



Lokalna samouprava

Propisi i praksa

BROJ 2/09

Tema broja:

**JAVNO-PRIVATNA
PARTNERSTVA**

**Prednosti i ograničenja
primene JPP u Srbiji**

Pravni okvir za JPP

JPP u upravljanju otpadom u Srbiji

**Evropska iskustva
JPP za energetske efikasnost**



STALNA KONFERENCIJA GRADOVA I OPŠTINA

Lokalna samouprava
PROPISI I PRAKSA

Pravni bilten

broj 2/2009

Beograd, decembar 2009.

Stalna konferencija gradova i opština

Lokalna samouprava: Propisi i praksa

PRAVNI BILTEN

Broj 2/2009

Tema broja: Javno-privatna partnerstva

Izdavač:

Stalna konferencija gradova i opština
Makedonska 22/VIII, Beograd
www.skgo.org

Za izdavača:

Đorđe Staničić,
generalni sekretar

Urednica broja:

Jelena Jerinić

Lektor:

Irena Popović-Grigorov

Grafički dizajn i štampa:

Kotur i ostali o.d.

Tiraž:

400 primeraka

Beograd, decembar 2009.

Pravni bilten „Lokalna samouprava – Propisi i praksa” je izdanje
Stalne konferencije gradova i opština koje podržava projekat EXCHANGE 2
– Jačanje kapaciteta Stalne konferencije gradova i opština.
Projekat finansira Evropska unija, a sprovodi Stalna konferencija gradova i opština.

Ova publikacija ne predstavlja zvaničan stav Evropske unije.
Za informacije koje se nalaze u publikaciji odgovoran je isključivo Izdavač.

Drage kolegice i kolege,

Kao što smo najavili, drugi ovogodišnji broj Pravnog biltena posvećen je javno-privatnim partnerstvima. U poslednjih godinu dana održano je preko deset konferencija, okruglih stolova, radionica, seminara na temu javno-privatnih partnerstava na lokalnom nivou. Na tim događajima učestvovali su predstavnici republičkih i lokalnih vlasti, stručnih organizacija i akademskih institucija, ali i privatnih kompanija koje su spremne da uđu u partnerstva sa našim lokalnim vlastima ili su to već učinile. Takva partnerstva još uvek nisu masovna pojava u Srbiji, a često se ističe da su prepreke pre svega u pravnom okviru koji nije podsticajan. Postoji i mišljenje da treba doneti poseban zakon o javno-privatnim partnerstvima. Sve ukazuje na aktuelnost teme pa to nije potrebno dodatno obrazlagati.

Kako je ovo časopis posvećen lokalnoj samoupravi, javno-privatna partnerstva nas pre svega zanimaju kao model pružanja javnih usluga na lokalnom nivou, odnosno model investiranja u lokalnu infrastrukturu. Ovde je tema obrađena na način na koji je uobičajeno da to činimo u Pravnom biltenu – analiziramo važeći pravni okvir i predstavljamo dosadašnja iskustva opština u Srbiji, koristi od javno-privatnih partnerstava, ali i opasnosti. Prvenstveno su predstavljena postojeća partnerstva u oblasti komunalnih delatnosti. Dajemo pregled evropskih iskustava – ovog puta sa fokusom na takođe veoma aktuelne teme energetske efikasnosti. Konačno, temu broja smo analizirali i iz perspektive centralnih vlasti.

Nadamo se da smo uspeli da odgovorimo bar na neka od pitanja koja smo i sami sebi postavili. Da li se isplati uspostavljati javno-privatna partnerstva na lokalnom nivou u Srbiji, sa ovakvim pravnim okvirom ili, ako se to čini, šta treba posebno imati u vidu? Koje oblasti i koji poslovi su posebno pogodni za javno-privatna partnerstva?

Posebno nam je zadovoljstvo što smo za ovaj broj uspeli da okupimo autorke i autore koji izuzetno dobro poznaju temu o kojoj je reč jer se svi već duže vreme bave njome, iz perspektive donosilaca odluka i/ili stručnjaka.

Nadamo se da će tekstovi u ovom broju Biltena poslužiti kao inspiracija za uspostavljanje novih partnerstava, da smo dali dovoljno ideja o tome kako partnerstva mogu da izgledaju i dovoljno primera u dve konkretne oblasti. Želimo da ovaj broj služi i kao vodič za profesionalke i profesionalce u opštinama i gradovima koji će sa kolegicama i kolegama iz privatnog sektora oživeti te ideje i kreirati nova javno-privatna partnerstva. Biće nam zadovoljstvo da u nekom od sledećih brojeva objavimo studije slučaja o tim novim partnerstvima.

Urednica Pravnog biltena

Jelena Jerinić

SADRŽAJ:

Nebojša Ćirić <i>Prednosti i ograničenja primene projekata partnerstva javnog i privatnog sektora u Srbiji</i>	5
Tatijana Pavlović-Križanić <i>Kritički osvrt na javno-privatna partnerstva u lokalnim delatnostima u Republici Srbiji</i>	15
Radmila Vladislavljević <i>Javno-privatno partnerstvo u oblasti upravljanja otpadom u Srbiji – primeri iz prakse</i>	25
Dejan Ivezić <i>Energetska efikasnost na nivou lokalnih zajednica - iskustva Evropske unije</i>	34

Nebojša Ćirić

državni sekretar za privredu i privatizaciju
Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja

Prednosti i ograničenja primene projekata partnerstva javnog i privatnog sektora u Srbiji

Definicija projekata partnerstva javnog i privatnog sektora (PPP)

Partnerstvo javnog i privatnog sektora (Public-Private Partnership – PPP) praktično znači da javni i privatni sektor – vlada i privatne kompanije – rade zajedno na implementaciji projekata koji zahtevaju značajne kapitalne instrumente, odnosno značajna ulaganja. Takav tip projekata obuhvata infrastrukturne projekte izgradnje puteva, mostova, tunela ili železničke mreže, ali je bitno istaći da koncept PPP može predstavljati i optimalan način za izgradnju industrijskih oblasti, bolnica, zatvora itd.

U projektima PPP, vlada i privatni investitor sarađuju na osnovu jasno definisanih zadataka i rizika. Svaka strana obezbeđuje određeni input na osnovu sopstvene ekspertize. Svrha saradnje se ogleda u ostvarivanju dodate vrednosti i povećane efikasnosti – PPP omogućava kreiranje benefita za obe strane. Za privatne investitore, projekti PPP otvaraju mogućnost investiranja na novim tržištima, ali obezbeđuju i doprinos projektu, koji je atraktivan sa komercijalnog stanovišta. Za javni sektor (vladu), zahvaljujući konceptu PPP stvara se bolji krajnji proizvod ili usluga za isti nivo ulaganja, odnosno isti nivo kvaliteta po nižim troškovima.

Sprovođenje projekata PPP može podrazumevati različite oblike saradnje. Projekti za koje se primenjuje koncept PPP mogu biti veliki ili mali, jednostavni ili izuzetno složeni. Ugovorne strane u takvim projektima mogu biti različite, u zavisnosti od vrste projekta:

- Ugovorna strana javnog sektora može biti vlada neke države, pokrajinska vlast, lokalna samouprava, neka od državnih agencija – ili kombinaciji nekih od njih;
- Ugovorna strana privatnog sektora može biti jedna kompanija ili konzorcijum više kompanija.

Način saradnje ugovornih strana u projektima PPP može značajno varirati, što zavisi od vrste projekata. Zadaci, odgovornosti i rizici moraju i bivaju raspoređeni na ugovorne strane na različite načine. Ukratko, doprinos (input) svake ugovorne strane mora biti precizno određen za svaki projekat PPP. Međutim, osnovna ideja je uvek ista: svaka strana doprinosi projektu time što obezbeđuje sopstveni input za koji poseduje potrebna znanja. Na taj način sve strane imaju koristi od ekspertize druge strane.

Karakteristike projekata partnerstva javnog i privatnog sektora

Iako partnerstvo javnog i privatnog sektora može imati različitu (ugovornu) formu, postoji nekoliko kriterijuma koji su karakteristični za sve projekte PPP:

- Javni i privatni sektor sarađuju na osnovu jasnih ugovornih obaveza.
- Podela odgovornosti, troškova i rizika se određuje ugovorom.
- Moraju biti ispunjeni/zadovoljeni i javni i privatni interes(i).
- Obe strane očekuju da u međusobnoj saradnji i obezbeđenju specifične potrebne ekspertize, ostvare bolji rezultat/povraćaj za isti nivo ulaganja (ili isti rezultat za niži nivo troškova).
- Obe strane zadržavaju svoj identitet i, još važnije, svoje određene odgovornosti.

Sledeća tabela prikazuje glavne prednosti i ograničenja primene koncepta PPP:

Prednosti	Ograničenja
<ul style="list-style-type: none"> • Vanbilansni tretman projekta • Uvođenje privatnog kapitala • Efikasnost privatnog sektora • Promocija konkurencije • Inovacije 	<ul style="list-style-type: none"> • Složena struktura i dokumentacija • Vremenski zahtevna struktura PPP • Visoki početni troškovi • Zahteva veliki broj iskusnih profesionalaca • Izbor projekta je važan • Komplikovan način rešavanja problema • Zahteva pravni okvir PPP • Može stvoriti potencijalne obaveze • Korporativno upravljanje

Vanbilansni tretman projekta podrazumeva da trošak investicije preuzima privatni sektor, što predstavlja značajnu uštedu za javni sektor (vladu) jer dovodi do smanjenja budžetskih rashoda i njihovog preusmeravanja na druge važne sektore (zdravstvo, obrazovanje, sistem socijalne zaštite).

Selekcija i vrste projekata partnerstva javnog i privatnog sektora

Početnu osnovu u razmatranju potencijalnih projekata predstavlja plan vlade i relevantnih državnih organa u vezi sa investiranjem u određenom vremenskom periodu. Naravno, odluka o prioritetu, odnosno o značaju projekata je politička odluka. Međutim, pitanje da

li će primena koncepta PPP u određenom projektu rezultirati dodatom vrednošću niukom slučaju nije političko pitanje. Na osnovu racionalne evaluacije projekta korišćenjem specifičnih instrumenata moguće je unapred utvrditi da li će projekat PPP ponuditi dodatnu vrednost ili će predstavljati samo jednostavnu alternativu javnom investiranju. Postoje dve vrste instrumenata koji su prihvaćeni kao odgovarajući metod za evaluaciju projekata: komparator javnog i privatnog sektora i komparator javnog sektora. Oba komparatora su relativno skoro razvile državne institucije zemalja Evropske unije, koje redovno koriste koncept PPP kao optimalan model za važne investicione projekte.

Generalno, projekti PPP, inicirani od države, mogu biti podeljeni u dve kategorije: nacionalni i „kombinovani“ projekti.

Nacionalni projekti su jasno definisani projekti za koje država snosi potpunu odgovornost. Vlada preuzima iniciranje projekta, određuje planove i ciljeve i angažuje određena ministarstva/državne agencije ili privatne kompanije da izvrše unapred određene planove. U projektima tog tipa, koncept PPP može biti primenjen u formi koncesije, koja je opštedefinisana kao rezultat koji treba ostvariti, pre nego skup precizno definisanih proizvoda. U tom slučaju, vlada plaća uslugu a ne proizvod. Međutim, namera vlade da povećava kontrolu nad projektom rezultira situacijom u kojoj je mnogo teže transferisati rizik projekta na privatni sektor, što posledično koncesiju čini lošim izborom.

U „kombinovanim“ projektima, vlada/ministarstvo aktivno saraduje sa privatnim sektorom zbog ostvarivanja više ciljeva u isto vreme. Konsekventno, vlada preuzima odgovornost ne samo za neprofitabilne delove projekta, već i za organizovanje finansijskih aspekata projekta. Na taj način vlada, ali i privatni sektor imaju jasno definisane parametre i još važnije precizno određene učinke.

Vlada, za svaki projekat, mora odrediti da li je PPP realistična/ostvarljiva opcija i da li je koncept PPP adekvatan za ostvarivanje dodate vrednosti. U tom smislu, odgovori na sledeća pitanja su od izuzetne važnosti:

- Da li su postavljeni ciljevi prihvatljivi i za javni i za privatni sektor?
- Da li projekat ima političku podršku, odnosno da li je državna administracija posvećena uspešnoj implementaciji projekta?
- Da li vlada raspolaže potrebnim finansijskim sredstvima za implementaciju projekta?
- Da li postoji realna mogućnost ostvarivanja dodate vrednosti i efikasnosti ako se projekat sprovodi u saradnji sa privatnim sektorom?
- Da li rizik može biti transferisan privatnom sektoru?
- Da li postoji interes na strani privatnog sektora?
- U kojoj je fazi projekat?

Odgovori na postavljena pitanja daju jasnu sliku o svrsishodnosti ugovorne i jasno definisane saradanje javnog i privatnog sektora. Ukoliko se dokaže opravdanost primene koncepta PPP, selekcija privatnog investora/kompanije može otpočeti uz poštovanje direktiva EU i nacionalne regulative za javne nabavke. Generalni način implementacije projekta PPP prikazan je na sledećoj slici:

Da li PPP projekat može biti implementiran?

- Koji su ciljevi?
- Koji su kapaciteti i ekspertiza potrebni?
- Da li postoji interes privatnog sektora?

SPREMNOST
– PRE POČETKA?

Šta PPP projekat mora da obezbedi?

- Koje infrastrukturne usluge treba obezbediti?
- Koji su rizici – ko ih preuzima?
- Koji su troškovi i benefiti?
- Koja vrsta PPP projekta je odgovarajuća?

ŠTO JEDNOSTAVNIJI I
USKLAĐEN SA REALNIM
POTREBAMA

Da li će PPP projekat doneti povraćaj na investirani kapital i adekvatnu iskorišćenost resursa?

KORISTITI PPP
SAMO AKO JE
MOGUĆE
OSTVARITI
REALNE
BENEFITE

Saradnja zasnovana na ugovoru

Svaki projekat zahteva detaljno razmatranje i utvrđivanje optimalnog modela saradnje (vrste ugovora), kao i preciznu alokaciju rizika. Za svaku fazu projekta neopodno je odrediti adekvatan nivo kontrole javnog sektora i nivo učešća privatnog sektora. Pravilno strukturisanje svakog individualnog projekta je neophodno za povezivanje ugovornih strana i još važnije za njihovu kontinuiranu saradnju tokom perioda trajanja projekta. Način i brzina donošenja odluka su neophodni za pravilno upravljanje projektom, koji mogu trajati po 20 i više godina.

Sprovođenje tendera za određeni projekat podrazumeva jasno definisana pravila kojih se moraju pridržavati sve strane. Praksa u zapadnoj Evropi i nekim zemljama centralne i istočne Evrope pokazuje da je najbolji način za sprovođenje tendera strogo pridržavanje regulative EU. Ugovor o PPP projektu mora jasno definisati krajnji rezultat: da li treba obezbediti proizvod ili ispuniti minimalne kriterijume u pružanju određene usluge? Transparentan proces sprovođenja tendera i procedure ugovaranja predstavlja osnovu za uspešno sprovođenje projekta PPP.

