Да ли позитивни ефекти оправдавају трошкове**

Индириктни бенефит ће постојати, с обзиром на увођење боље контроле финансијских утицаја ЈПП пројеката и усклађивање са међународним стандардима и најбољом међународном праксом. Јавно-приватно партнерство представља оквир заједничке акције јавног сектора (оличеног у држави /јединицама локалне самоуправе) и приватног сектора, ради обезбеђења функционисања делатности од општег интереса и ефикасног и економски одрживог развоја инфраструктуре. Јавно-приватно партнерство је директна последица економске потребе државе да, уместо прибављања кредитног капитала намењеног изградњи и развоју инфраструктуре и развоју одрживог система обављања делатности од јавног интереса, успоставе партнерски однос са приватним капиталом. Поред смањења трошкова рада, јавно-приватна партнерства теже да привуку додатне ресурсе у јавни сектор. Трошкови једнократних инвестиција могу се распоредити на дужи период, што се боље уклапа у правила о генерисању прихода јавног сектора. Путем јавно-приватног партнерства омогућава се пренос и употреба нових знања и технологија у јавном сектору, унапређује се квалитет услуга и брже остварују стратешки циљеви.

У том смислу прецизирање дефиниције концесије, као и спровођење концесије кроз институционални модел, отклања постојеће нејасноће идентификоване код предлагача пројеката у смислу спровођења адекватне процедуре и одабира најоптималнијег модела код припреме пројекта. Ово је посебно корисно за сва јавна тела, односно општине, градове, јавна предузећа и др., будући да су они предлагачи пројекта јавно-приватног партнерства, али и за друштво у целини, јер код оваквих пројеката предмет се односи на делатност која је од општег интереса и коју користе сви или већина грађана. Затим, обавезност и прецизирање одредбе која се односи на осивање друштва за посебне намене које учествује искључиво у спровођењу пројекта јавно-приватног партнерства у чију сврху је основано, будући да представља специфичност модела јавно-приватног партнерства, јасно указује за које потребе и када се оснива ово друштво. Ова одредба, односно њено прецизирање је важно како за јавног, тако и за приватног партнера, будући да ће се кроз оснивање овог друштва пројекат реализовати на предвиђен временски период и да ће јавни и приватни партнер имати одређена права али и одређене обавезе за време трајања уговора. Уз то, одредбе које се односе на поступак одабира приватног партнера у пракси су такође стварале забуну, у смислу примене овог прописа и прописа којима се уређују јавне

набавке, што је овим изменама сада разјашњено, јасно дефинисано и посебно важно за адекватно спровођење и унапређење поступка одабира приватног партнера. Ова измена рефлектује се такође на јавну и приватну страну уговорног аранжмана, будући да јаснија процедура доводи до прецизних и разумљивих правила поступања и отклања све потенцијалне недоумице које могу довести до незаинтересованости потенцијалних приватних инвеститора за одређени пројекат. На крају, одредбе које додатно унапређују садржину јавног уговора додатно штите јавни интерес, што је посебно важно за овакве пројекте, будући да су то пројекти велике вредности и дужине трајања до 50 године, што је такође важно и за јавног али и приватног партнера ради предвидљивости свих потенцијалних ризика који могу настати током трајања пројекта, а које је могуће идентификовати у моменту закључења уговора.

## **8. Да ли акт стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију**

Очекује се велики број домаћих и страних привредних субјеката који ће бити формиран ради реализације пројекта ЈПП са или без елемената концесије, посебно имајући у виду да важећи закон већ предвиђа обавезу оснивања друштва за посебне намене ради реализације сваког пројекта, и то као друштва капитала, имајући у виду да је јавном партнеру неопходно да има потпуно одговорног приватног партнера регистрованога у складу са прописима Републике Србије, са искључивом обавезом реализације ЈПП пројекта. Ово партнерство заправо представља једноставну тржишну трансакцију, која може попримити разне облике у оквиру пружања јавних услуга. На једној страни је државна или локална власт као наручилац услуга, производа или радова, а на другој приватна компанија, односно њихов испоручилац. Такође, уређивање услова, начина и поступка закључивања јавних уговора у поступку јавно-приватног партнерства, заснива се на следећим начелима: заштите јавног интереса, ефикасности, транспарентности, једнаког и правичног третмана, слободне тржишне утакмице, пропорционалности, заштите животне средине, аутономије воље и равноправности уговорних страна.

## **9. Да ли су заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове**

У изради текста закона коришћена су и анализирана упоредно правна решења и искуства земаља у региону и друга међународна искуства као и искуства стручњака у области коју регулише Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама (представника релевантних министарстава надлежних за послове економије, финансија, инфраструктуре, рударства, комуналних делатности, заштите животне средине, адвоката, привредника итд) који су у претходних година примењивали Закон.

## **10. Које ће се мере током примене закона предузети да би се постигло оно што се законом предвиђа**

Потребно је донети извршни пропис којим се уређује начин давања концесије када се спроводи у фазама ради спровођења Закона о изменама и допунама Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама.

Значајан актер спровођења концепта јавно-приватног партнерства у Републици Србији је Комисија за јавно-приватно партнерство, стручно тело Владе Републике Србије, која пружа помоћ при реализацији пројеката јавно-приватних партнерстава и концесија у Републици Србији. Комисија има надлежности да: помаже у припреми предлога за јавно-приватно партнерство како би се олакшао развој јавно-приватних партнерстава и јавних уговора; информише и консултује о питањима јавно-приватних партнерстава са елементима концесије или без њих; даје мишљење у поступку одобравања предлога пројекта јавно-приватног партнерства без елемената концесије и у поступку предлагања концесионог акта надлежним органима за одобравање; идентификује и олакшава реализацију најбољих страних искустава за Републику Србију у погледу јавно-приватних партнерстава са елементима концесије или без њих; израђује методолошке материјале у области јавноприватног партнерства. Методологија за анализу добијене вредности у односу на уложена средства (value-for-money) у јавно-приватном партнерству и концесијама усвојена је у јула 2013. године.

