

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 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 (ММФ, ЕУ (Европска Комисија) представника релевантних министарстава, адвоката, привредника итд) који су у претходних четири године примењивали Закон. Од када је усвојен Закон о ЈПП-у 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.

Да би се решили постојећи проблеми, Комисија за јавно-приватно партнерство обратила се Европској банци за обнову и развој (EBRD) са захтевом за техничку помоћ у припреми Закона о изменама и допунама Закона у циљу даљег усаглашавања са *acquis communautaire* и захтевима ММФ-а који се односе на појачавање улоге Министарства финансија у анализи фискалног утицаја Пројеката ЈПП.

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 прилађење 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.

Јасно дефинисана правила

Нови закон би требало да обезбеди јасне одредбе везане за надлежне државне органе као стране уговорнице, поступак доделе уговора и др. Нове дефиниције које укључују сагласност Министарства финансија на предложене ППП и концесионе пројекте које би за резултат требало да имају виши степен утицаја на фискалну контролу за пројекте веће вредности, 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 зна досадашњој имплементацији Закона;
- увођење боље контроле финансијских утицаја ЈПП пројеката;
- Формирање ефикасног механизма који би дозволио државним и локалним органима да реализују пројекте кроз јавно-приватно партнерство на основу јасних правила;
- Привлачење домаћих и страних инвеститора и банака за финансирање/суфинансирање и вођење пројеката од општег интереса (учешће приватног сектора);
- Обезбеђивање правног оквира за трансперентну и правичну тендерску процедуру са једнаким третманом свих понуђача у поступку тражења приватног партнера за такве пројекте;
- Усклађеност са прописима ЕУ;
- Усклађеност са међународним стандардима и најбољом међународном праксом, до мере која није у супротности са Правом Европске уније.

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, као и увођењем нових правила контроле фискалног утицаја ЈПП Пројеката. Поред наведеног, потреба за даљим усаглашавањем са законодавством Европске Уније, делом измењеним после ступања на снагу Закона о ЈПП и концесијама. Разлози за предлагање усвајања Закона о изменама и допунама Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама се огледа у потреби даљег регулисања и унапређења појединих одредаба Закона, након четири године његове имплементације, даље усклађивање са правним тековинама ЕУ, као и јачање улоге Министарства финансија у процесу одобравања и уговарања пројеката јавно-приватног партнерства у циљу контроле фискалних ризика које ови пројекти потенцијално и имплицитно намећу. У Писму о намерама Републике Србије, Меморандум о економској и финансијској политици и Техничком меморандуму о разумевању упућеном ММФ-у 6. фебруара 2015. године, договорено је да се обезбеди пуна анализа свих предложених јавно-приватних партнерстава (ЈПП) као и анализа од стране Министарства финансија кључних финансијских индикатора, cost-benefit анализе и матрица поделе ризика, како би се Изјава о фискалном ризику укључила за сва ЈПП почев од буџета Републике Србије за 2016. годину па надаље. У циљу побољшања контроле фискалних импликација и ризика пројеката ЈПП, предложене су измене предметног 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. Предложена решења ће имати непосредан ефекат на:

- *Државне органе Републике Србије, органе аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе. као и на јачање улоге Министарства финансија у процесу одобравања и уговарања пројеката јавно-приватног партнерства у циљу контроле фискалних ризика које ови пројекти потенцијално и имплицитно намећу*
- *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

Индиректни бенефит ће постојати, с обзиром на увођење Анализе фискалног утицаја, потенцијално ће бити сачувана на бољи начин средства пореских обвезника од плаћања негативних последица неприхватљивих ЈПП Пројеката, који неће добити сагласност Министарства финансија. 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-приватно 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.

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 пројеката 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. 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 (ММФ, ЕУ (Европска Комисија) представника релевантних министарстава надлежних за послове економије, финансија, инфраструктуре, рударства, комуналних делатности, заштите

животне средине, адвоката, привредника итд) који су у претходних четири године примењивали Закон.

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

Није потребно донети извршне прописе ради спровођења Закона о изменама и допунама Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама

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. Поред тога, унапредиће се сарадња и координација Комисије за јавно-приватно партнерство и Министарства финансија у размени информација и пружању међусобне стручне помоћи како у фази одобравања пројекта, тако и у фази реализације пројекта.