Vrste ugovora: tradicionalni, inovativni ili ugovori o partnerstvu javnog i privatnog sektora

Generalno, postoje tri vrste ugovora: tradicionalni, inovativni i ugovori o PPP. Sve tri vrste ugovora odlikavaju rastući nivo transfera rizika i podrazumevaju različit pristup sprovođenju tendera i procesu ugovaranja. U poslednje vreme uočljiv je trend objedinjene ponude različitih delova projekta. Transfer rizika pomaže da se, angažovanjem ekspertize privatnog sektora, postigne bolji racio trošak/kvalitet. Da li je moguće postići bolji racio cena/kvalitet, zavisi od broja rizika koji mogu biti efikasno transferisani na privatni sektor. Da bi se odredila odgovarajuća forma PPP ugovora, koriste se dva već pomenuta komparatora: komparator javnog i privatnog sektora (PPC) i komparator javnog sektora (PSC).

Različite vrste ugovora mogu se najbolje objasniti na konkretnom primeru. Pretpostavimo da vlada donese odluku o izgradnji autoputa od grada A do grada B kojim bi prolazilo X automobila na sat. Projekat se sastoji iz četiri komponente: dizajn/koncipiranje, izgradnja, održavanje i finansiranje.

Tradicionalni: zasebni ugovori

Ovom vrstom ugovora, svaka komponenta projekta se nudi kroz zaseban ugovor. Vlada prvo ugovara dizajn-projektat autoputa, nakon čega ugovara koja će kompanija izgraditi autoput. Kada je izgradnja završena, angažuje se kompanija koja će pružati usluge održavanja, podmirivati troškove i obezbediti finansijska sredstva.

Zbog činjenice da se četiri komponentne ugovornim stranama nude zasebno, privatni sektor neće biti u stanju da u potpunosti iskoristi svoju ekspertizu. Dodatnu komplikaciju predstavlja obaveza vlade da preuzme rizik za povezivanje individualnih komponenti. Na primer, ukoliko se ispostavi da se zbog greške u dizajnu povećavaju troškovi izgradnje, kompanija koja izvodi građevinske radove neće preneti ove dodatne troškove kompaniji koja je dizajnirala autoput već državi.

Inovativni ugovori: dizajn – izgradnja (Design Build – DB) i dizajn – izgradnja – održavanje (Design Build Maintain – DBM)

Dizajn/koncipiranje i izgradnja mogu biti ponuđeni u jednom ugovoru (ugovor DB). Ta vrsta ugovora omogućava konzorcijumu koji je angažovan za dizajn i izgradnju autoputa da prilagodi i uskladi međusobne aktivnosti. U takvoj vrsti ugovora privatne kompanije snose rizik adekvatnog dizajna i izgradnje autoputa. U tom slučaju će kompanija, koja je angažovana na održavanju autoputa, vanredni trošak održavanja, koji je nastao kao rezultat problematičnog dizajna ili loše izgradnje, preneti na državu – država preuzima rizik vanrednog troška projekta. Ovaj rizik može biti otklonjen povezivanjem procesa dizajniranja i izgradnje autoputa sa procesom održavanja kroz jedan ugovor (ugovor DBM). Međutim, u projektima u kojima održavanje autoputa predstavlja mali dio projekta, država neće ostvariti velike koristi uključivanjem usluge održavanja u ugovor.

Modeli PPP: koncesije

U koncesiji, sva četiri elementa – dizajn (koncipiranje), izgradnja, održavanje/upravljanje, finansiranje (i moguće komercijalno poslovanje) – nude se privatnom sektoru putem potpisivanja jednog ugovora. Iako uključivanje finansiranja u ugovor sa privatnim sektorom izgleda kao mali dodatak/aneks ugovora, ono suštinski menja karakter ugovora. Umesto proizvoda (autoput), fokus projekta postaje pružanje usluge (kapacitet – broj vozila na dan). Vlada konzorcijumu kompanija plaća naknadu za svaku ulugu koja je obezbeđena, što se postiže, na primer, naplatom putarine ili plaćanjem prema broju vozila koja koriste autoput. Ova vrsta ugovora može obuhvatiti i klauzulu na osnovu koje vlada neće plaćati za uslugu koja nije isporučena, ne uzimajući u obzir razlog zbog koga usluga nije obezbeđena. Upravo zbog finansijskih posledica, privatni partner će uložiti maksimalne napore da se ugovorena usluga isporuči.

Upravljanje ugovorom (Project Management)

Vrsta ugovora PPP između javnog i privatnog sektora zavisi od velikog broja faktora. U svakom slučaju, striktno upravljanje ugovorom, odnosno kontrola ugovora, ima neprocenjiv značaj za uspešnu implementaciju projekta. Osnovna premisa upravljanja projektom obuhvata kreiranje liste prioriteta, u kojoj se jasno definišu prava i obaveze ugovornih strana u svakoj fazi projekta, kao i način evaluacije njihovih učinaka.

Upravljanje rizikom (*Risk Management*)

Zbog činjenice da koncept PPP podrazumeva jasno definisanje svih aspekata projekta „krutim“ ugovorom između javnog i privatnog sektora, u svakom momentu mora biti precizno determinisana vrsta rizika koju preuzima svaka ugovorna strana, kao i nivo nadoknade za postignuti učinak. Upravljanje rizikom u svakoj fazi projekta – ponovo na osnovu precizno definisane liste prioriteta – neophodno je da bi se ispoštovali striktni uslovi i vremenska dinamika projekta, kao i da bi se sprečilo nastajanje nepredviđenih problema.

Koncesija

Prethodna analiza je ukazala na značaj primene modela PPP na različite vrste ugovora. Takođe, istaknut je i značaj ugovora PPP koji se ostvaruju davanjem koncesije privatnom sektoru. U tekstu koji sledi istaknute su najvažnije prednosti i karakteristike koncesije, uzimajući u obzir Zakon o koncesijama Republike Srbije.

Ugovorom o koncesiji se na privatni sektor ne prenosi samo odgovornost za upravljanje i održavanje preduzeća, već i odgovornost za investiranje. Vlada zadržava vlasništvo nad podstojećim sredstvima i, nakon isteka ugovora, preuzima sredstva koja je finansirao koncesionar u toku perioda trajanja ugovora o koncesiji (uglavnom 25 do 30 godina). Ugovorom o koncesiji obuhvaćeni su i definisani najznačajniji poslovni aspekti: ciljevi učinka, kvalitet, standardi, aranžmani za kapitalne investicije, mehanizmi za prilagođavanje tarifa, kao i način rešavanja sporova.

Najvažnija prednost koncesije je upravo to što ona prenosi potpunu odgovornost za upravljanje i investiranje na privatni sektor i na taj način pruža motivaciju za unapređenje efikasnosti poslovanja. Zbog toga koncesija predstavlja atraktivnu opciju kada postoji potreba za značajnim investicijama u proširenje kapaciteta ili unapređenje kvaliteta usluga. S druge strane, administrativni aspekti ugovora o koncesiji su veoma složeni, a neophodna je i razvijena pravna regulativa, posebno u domenu pitanja koja se odnose na raspodelu „koristi“ između koncesionara (profit) i potrošača (niža cena i viši nivo usluga).

„Greenfield“ projekti podrazumevaju da privatni investitor izgradi potpuno novu infrastrukturu i postrojenja ili zajedničko ulaganje privatnog i javnog sektora. Realizacija ovih projekata može biti u vidu najčešće ugovora BOT (build–operate–transfer => izgradnja–upravljanje–prenos vlasništva), BOO (build–operate–own => izgradnja–upravljanje–posredovanje) ili DBO (design–build–operate => koncipiranje–izgradnja–upravljanje), u kome javni i privatni sektor imaju podeljenu odgovornost za kapitalne investicije.

Ugovor BOT predstavlja adekvatnu opciju ako je osnovni cilj izgradnja određenih postrojenja/ objekata. Ali, ukoliko postoje problemi u distribuciji određene usluge, ili u nedovoljnoj stopi naplate, male su šanse da će ova vrsta aranžmana otkloniti pomenute probleme; može ih čak i dodatno pogoršati.

Prilikom sklapanja ugovora BOT definišu se očekivana stopa prinosa, kao i dinamika i način povećanja cena. Ukoliko se u ugovorom predviđenom roku vlada ne usaglasa sa dogovorenim povećanjem cena, treba da preuzme obavezu subvencionisanja nastale razlike u ceni. Upravo iz tog razloga, vlasnik sredstava raspisuje javni tender kako bi se obezbedili najpovoljniji uslovi.

Da li su projekti partnerstva javnog i privatnog sektora primenljivi u Srbiji? Šta se očekuje od privatnog sektora?

Primer koncesije za autoput Horgoš–Beograd–Požega, koju je raspisala Vlada Republike Srbije, i broj potencijalnih investitora samo potvrđuje da su infrastrukturni projekti (putevi, železnička mreža itd.) u Srbiji najinteresantniji sektor za privatne investitore, odnosno sektor u kome koncept PPP može i treba odmah da bude primenjen.

Specifična ograničenja za primenu projekata PPP u Srbiji mogu biti klasifikovana u četiri kategorije:

- kreditna sposobnost javnog sektora (kao buduće ugovorne strane);
- politički rizik za privatne investitore;
- netransparentnost javnog sektora;
- nepostojanje/neadekvatnost pravne regulative.

Za projekte PPP koji su zasnovani na konceptu plaćanja za usluge ili proizvode koji se moraju obezbediti (availability payments), pomenuta ograničenja mogu značajno smanjiti spremnost privatnih investitora da se uključe u konkretan projekat u Republici Srbiji, odnosno može povećati troškove finansiranja, što, s druge strane, smanjuje njihovu atraktivnost i, što je još važnije, „prihode“ javnog sektora.

Vlada mora uložiti maksimalne napore da bi ograničenja kao što su nedostatak/manjak transparentnosti i pravni problemi svela na minimalnu moguću meru. Kreditna sposobnost i politički rizik mogu biti rešeni uključivanjem finansijskih institucija kao što su EU, Svetska banka, EAR itd. Te institucije mogu da pomognu time što će obezbediti potrebna finansijska sredstva i/ili osigurati smanjenje političkog rizika i pružiti tehnički know-how. Bitno je istaći da EU generalno ima izuzetno pozitivno mišljenje o projektima PPP i da aktivno finansira/podržava ovu vrstu aranžmana u izgradnji infrastrukture.

U svakom slučaju, prvi korak bilo kog projekta PPP u Srbiji jeste izrada studije opravdanosti (Feasibility Study), koja bi pokazala isplativost primene koncepta PPP za konkretan projekat. Jedan od suštinskih delova ove analize bi obuhvatao kontakt sa potencijalnim privatnim investitorima sa ciljem da se utvrdi njihova spremnost da investiraju i atraktivnost/isplativost projekta (bankability). Ovakav pristup konkretnom projektu će još u preliminarnoj fazi omogućiti javnom sektoru da spozna preferencije privatnih investitora i, još važnije, njihovu percepciju potencijalnih problema u slučaju investiranja u Srbiji.

Alokacija rizika u tipičnom projektu PPP u Srbiji?

Egzaktna alokacija rizika je uvek predmet pregovora između javnog i privatnog sektora u projektima PPP. „Zlatno pravilo“ projekata PPP podrazumeva da ponuđaču, za koga se proceni da na najbolji način može da upravlja rizicima, treba dozvoliti preuzimanje rizika.

U većini slučajeva privatni partner preuzima sledeće rizike:

- rizik dizajniranja/koncipiranja;
- rizik izgradnje;
- rizik upravljanja;
- rizik raspoloživosti;
- rizik finansiranja.

S druge strane, javni sektor obično preuzima sledeće rizike:

- varijacije (promene u specifičnim zahtevima);
- promene zakonske regulative/zakona (taj rizik delimično može da preuzme i privatni sektor);
- promene u nivou tražnje (taj rizik može u određenim slučajevima biti transferisan privatnom sektoru, ali najčešće ne do punih 100%).

Neki rizici, kao što je viša sila (force majeure) generalno su prihvaćeni i od javnog i od privatnog sektora.

Za određene projekte u kojima su alternativni prihodi od suštinske važnosti – naplata putarina – privatni sektor nije uvek spreman da u potpunosti preuzme rizik „tražnje” (demand risk), odnosno rizik da će, na primer, broj vozila koja koriste autoput biti manji od predviđenog. Taj rizik će predstavljati jednu od glavnih tačaka u pregovorima Vlade Republike Srbije i budućeg koncesionara za autoput Horgoš–Beograd–Požega.

Alokacija rizika određuje da li će određeni projekat biti vanbilansna ili bilansna pozicija u javnom sektoru. Vabilansni tretman određenog projekta često predstavlja jedan od glavnih ciljeva Vlade Republike Srbije i Ministarstva finansija, što je potvrđeno na primerima u zemljama regiona centralne Evrope. Konkretan primer pravilne alokacije rizika između države i privatnog sektora predstavlja izgradnja autoputa u Slovačkoj (D1), koji je se sprovodi primenom projekta PPP.

Sledeća tabela prikazuje mogućnosti ostvarenja određenih ciljeva Vlade Republike Srbije primenom projekta PPP u formi koncesije.

Opcija	Tehnička ekspertiza	Mena-džerska ekspertiza	Efikasnost poslovanja	Efikasnost investiranja	Investicije u kapacitete	Investicije u sistem distrib.
Ugovor o pružanju usluga	●	○	○	○	○	○
Ugovor o u upravljanju sa fiksnom naknadom	●	●	●	○	○	○
Ugovor o upravljanju sa naknadom zasnovanom na učinku	●	●	●	○	○	○
Lizing	●	●	●	○	○	○
BOT	●	●	●	●	○	○
Koncesija	●	●	●	●	●	●
Privatizacija	●	●	●	●	●	●
○ Cilj se ne može ostvariti ● Cilj se može ostvariti ● Cilj se može delimično ostvariti						

Kao što je pomenuto, poseban problem u primeni koncepta PPP u velikim infrastrukturnim projektima može predstavljati politički rizik, odnosno rizik zemlje.

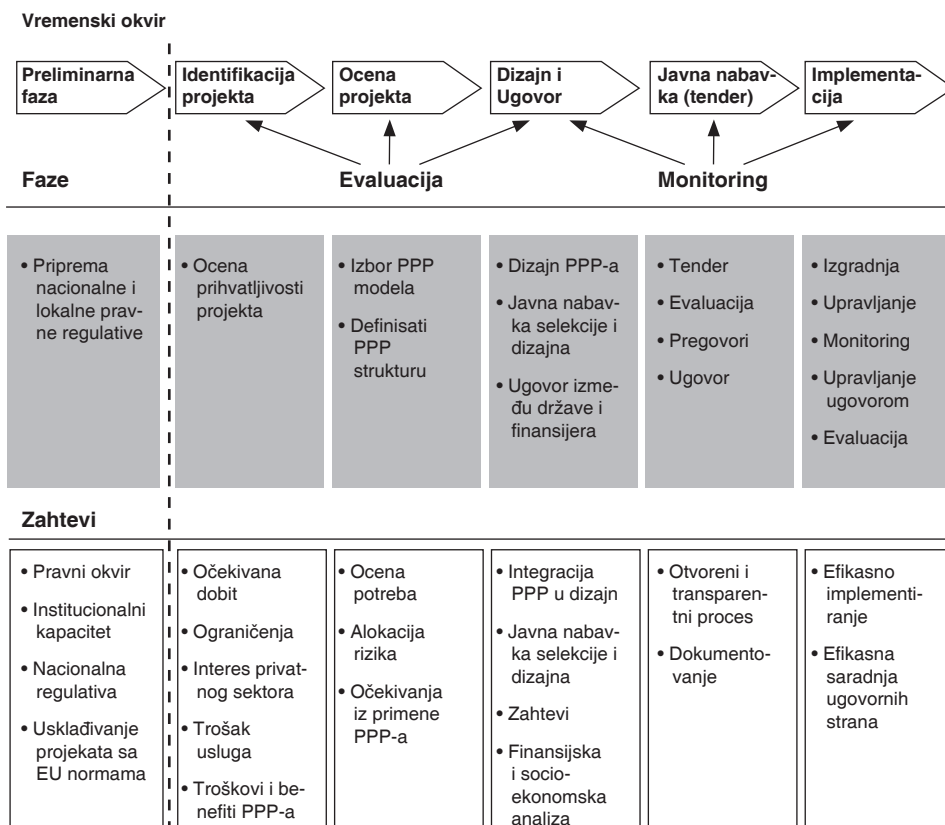
U Srbiji, osim infrastrukturnih projekata, koncept PPP može biti primenjen i u izgradnji sledeće vrste objekata: bolnica, zatvora, fabrika za prečišćavanje vode, postrojenja za odlaganje otpada, postrojenja za proizvodnju električne energije itd.