У институционалном смислу, Комисија за јавно-приватно партнерство остварује сарадњу са заинтересованим јавним телима (на националном и локалном нивоу) поводом реализације конкретних пројеката јавно-приватног партнерства. Комисија остварује сарадњу са свим нивоима власти у циљу промовисања концепта јавно-приватног партнерства.

Након одобравања предлога пројекта јавно-приватног партнерства, спровођења поступка одабира приватног партнера и потписивања јавног уговора, отпочиње фаза реализације пројекта јавно-приватног партнерства. Јавни уговори евидентирају се у Регистру јавних уговора који води министарство надлежно за послове финансија као јединствену електронску базу података на порталу јавних набавки - подпортал. Јавно тело дужно је да достави министарству закључен јавни уговор са свим прилозима, као и измене уговора и свих прилога ради уписа у Регистар. Министар надлежан за послове финансија прописује садржину и начин вођења Регистра, рокове у којима се достављају јавни уговори и прилози, начин уписа и лица овлашћена за приступ Регистру, као и податке којима се може приступити, у складу са посебним прописима којима се уређује заштита података и пословна тајна. Регистар је јаван.

Правилник о начину вођења и садржини регистра јавних уговора донет од стране министра финансија и привреде 27. јуна 2013. године и објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“ број 57/2013 дана 03. јула 2013. године.



Такође, у складу са законом врши се и надзор над реализацијом јавних уговора. Министарство надлежно за послове финансија, односно орган аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе надлежан за послове финансија, може самостално, без захтева јавног партнера, да покрене поступак надзора путем инспекцијских, односно надлежних пореских служби и органа над приватним партнером који не извршава обавезе у складу са јавним уговором, а у оквиру делокруга надлежности министарства надлежног за послове финансија, односно органа аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе надлежног за послове финансија. У случају неизвршавања мера и препорука министарства надлежног за послове финансија, односно органа аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе надлежног за послове финансија, као и у случају неостваривања сарадње, министарство надлежно за послове финансија, односно орган аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе надлежан за послове финансија, може затражити покретање управног и инспекцијског надзора у складу са одредбама закона којим се уређује рад органа државне управе.

Уредба о надзору над реализацијом јавних уговора о јавно приватном партнерству, коју је донела Влада РС објављена је у „Службеном гласнику Републике Србије“ број 47/2013 дана 29. маја 2013. године.

У том смислу горенаведени циљеви остварују се управо кроз рад ових институција и њихових надлежности у складу са законом. Наведеним подзаконским актима и методолошким документима омогућава се ефикаснији и квалитетнији начин припреме пројекта, а исто тако врши контрола спровођења истог. Ово је посебно важно за циљеве који се односе на:

- увођење боље контроле финансијских утицаја ЈПП пројекта, будући да овакви пројекти потенцијално доводе до фискалних и финансијских ризика из разлога комплексности пројекта, његове вредности и дужине трајања, што се постиже кроз неопходне елементе који су садржани у предлогу пројекта, односно елементе у јавном уговору, који свакако пролазе кроз процедуре одобравања од стране надлежних органа, али и вршења надзора над реализацијом јавних уговора кроз надлежност министарства надлежног за послове финансија, односно органа аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе надлежног за послове финансија;
- формирање ефикасног механизма који би дозволио државним и локалним органима да реализују пројекте кроз јавно-приватно партнерство на основу јасних правила, будући да располажу различитим капацитетима за припрему и реализацију пројекта јавно-приватног партнерства. Укључивањем приватног сектора у изградњу јавних објеката и вршење јавних услуга долази до брже имплементације пројекта која се постиже поверавањем више фаза реализације пројекта (финансирање, пројектовање, изградње, коришћење) једном приватном партнеру (мисли се и на конзорцијум), али и веће могућности финансирања

инфраструктурних пројеката без ангажовања ограничених буџетских средстава и задуживања на финансијском тржишту;

- обезбеђивање правног оквира за трансперентну и правичну тендерску процедуру са једнаким третманом свих понуђача у поступку тражења приватног партнера за такве пројекте. Одредбе које се односе на поступак одабира приватног партнера у пракси су стварале забуну, у смислу примене овог прописа и прописа којима се уређују јавне набавке, што је овим изменама сада разјашњено и јасно дефинисано. Уз то, разрађенији елементи конкурсне документације, јавног позива, и одлуке о избору најповољније понуде доприносе квалитету читавог поступка и сигурности примене начела на којима се заснива уређивање услова, начина и поступка закључивања јавних уговора, а то су: заштите јавног интереса, ефикасности, транспарентности, једнаког и правичног третмана, слободне тржишне утакмице, пропорционалности, заштите животне средине, аутономије воље и равноправности уговорних страна. На овај начин омогућавају се различите иновације у обезбеђивању инфраструктуре и услуга помоћу конкуренције која подстиче приватне partnere да пронађу ефикасније начине за реализацију пројеката од својих конкурената и предлагача пројекта, што свакако доводи до бољег мерења перформанси пружања услуга увођењем тржишних стандарда за оцену квалитета.