Zaključak

Primena projekata PPP u Srbiji interesantna je posebno u velikim infrastrukturnim projektima, kao što je izgradnja putne mreže. Prednosti koje Vlada Srbije može obezbediti uključivanjem stranih investitora u infrastrukturni sektor, u formi projekata PPP, obuhvata:

- korišćenje i unapređenje tehničke i menadžerske ekspertize;
- povećanje efikasnosti;
- prenošenje tehnološkog know-how;
- priliv stranog kapitala;
- demonstrativni efekat za strane investitore (niži country risk);
- povećanje efikasnosti poslovanja drugih kompanija u infrastrukturnom sektoru (jačanje konkurencije);
- uključivanje stranih investitora značajno smanjuje period izgradnje određenog infrastrukturnog sistema;
- pozitivan stav međunarodnih finansijskih i razvojnih institucija;
- podsticaj za razvoj domaćeg tržišta kapitala.

Međutim, bitno je istaći da je za potpunu implementaciju koncepta PPP u Srbiji neophodno primeniti iskustvo zemalja u regionu i, još važnije, izuzetno razvijenu pravnu regulativu EU (pojednostavljena šema prikazana je na sledećoj slici).



Imajući u vidu da su usluge iz sektora infrastrukturnih delatnosti okarakterisane kao usluge od opštedruštvenog značaja i da su namenjene širokoj skali korisnika, u strategiji razvoja infrastrukture Vlade Srbije značajno mesto mora zauzeti promocija, odnosno implementacija projekata PPP.

Kritički osvrt na javno-privatna partnerstva u lokalnim delatnostima u Republici Srbiji

1. Uvod

Javno-privatna partnerstva su dugoročni poslovni sporazumi javnih vlasti i privatnog investitora, koji obuhvataju projektovanje, izgradnju, finansiranje i upravljanje infrastrukturom namenjenom pružanju javnih usluga, kao i samo pružanje javnih usluga u oblastima kao što su saobraćaj, zdravstvo, obrazovanje, socijalna zaštita, vodosnabdevanje, sakupljanje čvrstog otpada i upravljanje sanitarnim deponijama. U projektu javno-privatnog partnerstva privatni investitor dobija pravo korišćenja prirodnog bogatstva, dobra u opštoj upotrebi ili pravo da obavlja delatnost od opšteg interesa, koje može uključivati i pravo da izgradi ili rekonstruiše kompletan objekat, uređaj ili postrojenje koji služe obavljanju javne delatnosti. U tom sistemu, dakle, privatni partner dobija prirodno dobro, dobro od opšteg interesa ili javnu imovinu na korišćenje, uz pravo da izgradi ili rekonstruiše investicioni objekat, i preuzima određene finansijske, tehničke i operativne rizike u vezi sa obavljanjem delatnosti ili korišćenjem imovine. Privatni partner takođe ostvaruje profit od obavljanja delatnosti uz maksimalno povećanje finansijsko-ekonomske koristi i za javni sektor.

Javno-privatno partnerstvo (JPP) u ovom obliku počelo je da se primenjuje pre dvadesetak godina (tačnije 1992), u okviru britanskog Projekta privatne finansijske inicijative (Private finance initiative, PFI). Tim projektom britanske vlade privatnim investitorima je prvi put dozvoljena mogućnost da investiraju u javne infrastrukturne projekte. U Velikoj Britaniji je do marta 2008. godine bilo sklopljeno 625 ugovora o PFI sa kapitalnom vrednošću od 58,7 milijardi funti.¹

U ovom trenutku više od trideset zemalja u svetu koristi model javno-privatnih partnerstava za finansiranje skupih i zahtevnih projekata obnove ili izgradnje javne infrastrukture. Iskustva prvih zemalja koje su počele da primenjuju taj model tumače se u analizama na oprečne načine. Prema jednom mišljenju, koje zastupaju zagovornici tog modela, u Velikoj Britaniji je partnerstvo javnog i privatnog sektora omogućilo izgradnju velikog broja infrastrukturnih projekata, koji na drugi način ne bi mogli da budu realizovani. Pobornici modela JPP raspolazu podatkom da su korišćenjem modela JPP u 78% slučajeva investicije realizovane, a projekat okončan na vreme ili čak pre roka, u poređenju sa 30% slučajeva okončanja projekta u roku, kada je u pitanju izgradnja objekata iz javnih fondova i u tradicionalnom postupku javnih nabavki. Protivnici modela JPP ističu da je to „diskreditovan investicioni mehanizam“ čija primena uzrokuje naduvavanje javne potrošnje i narušavanje

1 „Šta nas briga za završni račun – opasnosti od javno-privatnog partnerstva u srednjoj i istočnoj Evropi“, CEE Bankwatch Network, novembar 2008. Sažeta verzija teksta prevedena na srpski može se preuzeti na linku: http://bankwatch.org/documents/srebian_web.pdf

principa tržišta jer se izbor privatnog partnera retko vrši u ravnopravnom kompetitivnom postupku i ostvarenju prevelikih profita privatnog sektora na račun javnih sredstava.²

Korišćenje mehanizma JPP je prilično složeno i zahteva visokospecijalizovana znanja i sposobnosti oba partnera. Takođe, nije svaki mehanizam javno-privatnog partnerstva pogodan za svaki sektor, svaku vrstu projekta i svaku javnu delatnost. Za uspešno javno-privatno partnerstvo treba ispuniti nekoliko preduslova:

- jasno, detaljno i precizno definisanje ugovornog odnosa između javnog i privatnog partnera;
- jasna i nedvosmislena identifikacija i podela rizika između javnog i privatnog partnera (institucionalne rizike, kao što je politički rizik ili rizik od administrativne kontrole cena, obično snosi javni partner, a tržišne, uključujući i rizik smanjene naplate, privatni);
- uspostavljanje kriterijuma i merila za ocenu kvaliteta usluga i za unapređenje usluge koje pruža privatni partner;
- usaglašavanje načina na koji će se obezbediti pružanje usluge ako privatni partner ne bude bio u mogućnosti da je obezbedi;
- sankcionisanje neizvršenja ili nekvalitetnog izvršenja ugovornih obaveza oba partnera;
- zadržavanje kontrole kvaliteta usluga koje obavlja javni sektor;
- utvrđivanje načina i izvora finansiranja projekta od privatnog partnera tokom celokupnog perioda trajanja projekta;
- utvrđivanje vremena povrata uloženi sredstava da bi se utvrdila optimalna dužina trajanja javno-privatnog partnerskog odnosa;
- organizacija kontrole sprovođenja projekta JPP i neprekidno merenje finansijskih efekata ugovornog odnosa.

Projekti javno-privatnih partnerstava u državama centralne i istočne Evrope su:

1. U baltičkim državama (Estonija, Letonija, Litvanija): nekoliko projekata je u toku. Južni most u Rigi je predmet stalne pažnje javnosti zbog stalnog povećavanja troškova izgradnje.
2. Bugarska: model JPP se planira u raznim sektorima, ali samo nekoliko je odobreno i nalazi se u fazi sprovođenja. To su uglavnom veliki infrastrukturni projekti. Bilo je teškoća da se sprovedu postojeće koncesije u oblastima vodosnabdevanja i prikupljanja otpada.
3. Hrvatska: JPP se primenjuje u projektima izgradnje mreže autoputeva, kao i za izgradnju uređaja za prečišćavanje otpadnih voda. U toku je i nekoliko drugih projekata.
4. Češka: u toku je nekoliko projekata u oblasti putne infrastrukture. Pokušaj izgradnje autoputa D47 uz pomoć JPP je propao.
5. Poljska: deo autoputa A2 i deo autoputa A1 na deonici Gdanjsk – Torunj izgrađeni su korišćenjem šeme JPP. U razvoju je nekoliko projekata vezanih za izgradnju putne i železničke mreže.
6. Rumunija: u Bukureštu je data koncesija za izgradnju novih postrojenja vodovodne infrastrukture, kao i postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda. Većina ostalih projekata (putevi i izgradnja nekoliko bolnica) u fazi je javnog konkursa.

2. Objašnjenje osnovnih pojmova

Pod statusnim (institucionalnim) javno-privatnim partnerstvom se, za potrebe ovog teksta, podrazumeva model dugoročne saradnje javnog i privatnog sektora u oblastima projektovanja, gradnje i/ili rekonstrukcije javne infrastrukture ili obavljanja delatnosti, odnosno poslova iz delokruga javne vlasti, gde javni partner osniva zajedničko privredno društvo sa privatnim partnerom ili privatni partner postaje vlasnik (delimičnom privatizacijom) dela državnog kapitala u javnom preduzeću ili privrednom društvu, čiji je osnivač država, teritorijalna autonomija ili lokalna samouprava.

Pod ugovornim javno-privatnim partnerstvom podrazumeva se dugoročni partnerski odnos između javnog partnera i svakog drugog pravnog ili fizičkog lica, u oblastima projektovanja, gradnje i/ili rekonstrukcije javne infrastrukture ili obavljanja delatnosti, odnosno poslova iz delokruga javne vlasti, koji se zasniva ugovorom o međusobnim pravima i obavezama. Dakle, privatni i javni partner, radi realizacije projekta privatno-javnog partnerstva, ne osnivaju novo preduzeće niti privatni partner stiže udeo u javnom preduzeću.

Javni partner u JPP je svaki organ odnosno telo koje se smatra naručiocem u smislu Zakona o javnim nabavkama.

Privatni partner u JPP je svako pravno ili fizičko lice, uključujući i privredno društvo u mešovitom vlasništvu, koje javni partner osniva sa privatnim partnerom za potrebe sprovođenja projekta JPP.

Projekat JPP podrazumeva projektovanje, izgradnju ili rekonstrukciju javne infrastrukture ili objekta od javnog interesa, pri čemu privatni partner preuzima jednu ili više obaveza, kao što su finansiranje, upravljanje ili održavanje infrastrukture i/ili objekta, sa ciljem da krajnjim korisnicima pruži usluge iz nadležnosti javnog partnera ili da javnom partneru obezbedi neophodne uslove za obavljanje poslova (odnosno pružanje usluga) iz njegove nadležnosti.

Prema Zelenoj knjizi o javno-privatnim partnerstvima Evropske komisije, osnovne karakteristike javno-privatnog partnerstva su:

- dužina trajanja partnerskog odnosa, koji podrazumeva saradnju javnog i privatnog sektora na različitim aspektima realizacije planiranog projekta;
- model finansiranja projekta, i to uglavnom sredstvima privatnog partnera, što ponekad podrazumeva i veoma komplikovane finansijske aranžmane različitih institucija. Bez obzira na to, može se predvideti da i javni partner u značajnoj meri investira budžetska sredstva, odnosno sredstva javnog sektora;
- važna uloga privatnog partnera, koji učestvuje u različitim fazama sprovođenja projekta (priprema, implementacija, finansiranje). Uloga javnog partnera se uglavnom iscrpljuje u definisanju ciljeva ostvarenja javnog interesa, uređenja indikatora za ocenu kvaliteta i kvantiteta u obavljanju poverenih poslova, kao i u definisanju politike cena za izvršene usluge krajnjim korisnicima, kao i praćenju realizacije definisanih ciljeva;
- definisanje kriterijuma za određivanje toga koje rizike snosi javni a koje privatni partner, pri čemu je uobičajeno da javni partner snosi institucionalne rizike (kao što je već navedeno, to su rizici koje nosi politička nestabilnost, otežano izvršenje ugovora usled političkih promena, promena zakonskog okvira), a privatni partner komercijalne rizike (smanjenje obima tražnje za uslugama).

3. Kratki pregled pravnog okvira koji u Republici Srbiji uređuje javno-privatna partnerstva

Postojeći pravni okvir u Srbiji dozvoljava različite oblike uspostavljanja javno-privatnih partnerstava, uključujući uspostavljanje dugoročnih institucionalnih partnerstava u obliku osnivanja zajedničkih preduzeća. Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 129/07) omogućava lokalnim samoupravama da za ostvarivanje svojih prava i dužnosti i zadovoljavanje potreba lokalnog stanovništva osnivaju preduzeća, ustanove i druge organizacije koje vrše javnu službu, u skladu sa zakonom i statutom. Takođe, na osnovu načela konkurencije i javnosti, obavljanje navedenih poslova mogu da poveravaju pravnom ili fizičkom licu. Izgleda da mogućnosti, koje su već načelno uspostavljene zakonom, ipak još uvek nisu našle najširu primenu, a razloga za to ima više. Jedan od razloga leži u činjenici da lokalne samouprave nisu sasvim sigurne u ekonomsku efikasnost takvih projekata. U međunarodnoj praksi, uspešnim projektima JPP uvek prethodi utvrđivanje mogućnosti za takvu saradnju (neka vrsta prethodne studije opravdanosti) a zatim izrada studije opravdanosti, sa analizom finansijskih i ostalih rizika takvih poduhvata. U našim uslovima, gradovi i opštine nemaju finansijskih sredstava za takve prethodne korake i zato još uvek očekuju ohrabrenje i primere dobre prakse kako od sektorskih ministarstava, tako i od Stalne konferencije gradova i opština (SKGO), koji bi im ukazali na moguće pravce delovanja i potencijalne koristi od projekata JPP. Drugi razlog oklevanja nalazi se u činjenici da postoji verovanje (ne uvek bez osnova) da u takvoj vrsti saradnje privatni partner uvek dobija a javni gubi, kako zbog toga što snosi veći rizik poslovanja i veće troškove, tako i u smislu rešavanja ekoloških problema (tradicionalni problemi sa kojima su se suočavali predsednici opština kada su svom glasačkom telu morali da objasne zašto se regionalna deponija nalazi ili je planirana baš na njihovoj teritoriji).

Propisi koji uređuju zasnivanje i sprovođenje javno-privatnih partnerstava u Republici Srbiji su:

- Zakon o koncesijama („Službeni glasnik RS“ br. 55/03);
- Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS“ br. 129/07);
- Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa („Službeni glasnik RS“ br. 25/00, 25/02, 107/05, 108/05 – ispr. i 123/07);
- Zakon o komunalnim delatnostima („Službeni glasnik RS“ br. 16/97 i 42/98);
- Zakon o javnim službama („Službeni glasnik RS“ br. 42/91, 71/94, 79/05 – dr. zakon, 81/05 – ispr. dr. zakona i 83/05 – ispr. dr. zakona);
- Zakon o sredstvima u svojini Republike Srbije („Službeni list RS“, br. 53/95, 3/96 – ispr., 54/96, 32/97 i 101/05 – dr. zakon);
- Zakon o javnim nabavkama („Službeni glasnik RS“ br. 116/08);
- Zakon o upravljanju otpadom („Službeni glasnik RS“ br. 36/09);
- Zakon o privrednim društvima („Službeni glasnik RS“ br. 125/04);
- Uredba o postupku privremene obustave transfernih sredstava iz budžeta Republike Srbije jedinici lokalne samouprave, odnosno pripadajućeg dela poreza na zarade i poreza na dobit preduzeća autonomnoj pokrajini („Službeni glasnik RS“ br. 6/06 i 108/08).

Iako je pojam „javno-privatno partnerstvo“ u stručnu (pravnu, ekonomsku) terminologiju u Republici Srbiji uveden relativno skoro, propisi u Republici Srbiji već desetak godina uređuju uspostavljanje raznih oblika dugoročne saradnje javnog i privatnog sektora. Veći broj tih propisa (sa izuzetkom Zakona o lokalnoj samoupravi, Zakona o koncesijama, Zakona o javnim nabavkama i Zakona o upravljanju otpadom) nije usaglašen sa pravnim tekovinama Evropske unije i preporukama Evropske komisije u toj oblasti (Works Directive 93/38/EEC, Supplies Directive 93/36/EEC, Services Directive 92/50/EEC, Utilities Directive 93/38/EEC), kao ni sa Smernicama za uspešna javno-privatna partnerstva (Guidelines for Successful Public-Private Partnerships) Generalnog direktorata za regionalnu politiku Evropske komisije i Zelenom knjigom o javno-privatnim partnerstvima (Green paper on public-private partnerships) Evropske komisije iz 2004. godine.

Na nacionalnom nivou, u Republici Srbiji javno-privatnih partnerstava nema. Najvažniji razlog je veoma komplikovana i ekstremno dugotrajna procedura zaključenja ugovora o koncesiji. Na primer, o predlogu za davanje koncesije Vlada Republike Srbije je dužna da odluči u roku od 3 meseca, a na osnovu njega nadležno ministarstvo ima rok od šest meseci da pripremi i dostavi predlog akta o koncesiji Vladi RS. Dakle, u najboljem slučaju, od trenutka pokretanja inicijative za zaključenje koncesionog ugovora do pokretanja tenderske procedure može da prođe između godinu dana (u najboljem slučaju) pa do nekoliko godina. Za lokalne vlasti složenost koncesione procedure predstavlja nepremostivu prepreku (čak i za gradove sa veoma razvijenim stručnim, materijalnim i tehničkim kapacitetima, uključujući i Beograd). Tako se postupak dodeljivanja koncesije za deponiju u Vinči odvijao sa prekidima preko tri godine, pre nego što je obustavljen na neodređeno vreme.

U gradovima i opštinama se JPP (u obliku poveravanja delatnosti) uglavnom zasnivaju primenom odredaba Zakona o komunalnim delatnostima.

Zakonom o komunalnim delatnostima ustanovljene su tri vrste komunalnih delatnosti:

- a) delatnosti koje predstavljaju prirodne monopole, i to: vodosnabdevanje i odvođenje i prečišćavanje atmosferskih i kanalizacionih voda, proizvodnja i snabdevanje toplom parom i vodom, prevoz putnika u šinskom gradskom saobraćaju;
- b) ostale komunalne delatnosti koje su zakonom definisane kao delatnosti od javnog interesa i to: delatnosti prevoza putnika u gradskom i prigradskom saobraćaju (osim šinskog prevoza putnika), održavanje čistoće u gradovima i naseljima, izgradnja i održavanje deponija, uređenje i održavanje parkova, zelenih i rekreacionih površina, održavanje ulica, puteva i drugih javnih površina u gradovima i drugim naseljima i javna rasveta, uređivanje i održavanje grobalja i sahranjivanje;
- c) druge fakultativne komunalne delatnosti, koje su određene odlukom skupštine opštine kao komunalne delatnosti i za koje su odlukom skupštine opštine propisani uslovi i način njihovog obavljanja (dimničarske usluge, održavanje javnih toaleta, održavanje javnih kupatila, kafilerija, javnih prostora za parkiranje, održavanje pijaca i pružanje usluga na njima, održavanje javnih bunara i česmi, kao i druge delatnosti od lokalnog interesa).

Za svaku od tih kategorija komunalnih delatnosti, zakonom je ustanovljen poseban režim zasnivanja JPP.

U domenu prirodnih monopola (komunalne delatnosti navedene pod a) za sada je moguće samo ugovaranje koncesije sa privatnim partnerom u skladu sa Zakonom o koncesijama.

U pogledu komunalnih delatnosti, koje su zakonom definisane kao obavezne komunalne delatnosti (delatnosti navedene pod b) obavezno se osnivaju javna komunalna preduzeća (koja obavljaju tu delatnost), a opština može (ne mora) ugovorom o poveravanju delatnosti obavljanje delatnosti poveriti privatnom partneru.

U pogledu delatnosti pod c) zakonom je predviđeno da opština mora, ukoliko je osnovala preduzeće za obavljanje te delatnosti, po isteku pet godina od osnivanja (odnosno najviše 25 godina ako je toliko potrebno za povraćaj uloženi sredstava) da konkuriše za dobijanje poslova pod jednakim uslovima sa ostalim zainteresovanim preduzećima i preduzetnicima, na način i po postupku utvrđenom propisom skupštine opštine.

Za delatnosti navedene pod b) i c) predviđeno je da se mogu poveriti drugom preduzeću ili preduzetniku, na način i po postupku utvrđenom propisom skupštine opštine. Posebno napominjemo da se delatnosti pod c) moraju poveriti na osnovu javnog konkursa nakon isteka inicijalnog roka u kome tu delatnost obavlja javno komunalno preduzeće (5–25 godina). Naravno da i javno komunalno preduzeće može da učestvuje na konkursu. Obavljanje komunalnih delatnosti može se poveriti na rok od 5 do 25 godina, odnosno onoliko koliko traje period povraćaja uloženi sredstava, ali ne duže od 25 godina.

Skupština opštine propisuje uslove i način poveravanja obavljanja komunalnih delatnosti na osnovu javnog konkursa, a naročito: uslove i način sprovođenja javnog konkursa; pitanja koja se obavezno regulišu ugovorom; opštinski organ koji u ime opštine zaključuje ugovor; vreme na koje se zaključuje ugovor; uslove i postupak raskida ugovora pre isteka vremena na koje je zaključen i prava i obaveze koje iz toga proisteknu. Opštinskim propisom se određuje način kontrole u obavljanju komunalnih delatnosti, odnosno pružanju komunalnih usluga poverenih drugim preduzećima i preduzetnicima, kao i organ opštine koji će se starati o tome da budu obezbeđene ugovorom preuzete obaveze.

4. Problemi koji se javljaju u praksi prilikom uspostavljanja javno-privatnih partnerstava na lokalnom nivou

4.1. Priprema studije izvodljivosti

Postojeći propisi (izuzimajući Zakon o koncesijama) ne obavezuju javnog partnera da u fazi utvrđivanja potrebe za uspostavljanjem javno-privatnog partnerstva pripremi studiju izvodljivosti (opravdanosti) sprovođenja projekta JPP (osnovni deo studije izvodljivosti trebalo bi da predstavlja analiza troškova i koristi – cost/benefit analysis). Ta analiza – čija je svrha procena visine i strukture prihoda i rashoda, strukture izvora finansiranja i visine ulaganja, uz procenu rentabilnosti izvora finansiranja projekta, utvrđivanje perioda povraćaja sredstava, procenu očekivanog profita privatnog partnera itd. – često se sprovodi samo radi formalnosti, u kasnom stadijumu pregovaranja i često je finansira sam privatni partner.

4.2. Način izbora partnera u strateškom javno-privatnom partnerstvu i obavezna sadržina ugovora

Nijedan propis u Republici Srbiji ne uređuje način izbora privatnog partnera sa kojim država, teritorijalna autonomija ili lokalna samouprava osnivaju novo preduzeće sa mešovitim vlasništvom ili sa kojim zaključuju ugovor o pristupanju već postojećem društvu kapitala. Najveći problem u vezi sa tim je što organi javne vlasti nemaju obavezu da obezbede primenu načela konkurencije, transparentnosti i jednakosti u postupku izbora privatnog partnera primenom kompetitivnog postupka (postupka javnih nabavki ili sličnog konkurnog postupka, koji bi bio predviđen nekim drugim propisom, a ne Zakonom o javnim nabavkama). Interesovanje investitora za veće investicione projekte u javnu infrastrukturu i inače je prilično ograničeno, odnosno tražnja je po definiciji ograničena pa se i u državama

u kojima postoji zakonska obaveza javnog oglašavanja potrebe za strateškim partnerom dešava da javni konkursi rezultiraju samo jednom ponudom. Tim pre, pošto organi javne vlasti nemaju obavezu da ograničuju konkurs za pronalaženje investicionog partnera za osnivanje zajedničkog preduzeća, u praksi se sasvim legitimnim smatra pregovaranje sa jednim partnerom („strateški partner“), što dovodi do povećanja troškova projekta (pa samim tim i javnih rashoda) izazvanog odsustvom tržišta i konkurencije.

Zakonom nije uređena ni obavezna sadržina ugovora o uspostavljanju institucionalnog JPP (koncesije su izuzetak). Usled nedovoljno jake pregovaračke moći javno-pravnih partnera (posebno na lokalnom nivou), često se dešava da privatni partner u celini određi sadržinu ugovora i prilagodi je svojim interesima, odnosno da se ugovor ostavi nedorečenim, nepotpunim ili nejasnim i podložnim kasnijim tumačenjima strateškog partnera, koji je u najvećem broju slučajeva vlasnik većinskog udela u mešovitom društvu. Tako se dešava da su odredbe u toj meri nepovoljne za javnog partnera da se praktično celokupan rizik poslovanja (uključujući i komercijalne rizike poslovanja, koje bi po definiciji trebalo da snosi privatni sektor) prenosi na javni sektor. U nekim ugovorima su čak predviđene odredbe u kojima se, u slučaju raskida ugovora, ugovara neoboriva pretpostavka ispunjenja svih obaveza privatnog partnera (na primer, smatra se da je realizovana celokupna planirana i ugovorena investicija).

Ugovorom bi trebalo urediti i položaj javnog partnera kao manjinskog vlasnika (u društvu sa ograničenom odgovornošću, odnosno akcionarskom društvu), koji je osnivačkim aktima tih privrednih društava neadekvatno zaštićen. U našem statusnom privrednom pravu zaštita manjinskih vlasnika je i dalje veoma slaba, što ozbiljno dovodi u pitanje poziciju javnog partnera da utiče na proces donošenja investicionih i drugih poslovnih odluka i mehanizme i procese realizacije projekta u celini, uključujući i nadzor nad poslovanjem i praćenje kvaliteta pružanja usluga krajnjim korisnicima.

4.3. Organizacioni oblik strateškog javno-privatnog partnerstva (privrednog društva u mešovitoj vlasništvu) i vrsta delatnosti koju ono može da obavlja

Ne postoje propisi kojima bi se definisalo koje sve delatnosti može da obavlja zajedničko preduzeće u mešovitoj vlasništvu, osim delatnosti od opšteg interesa, niti u kojem organizacionom obliku bi ono trebalo da se osnuje. Ima osnova za razmišljanje o tome da se dozvoli samo osnivanje preduzeća u organizacionom obliku društva sa ograničenom odgovornošću ili zatvorenog akcionarskog društva, koji bi imali pravo da obavljaju samo delatnosti zbog kojih se osniva javno-privatno partnerstvo (npr. obaveza projektovanja, gradnje i/ili rekonstrukcije javne infrastrukture, pri čemu se preuzima i obaveza finansiranja, upravljanja i održavanja u svrhu pružanja javnih usluga krajnjim korisnicima). Takav modalitet bi bio sličan već uspostavljenom modalitetu osnivanja investicionih fondova, privatnih penzionih fondova ili koncesionih preduzeća.

4.4. Administrativna kontrola cena komunalnih usluga

Veliku teškoću u domenu procene rizika za obe strane prilikom zaključivanja JPP predstavlja administrativna kontrola cena komunalnih usluga. Naime, u resornim ministarstvima (Ministarstvo trgovine i usluga, Ministarstvo finansija) preovlađuje tumačenje da sva komunalna preduzeća (kao i ostali operateri u komunalnoj oblasti čiji su osnivači zajedno sa privatnim investitorima lokalne samouprave) imaju obavezu da poštuju granicu povećanja cena, koja je određena projekcijom inflacije za tekuću godinu u programskom Vladinom dokumentu koji se zove Memorandum o budžetu i ekonomskoj i fiskalnoj politici za 2010. sa projekcijama za 2011. i 2012. godinu i donosi se svake godine prema

budžetskom kalendaru u maju/junu za narednu godinu i dve sledeće godine. U poslednjem Memorandumu, koji je na predlog Ministarstva finansija usvojila Vlada RS u junu 2009. godine, planirana stopa inflacije za 2009. godinu utvrđena je na nivou od 10% i za toliki procenat je moguće povećanje cena komunalnih operatera (čiji su osnivači jedinice lokalne samouprave) u tekućoj godini. Lokalnim samoupravama koje svojim preduzećima (i mešovitim preduzećima koja po osnovu poveravanja delatnosti obavljaju komunalnu delatnost) odobre povećanje cena veće od ovog iznosa mogu (prema Uredbi koja uređuje tu oblast – ne moraju) biti ukinuta transferna sredstva iz republičkog budžeta dok se cene ne vrate na prethodni nivo. Iako je, u poslednje vreme naročito, bilo nekoliko slučajeva da su lokalne samouprave odobravale povećanje cena (u godišnjim programima poslovanja) koje je više od 10%, najveći broj lokalnih samouprava se pridržava ograničenja datog u Memorandumu u budžetu. Imajući u vidu ovu nejasnu pravnu situaciju, potencijalnim investitorima je potpuno nejasno:

a) da li i u kojim slučajevima cene mogu da se povećaju iznad projektovane visine inflacije

i

b) da li to ograničenje važi za sva preduzeća koja obavljaju komunalnu delatnost, bez obzira na vrstu aranžmana JPP ili se primenjuje samo na preduzeća u potpunom ili delimičnom opštinskom vlasništvu (pitanje je da li su ugovorna JPP izuzeta – pogledati Uredbu čiji je pun naziv naveden na početku teksta).

U JPP koja su nedavno ustanovljena u oblasti pružanja usluga prikupljanja čvrstog otpada, privatni partneri se trude da ne povećavaju drastično cenu komunalnih usluga (iako nisu sasvim sigurni da li se obaveza poštovanja najviše stope povećanja odnosi i na njih). U do sada ustanovljenim JPP u oblasti upravljanja čvrstim otpadom, privatni partneri sasvim razumljivo pokušavaju da maksimalno smanje rizike lošeg poslovanja zbog niskih cena za usluge prikupljanja i odvoženja smeća, te sa opštinom ugovaraju plaćanje naknade („tipping fee“) po toni prikupljenog i na deponiju odvezenog smeća. Na taj način se nastavlja sofisticirano unakrsno subvencionisanje korisnika usluga iz opštinskog budžeta, samo što je subvencija javnom komunalnom preduzeću zamenjena naknadom privatnom investitoru koja se zove „tipping fee“.

4.5. Upravljanje i raspolaganje javnom imovinom (neizgrađeno građevinsko zemljište, objekti, osnovna sredstva) u aranžmanima javno-privatnih partnerstava

U praksi se dešava da javni partner nakon zaključenja ugovora o poveravanju delatnosti sa zajedničkim preduzećem (u kome uglavnom ima manjinski udeo) ili sa privatnim investitorom (operatorom) bez ikakve naknade prenese novom preduzeću celokupna sredstva javnog preduzeća, koje je do zaključenja ugovora o poveravanju delatnosti obavljalo određenu delatnost (obično se bez naknade prenosi pravo korišćenja na zemljištu i objektima, vozila, oprema, mašine itd., uz obavezu da novo preduzeće preuzme i radnike). Javno preduzeće ostaje da postoji kao tzv. „empty shell“, odnosno pravno lice bez zaposlenih, kapitala i imovine. Na taj način je u Republici Srbiji praktično već započela „tiha privatizacija“ javnih, pre svega komunalnih preduzeća, prvenstveno u oblastima održavanja čistoće i prikupljanja čvrstog otpada i održavanja deponija. Nova preduzeća sa mešovitim vlasništvom (u kojima u najvećem broju slučajeva lokalna samouprava ima manjinski udeo) ili preduzeća sa 100% privatnim kapitalom koja sa opštinom imaju zaključen ugovor o poveravanju delatnosti nastavljaju da upravljaju prenesenom imovinom. Imovina se prenosi na rok od 20 ili 25 godina (odnosno na rok u kome se

ugovara poveravanje delatnosti). Prenesena sredstva se ne upisuju kao osnivački ulog u novo privredno društvo, ne vrši se njihova procena i za prenos se ne traži saglasnost Republičke direkcije za imovinu.

4.6. Pristup javnosti informacijama o javno-privatnim partnerstvima

U nedavnoj analizi funkcionisanja javno-privatnih partnerstava u zemljama centralne i istočne Evrope (a ni JPP u Srbiji nisu izuzetak) konstatuje se da je „pristup javnosti informacijama na takvim projektima često otežan i da se informacije o projektima uglavnom smatraju poslovnom tajnom. Javnost nije u mogućnosti da vidi koliko bi isti projekat koštao kada bi ga sproveo javni sektor niti koliki je ukupan trošak JPP tokom celokupnog ugovorenog vremena, tj. u narednih dve ili više decenija“.

5. Zaključna razmatranja

Propisi koji su u fazi usaglašavanja sa regulativom Evropske unije i imaju ozbiljne nedostatke i praznine predstavljaju pravni osnov za zaključivanje postojećih JPP u Srbiji, bar kada su u pitanju gradovi i opštine. Privatni investitori sa lokalnim samoupravama zaključuju, na veoma jednostavan način, u skladu sa odredbama Zakona o komunalnim delatnostima, ugovore o poveravanju obavljanja komunalne delatnosti (uglavnom u oblasti prikupljanja i odlaganja čvrstog otpada i izgradnje i održavanja deponija).

Svi problemi koji su navedeni kao ključni u procesu zasnivanja statusnih JPP postoje i kao problemi u procesu zasnivanja ugovornih JPP (i obrnuto). Ovde bismo ipak želeli da ukažemo na probleme koje izaziva nedovoljno jasan ili određen zakonodavni okvir (Zakon o komunalnim delatnostima).

1. Uprkos zakonskoj odredbi da se ugovori o ustupanju delatnosti zaključuju na rok koji je potreban za povraćaj uložene investicije, čak i u investicionom projektima u kojima je lako dokazati da je povraćaj uložene investicije kraći (na primer 5–7 godina), ti ugovori se zaključuju na rok od 20 do 25 godina (što je i najduži rok predviđen zakonom).
2. Zakonom o komunalnim delatnostima je predviđeno da se ugovori o ustupanju delatnosti zaključuju u tenderskoj proceduri, a samo izuzetno direktnim pregovaranjem. Kako zakonom nije definisano u kojim slučajevima je moguće direktno pregovaranje, postoji realna opasnost da će opštine taj izuzetak u praksi početi da primenjuju kao pravilo.
3. Zakonom o komunalnim delatnostima je predviđeno da opština samostalno određuje svojom odlukom vrstu tenderske procedure (kako piše u Zakonu „uslove i način sprovođenja javnog konkursa“). Kako Zakonom nije predviđena obavezna shodna primena odredaba Zakona o javnim nabavkama, odnosno tenderskog postupka iz Zakona o koncesijama, u praksi se dešava da javni partneri svojim odlukama predvide nedovoljno kvalitetan, jasan i transparentan tenderski postupak koji ne daje dovoljne rokove za pripremu tendera, ne predviđa javno oglašavanje, ne definiše uslove za kvalifikaciju ponuđača, sadržinu konkursne dokumentacije, obavezne uslove za učešće i jednostavno ne omogućava izbor najboljeg ponuđača.
4. Interesantno bi bilo pratiti tendersku proceduru poveravanja delatnosti kada bi se za poveravanje delatnosti nadmetali javna komunalna preduzeća (za fakultativne delatnosti navedene pod c) recimo) ili mešovito društvo u kome udeo ima i opština

i još neki investitor ili konzorcijum. Potpuno je nejasno kako bi u tom konkretnom slučaju opština koja nastupa i kao „naručilac“ i kao jedan od „ponuđača“ (odnosno kao deo „joint venture“) obezbedila zakonitost postupka i zaštitu interesa investitora koji ne nastupa u saradnji sa njom, već samostalno.

5. Posebno napominjemo da i ovde (kao i u slučaju statusnih JPP) ugovori po pravilu ne sadrže finansijski plan i dinamiku ulaganja sredstava, nema garancija za izvršavanje ugovorne obaveze, nema ozbiljne analize i podele rizika (opštine uz institucionalne rizike, koje i treba da snose, najčešće preuzimaju i komercijalne rizike poslovanja), kao ni kriterijuma za određivanje cena proizvoda za krajnje korisnike.

Želeli bismo da ukažemo i na iskustvo Republike Hrvatske, koja je u procesu pridruživanja EU najpre, na nivou Vlade RH, donela Smernice za zaključivanje ugovornih JPP (po ugledu na EU „soft law“), kojima je u okviru Agencije za promicanje izvoza i ulaganja (hrvatska SIEPA) ustanovila regulatorno i nadzorno telo za praćenje zaključenja ugovornih JPP između privatnih investitora i jedinica lokalne samouprave i regionalnih vlasti. Nakon toga je donela, pozivajući se na Smernice, Uredbu o davanju prethodne suglasnosti za sklapanje ugovora o javno-privatnom partnerstvu na osnovu privatne inicijative (Agencija za promicanje izvoza ima obavezu da kontroliše sve ugovorne JPP), a tek dve godine kasnije i celovit Zakon o JPP kojim je uredila i zasnivanje statusnih JPP, odnosno osnivanje mešovityh preduzeća i delimičnu privatizaciju.

U tom smislu, u ovom trenutku, dok je još uvek neizvesno u kom će se pravcu kretati reforma sistema funkcionisanja javnih preduzeća, posebno javnih komunalnih preduzeća, i dok još uvek nije donet zakon o javnoj svojini, kao najhitnije se nameće pitanje uspostavljanja kvalitetnih i transparentnih mehanizama za analizu cene/vrednosti svakog pojedinačnog projekta, kriterijuma ocene i odobravanja projekta (uključujući i određivanje vrsta rizika koje svaki od partnera snosi), kao i ustanovljavanje nadzornog mehanizma za praćenje procesa ugovaranja, zaključenja ugovora i kasnije implementacije. Ukoliko ovo pitanje ne bude rešeno u najkraćem roku, nedovoljno ozbiljno i stručno pripremljeni i realizovani projekti JPP mogli bi dugoročno da ugroze projektovanu dinamiku finansiranja važnih infrastrukturnih projekata, uz moguće generisanje inflacije i ekološke rizike.

Javno-privatno partnerstvo u oblasti upravljanja otpadom u Srbiji – primeri iz prakse

I. Opšti deo

Izraz „javno-privatno partnerstvo“ (JPP) prilično je nejasno definisano u praksi u Republici Srbiji. U našem zakonodavstvu nijednim zakonom kao ni podzakonskim aktom nije precizirana definicija JPP. Takođe, nisu predviđene ni detaljne i konkretne procedure koje partneri u ovom odnosu treba da primenjuju u svim fazama postupka.

Izgradnja, održavanje, razvoj ili pružanje usluga od javnog interesa, kao i infrastrukture, finansiraju se iz republičkog budžeta ili budžeta lokalnih samouprava, što zavisi od vrste objekata ili usluga. Međutim, model JPP omogućava uključivanje privatnih partnera u poslove projektovanja, finansiranja, izgradnje, održavanja, upravljanja, a posebno u pružanje komunalnih usluga koji su od interesa za građane i druge korisnike. To znači da privatno partnerstvo počinje da dobija svoju ulogu u realizaciji projekata od opšteg interesa.

Positivni zakonski propisi koji regulišu oblast komunalnih delatnosti daju pravne okvire, kao i mogućnost lokalnim samoupravama da novim pristupom, a putem privatno-javnog partnerstva i poveravanjem poslova komunalne delatnosti pravnim ili fizičkim licima, unaprede i modernizuju kapacitete svojih komunalnih preduzeća, povećaju broj korisnika usluga i poboljšaju kvalitet pruženih usluga, za šta nemaju dovoljno finansijskih sredstava u budžetima lokalnih samouprava.

II. Investicije i usluge za koje se mogu koristiti projekti javno-privatnih partnerstava

Na nivou lokalne samouprave JPP se može primenjivati u sledećim javnim i komunalnim delatnostima:

Prva grupa – pružanje komunalnih usluga

Druga grupa – izgradnja i rekonstrukcija

1. Prva grupa – pružanje komunalnih usluga utvrđenih Zakonom o komunalnim delatnostima:

Usluge parking servisa

Održavanje javnih zelenih površina

- Lokalni javni prevoz
- Sakupljanje, transport i odlaganje otpada
- Pružanje pijačnih usluga
- Čišćenje i pranje javnih površina
- Pružanje grobljanskih usluga

2. Druga grupa – izgradnja i rekonstrukcija sledećih komunalnih objekata:

- Sanacija postojećih i izgradnja novih deponija
- Vodovodni distributivni sistem (bez proizvodnje vode i izvorišta)
- Sistem otpadnih voda
- Distributivni sistem daljinskog grejanja
- Objekti za pružanje pijačnih usluga
- Objekti garaža za parking

III. Primeri prakse javno-privatnih partnerstava sa lokalnim samoupravama u Republici Srbiji u oblasti upravljanja otpadom

Prvi primeri JPP u praksi u Srbiji pojavili su se 2004. godine, u oblasti upravljanja otpadom, kao i 2007. godine u vidu investicionih ulaganja u izgradnju regionalnih sanitarnih deponija.

Ovde ćemo prikazati primere JPP dve grupe kompanija:

- prva, kojima su povereni poslovi sakupljanja transporta, odlaganja komunalnog i neopasnog industrijskog otpada, javne komunalne higijene (pranje i čišćenje javnih površina) i
- druga, kojima su povereni poslovi izgradnje i upravljanja regionalnim sanitarnim deponijama.

Dve kompanije su angažovane na poslovima prikupljanja, transporta i odlaganja komunalnog otpada:

- Brantner Walter GmbH i
- Trojon & Fischer EKO.

Dve kompanije su preuzele ugovorne obaveze sakupljanja, transporta i odlaganja komunalnog otpada, ali i ugovorne obaveze kojima se predviđa finansiranje izgradnje deponija prema standardima Evropske unije, i istovremeno su angažovane na upravljanju tim deponijama. To su:

- Porr, Werner & Weber HOLDING GMBH i
- A.S.A EKO.

1. Kompanija javno-privatnog partnerstva Trojon & Fischer EKO

Trojon & Fischer EKO d.o.o, osnovano septembra 2001. godine – prvo je privatno komunalno preduzeće u Srbiji. Avgusta 2004. godine preregistrovano je u mešovito proizvodno-prometno i uslužno preduzeće sa nemačkim partnerom.

Njegova osnovna delatnost je sakupljanje, transport, odlaganje komunalnog i neopasnog industrijskog otpada, reciklaža metalnih i nemetalnih otpadaka i drugih ostataka, čišćenje, i pranje javni površina, sanitarne i slične delatnosti.

Preduzeće ima zaključene ugovore o poveravanju poslova komunalne delatnosti sa sledećim opštinama Braničevskog okruga:

- Žabari (2004),
- Žagubica (2005),
- Malo Crniće (2005),
- Kučevo – MZ Rabrovo (2005) i
- Smederevska Palanka (2006).

Osnovne obaveze preuzete ugovorima o poveravanju poslova komunalnih usluga:

- investiciona ulaganja u komunalnu delatnost radi poboljšanja kvaliteta usluga;
- preuzimanje radnika od postojećih JKP, koji su radili na poslovima komunalne higijene (iznošenje smeća, čišćenje i pranje) i odgovarajući broj administrativnih radnika, po principu saglasnosti radnika;
- redovno isplaćivanje zarada i ostalih naknada radnicima po osnovu rada u skladu sa ugovorom, a po utvrđenoj dinamici;
- obezbeđivanje trajnosti i kontinuiteta u pružanju usluga;
- obezbeđivanje zadovoljavajućeg nivoa kvaliteta usluga i zaštita životne sredine;
- obezbeđivanje funkcionalne sposobnosti vozila, opreme i objekata;
- oslobađanje socijalnih slučajeva plaćanja za pružene usluge u skladu sa dostavljenim spiskom Centra za socijalni rad;
- iznošenje smeća sa svih seoskih područja (domaćinstva, pravna lica i institucije);
- korišćenje, upravljanje i tekuće investiciono održavanje postojećih deponija na području lokalnih samouprava.

Sve navedene lokalne samouprave poverile su komunalne delatnosti sakupljanja i odlaganja komunalnog čvrstog otpada preduzeću Trojon & Fischer EKO, na period od narednih 25 godina, izuzev Smederevske Palanke, koja je zaključila ugovor na period od 15 godina.

U opštinama Malo Crniće, Žagubica, Žabari i mesnoj zajednici Rabrovo opštine Kučevo, koje su pretežno seoske sredine, do početka rada preduzeća Trojon & Fischer EKO nije organizovano obavljana delatnost sakupljanja i odlaganja čvrstog otpada, osim u opštini Žagubica, gde je JKP obavljalo te usluge, ali samo u užem jezgru opštine. Prema tome, ovo je praktično početak obavljanja delatnosti iz oblasti čvrstog otpada na ovim prostorima. S obzirom na činjenicu da seoske sredine u najvećem broju slučajeva u Srbiji nisu pokrivena ovim uslugama, to je bio veliki korak, koji će i ostale opštine u Srbiji morati da preuzmu u bliskoj budućnosti.

Nešto drugačija situacija je u Smederevskoj Palanci, u kojoj je pomenuto preduzeće preuzelo deo delatnosti JKP – sakupljanje, transport i odlaganje otpada, kao i poslove komunalne higijene čišćenja i pranje javnih površina.

Korisnici usluga bez nadoknade dobijaju posude za smeće (kante ili kontejnere – zavisno od potrebe), za čije preuzimanje potpisuju revers. Veličina tih posuda zavisi od potreba individualnih korisnika i mogu da budu od 120 i 140 litara za korisnike u individualnim domaćinstvima i kontejneri zapremine 1,1 m³ za korisnike u kolektivnom stanovanju, zavisno od broja stanova u stambenoj jedinici.

Ono što je pionirski poduhvat jeste sakupljanje sekundarnih sirovina (PET ambalaže, papira, aluminijumskih limenki i stakla) koje građani odvajaju u domaćinstvima. Znači, primarna separacija otpada se vrši na mestu nastanka. Ove sekundarne sirovine se dalje plasiraju na ponovnu preradu, odnosno reciklažu. Domaćinstva redovno dobijaju specijalne plastične vreće za odlaganje sekundarnih sirovina.

Preduzeće odnosi otpad u proseku jednom nedeljno, osim u užem gradskom jezgrou, gde je iznošenje svakodnevno, a sekundarne sirovine dva puta mesečno, po potrebi i češće. Sa dinamikom sakupljanja otpada korisnici su upoznati iz kalendara odnošenja smeća. Kalendar dobija svaki korisnik usluga na kraju tekuće godine za narednu godinu, tako da su utvrđena pravila ponašanja obe strane.

Za pravna lica postavljeni su veliki kontejneri u kojima oni posebno odlažu PET, staklo, a posebno ostali komunalni otpad. Naravno, preduzeće je na raspolaganju svim korisnicima u slučaju potrebe za dodatnim odnošenjem otpada, što se posebno naplaćuje.

Izazovi i teškoće sa kojima se ovo preduzeće susreće su brojni – jedna od njih je i velika razudjenost, što podrazumeva veliku udaljenost korisnika usluga i prevoz po veoma lošim putevima. Sve to znatno povećava operativne troškove preduzeća.

Svaka od ovih opština je odredila lokacije za deponiju na koju će se odlagati otpad. Deponije su smetlišta koja, kao i u ostalim opštinama Srbije, ne zadovoljavaju ekološke principe. Preduzeće je dužno da održava deponiju, da je redovno prekriva inertnim materijalom kako bi se sprečilo samozapaljivanje deponije i veliko zagađivanje životne sredine.

U slučaju opština u kojima usluge vrši Trojon & Fischer EKO, usluga iznošenja smeća se naplaćuje prema zapremini posude. To je praksa preuzeta sa zapada, koja je mnogo realnija. U slučaju plaćanja prema površini, javljaju se slučajevi kada dvočlana porodica koja živi u 100 m² plaća više od šestočlane porodice koja živi u 50 m², a koja proizvede znatno više otpada. Uvođenjem novog principa, korisnici usluga plaćaju za onoliko smeća koliko proizvedu. Pri tom, imaju mogućnost da odvajaju sekundarne sirovine, za čije odnošenje se ne plaća naknada, pa samim tim mogu da koriste posude manje zapremine nego što bi im bile potrebne da u njima odlažu i ove sirovine.

Važno je napomenuti da preduzeće nema pravo podizanja naknade za usluge bez odobrenja lokalne samouprave i odluke skupštine opštine o povećanju cena. Prema tome, kontrolna uloga lokalne samouprave postoji i ovde, kao i u opštinama u kojima ove delatnosti obavljaju JKP.

Dosadašnje aktivnosti preduzeća u okviru projekta JPP ogledaju se u veoma aktivnoj ulozi na edukaciji stanovništva, posebno mladih – školske omladine – putem različitih ekoloških aktivnosti, kao što je Dan planete Zemlje, koji je obeležen akcijom uređenja naselja, u kojoj su učestvovalе osnovne škole i jedna srednja iz svih opština. Učenicima i nastavnicima svih škola, ali i ostalim građanima, bili su raspoređeni po čitavoj opštini, sakupljajući nemarno odloženi otpad. GTZ projekat i Trojon & Fischer EKO prigodno su nagradili svakog učenika koji je učestvovao u toj akciji, ali i po jednu školu iz svake opštine, koja

je imala najbolje rezultate. Učenici su pokazali izuzetno razumevanje i veliku spremnost da doprinesu opštoj dobrobiti svoje zajednice kako bi svi njeni građani živeli u zdravijoj životnoj sredini.

Što se tiče ostalih aktivnosti, Trojon & Fischer EKO intenzivno sprovodi TV i radio-kampanje radi edukacije javnosti. Štampan je i prosleđen raznovrstan propagandni materijal, izrađena je i brošura koju je dobilo svako domaćinstvo, u kojoj se opisuje način korišćenja usluga.

2. Kompanija javno-privatnog partnerstva PORR – WERNER & WEBER HOLDING GMBH iz Austrije osnovala je u Srbiji više komunalnih preduzeća koja se bave sakupljanjem, transportom i odlaganjem komunalnog otpada, kao i izgradnjom i upravljanjem regionalnim sanitarnim deponijama.

U Srbiji u okviru potpisanih ugovora o privatno-javnom partnerstvu rade sledeće kompanije:

1. PORR Werner & Weber Niš – holding kompanija,
2. PORR Werner & Weber Jagodina d.o.o – ugovor potpisan sa opštinom Jagodina 2007. godine,
3. PORR Werner & Weber Leskovac – ugovor potpisan sa opštinom Leskovac 2006, a počeli sa pružanjem usluga oktobra 2007. godine.

Ugovori su potpisani na 25 godina sa predviđenim investicionim ulaganjima fazno za sve vreme trajanja ugovora.

Preduzeća PORR Werner & Weber Jagodina d.o.o. i PORR Werner & Weber Leskovac jesu zajednička preduzeća osnovana sa lokalnim samoupravama.

Odnos kapitala u Leskovcu: 30% je kapital grada Leskovca, izražen u objektima i opremi, a 70% je kapital kompanije PORR Werner & Weber.

Takođe, u Jagodini i Leskovcu su osnovana, kao posebna preduzeća za izgradnju i upravljanje regionalnim deponijama, Deponija I Jagodina i Deponija II Leskovac.

Kompaniji PORR Werner & Weber pripada 100% kapitala tih preduzeća.

Na mestu Gigoš, 12 kilometara od Jagodine, započeta je prva faza izgradnje sanitarne regionalne deponije komunalnog čvrstog otpada, u koju će, zajedno sa reciklažnim centrom u Jagodini, investirati 16 miliona evra, što je i preuzeta ugovorna obaveza. Deponija mora biti izgrađena po svim standardima Evropske unije, ali i u skladu sa republičkim propisima iz ove oblasti.

Reciklažni centar sa preradom sekundarnih sirovina u Jagodini biće izgrađen pored stare deponije u Jagodini, na površini od sedam hektara i u njemu će se vršiti selekcija i tretman sekundarnih sirovina u skladu sa pravilima propisanim novim Zakonom o otpadu i Zakonom o ambalaži i ambalažnom otpadu.

U toku je završetak izrade projektne dokumentacije i očekuje se da će Reciklažni centar biti završen do kraja 2009. godine.

U Leskovcu, na lokaciji Zeljkovac, izgrađena je i puštena u eksploataciju sanitarna regionalna deponija, ukupne površine od 80 hektara. U prvoj fazi za prvih 5 godina opremljeno je pet hektara zemljišta za odlaganje otpada sa celokupnom infrastrukturuom i pratećim objektima. Radovi su započeti maja 2008, a prva faza je završena i deponija puštena u rad oktobra 2009. godine.

Preduzeće PORR Werner & Weber u Leskovcu je regionalnog karaktera jer pruža usluge sakupljanja, transporta, odlaganja, prerade komunalnog otpada i neopasnog industrijskog otpada na području grada Leskovca i četiri druge opštine Jablaničkog okruga: Vlasotince, Lebane, Medveđa, Crna Trava, kao i jedne opštine Pčinjskog okruga – Vladičin Han.

U svim opštinama postoje radne jedinice sa radnicima koji su preuzeti iz postojećih JKP (ukupno 90 radnika). U momentu potpisivanja ugovora sa Leskovcem, Kompanija je za zajedničko preduzeće preuzela 205 radnika postojećeg javno-komunalnog preduzeća, koji su obavljali poslove komunalne higijene.

Ugovorom je predviđeno da se cena za uslugu iznošenja smeća računa po kvadratnom metru do kraja 2009. godine kada se prelazi na sistem obračuna po članu domaćinstva kao realnijoj mernoj jedinici.

Ugovorom sa lokalnim samoupravama u Jablaničkom okrugu preuzeta je obaveza izgradnje regionalnog reciklažnog centra, za koji je u toku izrada tehničke dokumentacije. Centar treba da bude izgrađen do maja 2010. godine u Leskovcu i u njemu će biti organizovana separacija za svih pet opština, sa mogućnošću uključivanja i drugih zainteresovanih opština iz Jablaničkog i Pčinjskog okruga.

Građani u individualnim domaćinstvima dobili su besplatne tipske kante za otpad od 120 i 140 litara, a za kolektivno stanovanje postavljeni su kontejneri 1,1 m³, bez naknade.

Radi kvalitetnijeg pružanja komunalne usluge, kao i zaštite životne sredine, preduzeće PORR Werner & Weber Leskovac na regionalnom nivou preuzima i druge prateće aktivnosti, kao što su:

- edukacija fizičkih i pravnih subjekata iz oblasti separacije otpada,
- raspodela i postavljanje dodatnih posuda za separaciju – žičanih kontejnera,
- redovno informisanje korisnika o stanju u kompaniji, planiranim budućim aktivnostima i planovima razvoja,
- dodatno uključivanje opština u organizovano iznošenje smeća (Bojnik),
- formiranje katastra komunalnog i industrijskog otpada na području Jablaničkog regiona,
- uvođenje međunodnih standarda ISO 14 000 i ISO 18 000.

3. Kompanija javno-privatnog partnerstva A.S.A. EKO

Kompanija A.S.A. EKO d.o.o. osnovana je i registrovana u Srbiji 2006. godine. U Srbiji je registrovana kao holding kompanija koja u svom sastavu ima tri kompanije koje se bave upravljanjem komunalnim otpadom i to:

1. A.S.A. EKO d.o.o., sa sedištem u Beogradu, osnovana je 2006. godine,
2. A.S.A. Kikinda d.o.o., sa sedištem u Kikindi, počela je sa radom septembra 2007. godine na poslovima sakupljanja, transporta i odlaganja otpada, a juna 2008. otvorena je i sanitarna deponija u Kikindi,
3. A.S.A. Vrbak d.o.o, sa sedištem u Lapovu, osnovana je oktobra 2007, počela je sa radom aprila 2008. na poslovima sakupljanja, transporta i odlaganja otpada, a 1. jula 2009. godine otvorena je regionalna sanitarna deponija u Lapovu.

Struktura kapitala je: A.S.A. EKO d.o.o: 100% privatni kapital ASA Group; A.S.A. Kikinda: 80% privatnog kapitala i 20% vlasništvo opštine; A.S.A. Vrbak: odnos kapitala je 51% A.S.A. i 49% opština Lapovo.

Kada su u pitanju vlasnički odnosi u deponiji, tu je 100% privatni kapital A.S.A. kompanije, dok za zemljište na kome se nalaze deponije kompanija plaća zakup opštini Kikinda. Poslovi sakupljanja, transporta i odlaganja komunalnog otpada lokalne samouprave su dodelile kompaniji A.S.A. na osnovu javnog tendera na kome je ta kompanija ponudila najpovoljnije uslove.

Ugovor sa opštinom Kikinda potpisan je u martu 2007. godine, sa rokom trajanja 25 godina.

A.S.A. Kikinda je od postojećeg javnog komunalnog preduzeća preuzela 46 radnika (administrativnih i radnika za tehničke operacije), odnosno kompletnu radnu jedinicu koja je te poslove obavljala i u JKP.

Prema poslednjoj evidenciji, opština Kikinda sa svim okolnim selima ima 66.000 stanovnika, a uslugom iznošenja smeća bilo je obuhvaćeno oko 40% stanovnika. A.S.A. Kikinda je popisala 55.000 stanovnika i uvela ih u evidenciju svojih korisnika. Celokupan posao je završen u roku od 3 meseca od dana početka rada. Na početku rada postojali su problemi u prihvatanju usluga u ruralnim sredinama jer je to za njihovo stanovništvo bila nova komunalna usluga koju treba platiti. Problemi su otklanjani postepeno, uz efikasno uključivanje inspekcijских službi.

U opštini Lapovo osnovano je novo zajedničko mešovito privatno javno preduzeće A.S.A. Vrbak koje pokriva četiri opštine na poslovima sakupljanja, transporta i odlaganja komunalnog otpada, i to regije Šumadije i Pomoravlja: Lapovo, Batočina, Rača i Despotovac. U postupku su pregovori da se uključi opština Velika Plana. Sa opštinom Lapovo ugovor je potpisan u aprilu 2008. godine.

Za poslove sakupljanja otpada, transporta i odlaganja otpada, kao i izgradnju i korišćenje izgrađene deponije, svi ugovori su sa opštinama potpisani na 25 godina. U okviru investicionog ulaganja predviđena je izgradnja transfer stanice, reciklažnog centra, kao i ulaganja u opremu i vozila.

U cenu upravljanja otpadom uračunati su i transportni troškovi do regionalne deponije za one opštine koje su potpisale ugovor u udruženju (Lapovo, Despotovac, Rača, Batočina). Za sve ostale opštine, koje će se naknadno priključiti, troškovi transporta otpada će se posebno obračunavati na udaljenosti većoj od 10 km od deponije. Takođe, ugovorom su regulisana i druga međusobna prava i obaveze, kao što su preuzimanje radnika, investiciona ulaganja sa utvrđenom dinamikom u narednom periodu, način korekcije cena i drugo.

A.S.A. Vrbak je, pri osnivanju zajedničkog preduzeća, preuzela 26 radnika iz postojećeg JKP, ali je za godinu dana taj broj povećan na 41 radnika (administrativni radnici i tehnička operativa).

U prethodnom periodu JKP nije imalo tehničkih i ljudskih resursa da seoska područja obuhvati organizovanim iznošenjem smeća, što je A.S.A. Vrbak učinila u roku od dva meseca od dana početka rada. Primera radi, opština Despotovac, osim gradskog jezgra, na svojoj teritoriji ima i 30 sela, koje je preduzeće A.S.A. obuhvatilo kao korisnike u roku od 2 meseca.

U opštini Kikinda za sakupljanje otpada od domaćinstava koriste se plastične kante od 120 i 240 litara, tako što svako domaćinstvo dobija na revers plastičnu kantu bez nadoknade. Kolektivna stanovanja poseduju kontejnere 1,1 m³ i kante, zavisno od broja korisnika i lokacija. I u regiji Vrbak podeljeni su kontejneri od 1,1 m³ bez nadoknade.

Količine otpada se stalno povećavaju tako da je u 2007. godini sakupljeno 1.500 t mesečno, odnosno 18.000 t godišnje, dok u 2009. količina smeća iznosi 2.000 t mesečno, odnosno 24.000 t godišnje.

Separacija otpada je tek u začetku. Vrste otpada koji se separišu su: papir, karton, plastika i PET. U planu je organizovanija separacija otpada uz prethodnu kampanju i edukaciju korisnika.

Prema ugovoru, posude komunalnog otpada se prazne jednom nedeljno – u delovima gradskog jezgra svakodnevno, osim vikendom, a u ostalim delovima grada jednom, a po potrebi i više puta nedeljno. Princip kompanije je da se poveća broj posuda tamo gde to uslovi dozvoljavaju i gde se ukaže potreba, a da se smanji dinamika iznošenja otpada. Otpad se ne naplaćuje kada građani sami donesu komunalni otpad na deponiju.

IV. Karakteristike strukture opisanih javno-privatnih partnerstava

- Formiraju se posebne kompanije za prikupljanje i transport.
- Postoje posebne kompanije za upravljanje deponijom.
- Svi opisani oblici JPP su sa većinskim vlasništvom privatnog partnera.

Privatni partneri su sa stranim ulaganjima, osim u jednom slučaju, gde je u pitanju mešoviti domaći i strani kapital.

Prikupljanje i transport komunalnog otpada:

- usluge se naplaćuju direktno od stanovništva,
- uglavnom se zapaža da je pokrivenost teritorije veća i da je koeficijent naplate sve bolji,
- sve kompanije teže ka tome ili su već prešle na fakturisanje usluga prema broju članova domaćinstva, umesto po kvadratnom metru stambene površine,
- raspon cena za domaćinstva kreće se od 67 dinara do 0,70 evra u protvdinarskoj vrednosti, po članu domaćinstva, sa mogućnošću korekcije za stopu inflacije.

Kod privatnih investicija u novoizgrađene deponije:

- u svim opisanim slučajevima, naknadu za odlaganje otpada operateru deponije plaća lokalna samouprava direktno iz budžeta ili građani kroz cenu usluge iznošenja smeća,
- cena za deponovanje se kreće od 15,9 + PDV do 21 evra/toni.

Karakteristike potencijalnih rizika javno-privatnih partnerstava

Kompanije čija je delatnost prikupljanje i transport komunalnog otpada izložene su riziku:

- niskog nivoa naplate potraživanja od građana,
- neizvesne saglasnosti za povećanje cena.

Kompanije operateri deponija izložene su riziku:

- nedovoljnih količina otpada,
- finansijske situacije u lokalnoj samoupravi, koja može da utiče na plaćanje, neplaćanje ili neredovno plaćanje ugovorene naknade za deponovanje.

Korisnici usluga (lokalne samouprave i stanovništvo) takođe su izloženi rizicima, kao što su:

- monopolski položaj i ponašanje operatera koji teže da zaštite takav položaj što dugoročnijim ugovorima,
- zaključivanje nedovoljno preciziranih ugovora (obaveze operatera) zbog nedostatka iskustva (praksa nije dovoljno proučena) i kapaciteta,
- potencijalno visoki penali zbog raskida ugovora i nedovoljnog poznavanja međunarodnog prava.

Rezime:

- Uočljiv je povećan interes privatnih investitora u Srbiji u oblasti komunalnih delatnosti. Te oblike JPP bi, u narednom periodu, trebalo proučiti i pratiti zbog potencijalnog uticaja na sferu JKP u upravljanju otpadom.
- Zajedno sa boljom klimom za investiranje, učešće privatnog sektora u upravljanju otpadom bi moglo da, u kratkom roku, omogući upliv u sektor upravljanja otpadom. To bi imalo važan uticaj na transformaciju JKP, s obzirom na to da neke opštine prepuštaju upravljanje otpadom privatnim kompanijama, ili osnivaju zajednička preduzeća sa njima.
- Takva situacija ima uticaj na regionalizaciju upravljanja otpadom jer privatne kompanije tipično nastoje da obavljaju delatnost u većim oblastima, sa regionalnim deponijama u centru. Ti trendovi se javljaju kao odgovor na tržišne mogućnosti i do sada su sprovedeni putem bilateralnih inicijativa poteklih od opština (ili grupe opština) i stranih privatnih kompanija.
- Investiranje u modernizaciju postaje odgovornost privatnog partnera, što ostavlja da vaocu usluga da se ne oslanja na opštinski budžet za kapitalna investiranja – što je uobičajen problem u finansiranju JKP u Srbiji.
- Očigledno je da su firme koje su pod privatnom kontrolom poboljšale odlaganje otpada i povećale pokrivenost sa urbanih sredina na sela. Kompanije su takođe uvele ili poboljšale selektivno sakupljanje reciklirajućeg otpada. U oba slučaja su izmenile osnovicu naplate usluga, sa tradicionalnog načina računanja nadoknade koji se vezuje za površinu stambenog prostora, na naplatu po glavi stanovnika (ili u jednom slučaju po domaćinstvu).
- Cene usluga iznošenja smeća su u proseku na nivou istih usluga koje naplaćuju JKP. Većina kompanija je već uvela značajna poboljšanja u stopi naplate.
- Takođe je važno to što su privatne kompanije važan činilac u regionalizaciji usluga jer teže da prošire svoje poslovanje i na ostale lokalne samouprave kako u regionu u kojem već obavljaju poslove, tako i na nove regione.
- Značajno je i to što su lokalne samouprave zadržale pravo kontrole cena usluga, kvalitet i kvantitet usluga putem inspekcijske, administrativne i skupštinske kontrole.

Korišćen materijal:

- Istraživanja na terenu,
- Izveštaji sa sastanaka u kompanijama A.S.A. EKO, Trojon & Fischer EKO i PORR Werner& Weber.

Prof. dr Dejan Ivezić

Centar za energetiku

Rudarsko-geološki fakultet, Univerzitet u Beogradu

Energetska efikasnost na nivou lokalnih zajednica – iskustva Evropske unije

Energetska efikasnost je prepoznata kao najefikasniji i najisplativiji način da se postigne održiv razvoj energetskog sektora. Održivi razvoj energetike podrazumeva korišćenje obnovljivih izvora energije, primenu mera i tehnologija energetske efikasnosti, ali i energetski racionalnije ponašanje. Primenom mera energetske efikasnosti smanjuju se emisija ugljen-dioksida i ostali negativni uticaji na životnu sredinu koje taj sektor proizvodi, obezbeđuje se povećanje sigurnosti snabdevanja energijom i raskida linearna veza između ekonomskog rasta i povećanja potražnje za energijom, uz značajan doprinos povećanju konkurentnosti nacionalnih privreda. Zbog svega navedenog Evropska unija čini snažan napor da pokrene i ojača programe koji promovišu energetska efikasnost na svim nivoima evropskog društva.

Gradovi su najznačajniji i najveći potrošači energije. Preko polovine ukupne emisije gasova sa efektom staklene bašte ostvari se u gradovima. Oko 80% populacije danas živi i radi u gradovima, a tu se i troši skoro 80% ukupne energije. Pri tome, najveći deo te energije se troši za potrebe grejanja, što neminovno izaziva ekološke probleme. Osim toga, očigledan je i problem transporta i obezbeđivanja različitih vrsta goriva. Potrebe industrijske energetike, osim korišćenja energije za zadovoljenje toplotnih potreba, obuhvataju i specifičnu potrošnju u vezi sa konkretnim tehnološkim postupcima. Industrijska energetska potrošnja je tesno vezana za lokalnu sredinu, imajući u vidu radna mesta i dohodak koji obezbeđuje stanovnicima lokalne zajednice, ali i vrlo često negativan ekološki efekat. Na osnovu svega navedenog je jasno da pravilan razvoj energetskog sektora ima krucijalan značaj za održivi razvoj gradova – lokalnih zajednica.

Lokalne zajednice, kao organizacione jedinice u javnom sektoru sa širokim nadležnostima, imaju vrlo značajnu ulogu u energetskom sektoru jer su često i proizvođači i distributeri i potrošači energije istovremeno. Lokalne zajednice se javljaju i kao regulatori tržišta energije, a imaju i značajnu ulogu motivatora i promotera modela ponašanja. Lokalna administracija, kao najbliža građanima, idealno je pozicionirana da razume njihove potrebe i ima mogućnosti i mehanizme usaglašavanja javnih i privatnih interesa. Lokalna administracija je ta koja bi potrebe građana trebalo da pretoči u jasno definisane ciljeve razvoja lokalne zajednice, a da pri tome u njih integriše i održivi razvoj energetike na lokalnom nivou.

Evropska regulativa energetske efikasnosti

Smanjenje energetske potrošnje i otklanjanje negativnih uticaja korišćenja energije nalaze se među glavnim ciljevima Evropske unije (EU). Podrška EU poboljšanju energetske efikasnosti trebalo bi da obezbedi značajan podsticaj energetski efikasnim tehnologijama, kao značajnoj meri za povećanje sigurnosti snabdevanja i ostvarenje zahteva definisanih Protokolom iz Kjota. Postoji značajan potencijal za smanjenje potrošnje, posebno u energetski intenzivnim sektorima (zgradarstvo, industrija, transformacije energije, transport).

Krajem 2006. godine EU se obavezala da do 2020. godine smanji svoju godišnju potrošnju energije za 20%. Početkom 2007. godine EU je usvojila paket dokumenata „Energy for a Changing World“, kojima se jednostrano dodatno obavezala da do 2020. godine smanji emisiju gasova sa efektom staklene bašte za 20%, kao rezultat povećanja energetske efikasnosti za 20% i korišćenja obnovljivih izvora energije za 20% u energetske bilansu. Za ostvarenje tog cilja EU sistemskim merama upućuje članice da stalno povećavaju energetske efikasnost:

- obeležavanjem (deklarisanjem svojstava) velikog broja aparata,
- definisanjem energetske efikasnost u propisima za gradnju,
- definisanjem minimalnih standarda energetske efikasnosti za ograničen broj aparata,
- primenom sistema zaštite životne sredine,
- zahtevom da svaka država članica ima aktivnu politiku promovisanja energetske efikasnosti i obnovljivih izvora energije.

U tom smislu donete su brojne direktive i postavljeni konkretni ciljevi ostvarenja veće energetske efikasnosti. Sa stanovišta lokalnih samouprava najznačajnije su:

- Directive 2002/91/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2002 on the energy performance of buildings. Tom direktivom se, putem sertifikacije, uslovljava nivo energetske efikasnosti za sve novoizgrađene zgrade (počev od 1. januara 2006. godine) i obavezuju vlasnici postojećih zgrada da u određenom vremenu povećaju energetske efikasnost starih objekta.
- Directive 2004/8/EC of the European Parliament and of the Council of 11 February 2004 on the promotion of cogeneration based on a useful heat demand in the internal energy market and amending Directive 92/42/EEC. Ta direktiva bliže definiše i promoviše kombinovanu proizvodnju električne energije i toplote, kao jednu od najefektnijih mera za povećanje efikasnosti korišćenja energenata.
- Directive 2006/32/EC of the European Parliament and of the Council of 5 April 2006 on energy end-use efficiency and energy services and repealing Council Directive 93/76/E. Odnosi se na energetske efikasnost krajnjih korisnika i energetske usluge. Obuhvata snabdevanje i distribuciju električne energije, prirodnog gasa, toplotne energije i goriva potrošačima u sektorima domaćinstva, industrije i transporta.

Evropski akcioni plan za energetske efikasnost postoji od 2006. godine. Njegov cilj je da podstakne kreatora politike i učesnike na tržištu da zgrade, uređaje, transportne sisteme i energetske objekte učini energetski efikasnijim. Tim planom je utvrđeno šest ključnih oblasti sa najvećim potencijalom za uštedu energije (uređaji, zgrade i usluge, transport, energetske transformacije, finansije, energetske ponašanje, internacionalno partnerstvo) i predloženo 85 akcija i mera koje treba preduzeti na nivou EU i nacionalnom nivou, poput poboljšanja stepena energetske transformacije, razvoja mera ekonomskog podsticaja ili definisanja zahteva za energetskim performansama. Primena akcionog plana je u toku i trajeće do 2012. godine.

Zemlje članice donose sopstvene nacionalne akcione planove u oblasti energetske efikasnosti koji zapravo predstavljaju nacionalne strategije za ostvarenje ciljeva uštede i racionalnog korišćenja energije. Evropska komisija je ocenila da politička volja za energetskom efikasnošću nije uvek pretočena u konkretne aktivnosti: prenos zakona EU u nacionalnu legislativu je spor, mere finansijskog podsticaja se još ne primenjuju u dovoljnom obimu, a administrativne procedure su složene.

Ugovor gradonačelnika

Evropskim akcionim planom je predviđeno poboljšanje energetske efikasnosti urbanih sredina putem programa „Ugovor gradonačelnika“ (Covenant of Mayors). Potpisnici tog ugovora rade na povećanju energetske efikasnosti i čistijoj proizvodnji i korišćenju energije formalnim prihvatanjem viših ciljeva u redukciji emisije gasova sa efektom staklene bašte u odnosu na one definisane politikom EU i implementacijom Akcionog plana za održivu energiju (Sustainable Energy Action Plan – SEAP).

„Ugovor gradonačelnika“ je ambiciozna inicijativa Evropske komisije koja gradovima daje ulogu predvodnika u borbi za smanjenje klimatskih promena primenom racionalne i održive lokalne energetske politike koja stvara stabilna radna mesta i podiže kvalitet života. Formalno prihvatanje potpisnika ima za posledicu konkretne mere i projekte. Gradovi potpisnici preuzimaju obavezu podnošenja izveštaja i monitoringa izvršenja Akcionog plana. Takođe, prihvataju i prekid saradnje u slučaju da obaveze ne budu izvršene. Gradovi obezbeđuju određene kadrovske resurse za izvršenje zadataka proisteklih iz Ugovora i pokreću širu društvenu zajednicu u tom smeru, uključujući organizacije lokalnih Dana energije, povezivanje sa drugim gradovima i sl.

Potpisivanjem tog ugovora lokalna samouprava se obavezuje da sačini Akcioni plan za održivu energiju u godini nakon pridruživanja. To je ključni dokument koji pokazuje kako lokalna samouprava planira da ostvari ciljano smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte do 2020. godine. Pošto se izvršenje ugovora odnosi na celokupno područje koje pokriva određena lokalna samouprava, SEAP obuhvata aktivnosti koje se tiču i javnog i privatnog sektora. S obzirom na to da je 370 gradova iz 30 zemalja obavilo formalno potpisivanje ugovora 10. februara 2009. godine, predviđa se da će većina SEAP-a obuhvatati sledeće sektore:

- zgradarstvo (novi objekti i rekonstrukcija postojećih);
- lokalna infrastruktura (daljinsko grejanje, javno osvetljenje, elektromreže – smart grids itd.);
- korišćenje zemljišta i prostorno planiranje;
- decentralizovani obnovljivi izvori energije;
- politika javnog i privatnog transporta;
- učešće civilnog i, uopšte, građanskog sektora;
- energetske racionalno ponašanje građana, potrošača i privrede.

Mere energetske efikasnosti se mogu uključiti u različite aktivnosti na lokalnom nivou. „Ugovor gradonačelnika“ se tiče aktivnosti koje su u kompetenciji lokalne vlasti. Od nje se očekuje da preduzme aktivnosti u nekoliko ili u svim svojim domenima rada, odnosno kao:

- potrošač i davalac usluga,
- planer i regulator,
- savetnik, motivator i model,
- proizvođač i distributer.

Akcioni planovi za održivu energiju trebalo bi da budu predstavljeni u okviru lokalne zajednice i na tom nivou bi o njima trebalo i da se raspravlja. Planovi sa najvećim stepenom učešća građanstva imaju i najveću verovatnoću održivosti na duži rok, uz postizanje definisanih ciljeva.

Evropska komisija primenjuje i finansira ovaj projekat, obezbeđuje tehničku i marketinšku podršku, uključujući implementaciju postupaka evaluacije i monitoringa, mehanizme za razmenu iskustava među potpisnicima i alate i postupke za ponavljanje i multiplikovanje uspešnih mera. „Ugovor gradonačelnika“ nije ograničen na zemlje EU i njega su već potpisali gradonačelnici nekih gradova iz okruženja (Sarajevo, Banja Luka, Zagreb, Rijeka, Ivanić Grad...).

Javno-privatno partnerstvo u oblasti energetske efikasnosti na lokalnom nivou – koncept ESCO

ESCO je skraćenica od Energy Service Company – Preduzeća za pružanje usluga u oblasti energetike i predstavlja generičko ime koncepta koji predstavlja relativnu novinu na tržištu usluga u oblasti energetike. Naime, kompanije ESCO predlažu projekte za ostvarenje veće energetske efikasnosti i smanjenja potrošnje energije klijentima i finansijska rešenja za njihovu realizaciju, uz precizno definisanje uslova i obaveza svih ugovornih strana. Osnovne karakteristike koncepta ESCO su:

- davanje integrisanih rešenja prema principu „sve na jednom mestu“,
- povezivanje plaćanja sa izvršenjem projekta,
- garantovanje ušteda,
- preuzimanje rizika.

ESCO može, u principu, da radi sa klijentima iz bilo kojeg sektora ili tržišta. Međutim, u praksi se pokazalo da je institucionalno i javno tržište najzanimljivije za ESCO zbog niskog finansijskog rizika, velikog broja objekata i visokog potencijala energetske uštede koja se može ostvariti na institucionalnom i javnom tržištu. Zbog nastojanja da smanje potrošnju budžetskih sredstava i sprovedu racionalizaciju svog rada, koncept ugovora izvršenja projekta postaje vrlo atraktivan mehanizam kojim bi se lokalnim samoupravama omogućila redukcija njihovog budžeta u pogledu energetske operacija. Dakle, otvara se mogućnost nabavke eksternog vanbilansnog kapitala koji ne utiče na deficit opštinskog budžeta, ali dozvoljava renoviranje zgrada, kupovinu energetski efikasnije opreme i sl. Da bi se stekao osećaj o veličini ESCO biznisa, u tabeli 1 su dati podaci za neke od zemalja u kojima je ovaj koncept energetskog menadžmenta najviše u primeni.

Tabela 1. Vrednost projekta ESCO u 2001. godini

Država	Ukupna vrednost projekata	Vrednost projekata per capita
SAD	1.800–2.100 miliona US \$	6 US \$
Nemačka	150 miliona US \$	1,5 US \$
Brazil	100 miliona US \$	0,54 US \$
Japan	61,7 miliona US \$	0,48 US \$
Kanada	60–100 miliona US \$	1,52–3 US \$
Kina	40,7 miliona US \$	0,03 US \$
Poljska	30 miliona US \$	0,77 US \$
Švedska	30 miliona US \$	3,3 US \$
Švajcarska	13,5 miliona US \$	1,8 US \$

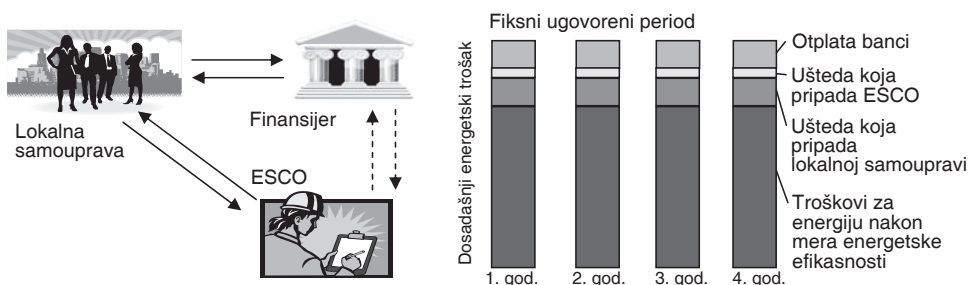
Najatraktivniji aspekt modela ESCO, sa stanovišta lokalne samouprave, jeste to što u toku svih faza projekta saraduje samo sa jednim preduzećem, a ne sa više različitih subjekata (projektni biro, distributeri energije, proizvođači opreme, državne i finansijske institucije itd.). Osim toga, ova karakteristika „sve na jednom mestu“, u velikoj meri smanjuje troškove projekata energetske efikasnosti. Pristup i način poslovanja kompanije ESCO predstavlja inovativni vid menadžmenta u energetici, koji u okviru realizacije projekta energetske efikasnosti klijentima nudi sledeće usluge:

- preuzima potpunu odgovornost za projektovanje, primenu, nadgledanje, kontrolu i finansiranje projekata energetske efikasnosti,
- garantuje povraćaj inicijalnog investicionog ulaganja ostvarenjem energetskih ušteda klijentata za ugovoreno vreme trajanja projekta,
- svoj profit neposredno vezuje za iznos ostvarenih ušteda, u odnosu i procentu koji se definiše unapred sačinjenim ugovorom sa klijentom.

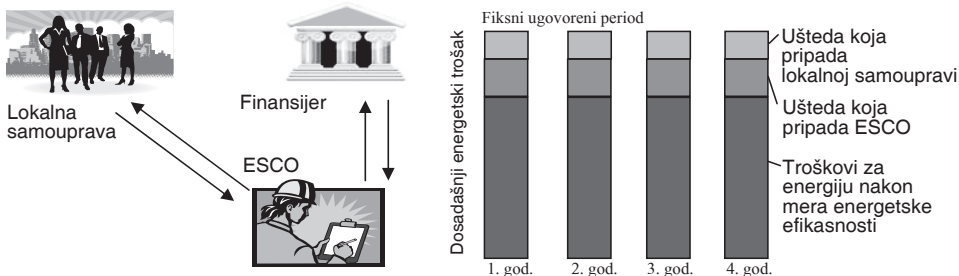
Kompanija ESCO profit naplaćuje iz ostvarenih ušteda klijenta – lokalne samouprave, čime preuzima rizik naplate svojih usluga sve do momenta kada prvi rezultati – uštede – ne budu ostvareni i evidentirani. Iznos profita je neposredno vezan za iznos ostvarenih ušteda, u odnosu i procentu koji je definisan unapred sačinjenim ugovorom sa klijentom. Ugovorom se klijentu garantuje i povraćaj inicijalnog investicionog ulaganja putem ostvarenja energetskih ušteda. Ta vrsta ugovaranja, prema rezultatima, odnosno novonastalim performansama u potrošnji energije, poznata je pod nazivom „Performance contracting“ i čini prepoznatljiv sinonim za poslovanje ESCO. U praksi se ugovori „Performance contracting“ sačinjavaju prema jednom od tri tipična modela, i to:

„**Podela uštede**“ – U ovom modelu se ušteda deli između ESCO i klijenta u skladu sa prethodno utvrđenom formulom. Ako projekat ostvari veću uštedu nego što se očekuje, i klijent i ESCO dobijaju dodatne pogodnosti; obrnuto, ukoliko ušteda energije ispadne manja od očekivane, i ESCO i klijent će biti na gubitku. S obzirom na to da u tom slučaju klijent snosi deo rizika izvršenja projekta, odnosno rizik nad kojim ima samo ograničenu kontrolu, bilo bi nekorektno od njega očekivati da snosi i finansijski rizik. Ugovor o podeli uštede po izvršenju projekta je zato često povezan sa finansiranjem od treće strane, odnosno kombinovanim finansiranjem iz budžeta klijenta i budžeta ESCO.

Ako je firma ESCO odgovorna i za finansiranje nekog važnijeg dela projekta, onda će deo stečene uštede biti vrlo visok da bi se osiguralo da se mogu pokriti svi zahtevi iz dužničke usluge. Relativno mali udeo uštede koji pripada klijentu ipak može, bez obzira na to, predstavljati vrlo visok stepen dobiti, s obzirom na to da je sama investicija u projekat bila mala. U nekim slučajevima, ugovor se može definisati na takav način da se udeo u štednji, nakon što je dug vraćen, prilagodi nivou koji je pogodniji za klijenta.



Slika 1. Model „podela uštede“

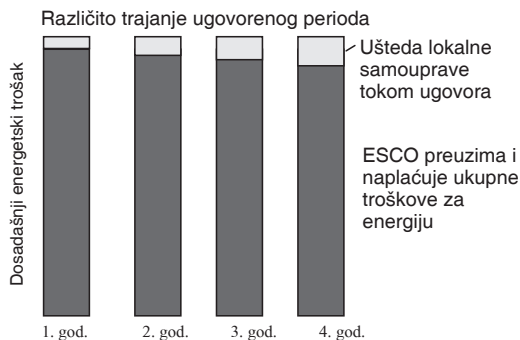


Slika 2. Model „garantovana ušteda“

„**Garantovana ušteda**“ – U skladu s ugovorom kojim se garantuje ušteda po izvršenju, ESCO garantuje da će mere za energetske efikasnije korišćenje energije koje će biti preduzete dati dovoljnu uštedu, odnosno sigurno višu od jednog određenog nivoa. Projekat je obično zamišljen i dizajniran tako da je finansijska vrednost garantovanih ušteda energije veća od iznosa honorara ESCO plus otplata bilo kakve pozajmice za projekat. Na taj način klijent odmah ostvaruje određenu gotovinsku pogodnost, i to od časa kad je projekat kompletiran, iako će ta ušteda biti relativno mala tokom početnih godina dok se troškovi projekta još uvek otplaćuju. Naravno, kad ugovor sklopljen između ESCO i klijenta istekne, gotovinska pogodnost koju klijent uživa postaje sve veća.

Ako energetska štednja ne dostigne onaj nivo koji je specifikovan garancijom, ESCO je odgovoran da nadoknadi razliku, i to na način da se ta razlika do garantovanog nivoa isplati klijentu. U slučaju da energetska ušteda prevazilazi garantovani iznos, dodatna ušteda se dodaje ESCO-u. Zato je svrha i rezultat ugovora o garantovanoj uštedi da zaštiti klijenta u celini u pogledu bilo kakvog rizika u izvršenju projekta.

S obzirom na to da ESCO, u skladu s modelom garantovane uštede, snosi ceo rizik sprovođenja projekta, normalno je da neće snositi i veći deo kreditnog rizika. Zato nije uobičajeno da se ugovor garantovanog izvršenja projekta veže sa aranžmanom finansiranja od treće strane. Ako se koristi model ugovora garantovane uštede po izvršenju projekta, za finansiranje projekta je obično odgovoran klijent.



Slika 3. Model „Chauffage“

„**Chauffage**“ – Tip ugovora na osnovu koga kompanija ESCO preuzima kompletnu odgovornost za snabdevanje klijenta određenim nivoom energetske usluge u jednoj energetskej celini (npr. grejanje prostora, rasveta itd.). Klijentu se garantuje ušteda u odnosu

na postojeće troškove. ESCO u takvom aranžmanu ugovara i naplaćuje svoju naknadu u visini postojećih troškova za energiju umanjenu za procenat uštede u opsegu od 5 do 10%. Na taj se način klijentu garantuje trenutna ušteda u odnosu na dosadašnji račun. ESCO preuzima odgovornost za davanje na raspolaganje određenog nivoa energetske usluge – čim se to može uraditi efikasnije i jeftinije, i zarade su veće. Takav model ESCO je posebno prikladan za javne objekte bez dovoljno preciznih podataka o ukupnoj potrošnji energije.

Nemačka – lider u energetskej efikasnosti

Nemačka u međunarodnim razmerama ima vodeću poziciju u oblasti energetske efikasnosti. Prema podacima International Energy Agency, Nemačka i Japan su dve vodeće nacije u energetskej efikasnosti, sa snažnim ekonomijama i relativno niskom energetskej potrošnjom. Nemačka federalna vlada je energetskej efikasnost postavila kao jednu od osnovnih komponenti svoje energetske politike. Povećanje energetske efikasnosti je definisano kao jedna od najbitnijih mera koja smanjuje zavisnost od uvoznih goriva, obara cene energenata, smanjuje emisiju gasova sa efektom staklene bašte, doprinosi sigurnosti snabdevanja i umanjuje mogućnost nastajanja konflikata pri distribuciji energije. To je rezultovalo proširenjem nacionalne kampanje za redukciju emisije ugljen-dioksida tokom koje je obezbeđeno oko 1,4 milijarde evra godišnje u periodu od 2006. do 2009. godine, u obliku povoljnih kredita, subvencija i poreskih stimulacija. Osim toga, Federalni kabinet je sredinom 2007. godine usvojio akcioni paket od 14 zakona i propisa koji integrišu programe energetike, energetske efikasnosti i borbe protiv klimatskih promena.

Gledano u apsolutnim jedinicama, Nemačka je smanjila svoju primarnu potrošnju energije u odnosu na 1990. godinu uz značajan porast nacionalnog dohotka. Međutim, za obezbeđenje održivog snabdevanja energijom u budućnosti će biti potrebna kompletna strategija delovanja da bi se obezbedilo da krajnji korisnici energiju koriste održivo i energetskej efikasno: u preduzećima, javnom sektoru, sektoru trgovine i usluga i naročito u domaćinstvima. Iz tog razloga je nemačka vlada postavila zadatak da duplira nacionalnu energetskej produktivnost do 2020. u odnosu na 1990. godinu. To znači potrošnju polovine energije po jedinici BDP u 2020. u odnosu na 1990. godinu, odnosno povećanje energetske efikasnosti u celokupnom lancu snabdevanja energijom.

U zavisnosti od veličine, gradovi u Nemačkoj imaju od nekoliko stotina do nekoliko hiljada javnih objekata u vlasništvu. To uključuje, osim objekata koje koristi lokalna administracija, i škole, bolnice, javne bazene, vrtiće, groblja i sl. Red veličine računa za potrošenu energiju jedne lokalne samouprave je oko 1 milion € na 20.000 stanovnika. U Nemačkoj svaki region (länder) ima agenciju za energetiku/energetskej efikasnost, koja radi sa različitim stepenom uspešnosti, a pojedini gradovi su uspostavili sopstveni sistem upravljanja energijom – energetskej menadžment (Stuttgart, Frankfurt /Main/, Hamburg, Saarbrücken i dr.). U zavisnosti od regiona/grada, te agencije su javne ustanove, u mešovitom vlasništvu ili privatne. Na primer, Berlinsku agenciju za energetiku jednakim sredstvima finansiraju grad Berlin, glavni snabdevač energijom (BEWAG) i jedna državna banka (Deutsche Ausgleichsbank). Nivo ostvarene uštede u energiji potrebnoj za grejanje prostora kreće se i do 40% (Stuttgart, Frankfurt /Main/, Saarbrücken).

Frajburg – ekološka prestonica Nemačke

Još od sedamdesetih godina Frajburg, grad od oko 200.000 stanovnika, aktivno deluje i održava reputaciju ekološke prestonice Nemačke. Programi energetske efikasnosti koji se sprovode u ovom gradu među najboljima su u svetu. U Frajburgu je još 1996. godine done-

ta rezolucija – Koncept za sprečavanje klimatskih promena (Climate Protection Concept), kojim je kao cilj postavljeno smanjenje emisije ugljen-dioksida za 25% do 2010. godine, u odnosu na nivo iz 1992. godine. Utvrđeno je da su sektori sa najvećim potencijalom za redukciju energetska potrošnja (u javnim i privatnim objektima i industriji) i transport. Do 2007. godine emisija ugljen-dioksida po stanovniku smanjena je za više od 20%. Najveći deo redukcije postignut je kombinovanom proizvodnjom električne energije i toplote u lokalnoj elektrani. Ta elektrana zadovoljava gotovo polovinu gradskih potreba za električnom energijom, dok se otpadna toplota koristi u hemijskoj industriji. Takođe, korišćenje javnog prevoza je udvostručeno, a oko 35% stanovnika je odlučilo da ne koristi privatne automobile. Primer Frajburga dokazuje i da se solarna energija može uspešno koristiti i na severnoj hemisferi. Gradsko veće je 2007. godine usvojilo novu strategiju o zaštiti klime koja predviđa smanjenje emisije od 40% do 2030. godine.

U sektoru zgradarstva u Frajburgu su postavljeni standardi koji su doveli do smanjenja potrošnje energije u domaćinstvima u proseku do 80%. Radi se o standardima o niskoenergetskoj izgradnji (Low-energy Housing Construction) iz 1992. godine, koji su uključeni u sve opštinske kupoprodajne ili lizing ugovore. Tim standardima je definisana maksimalna količina energije (65 kWh/m²) koja se može koristiti za potrebe grejanja u domaćinstvima. Prateći nacionalnu regulativu u ovoj oblasti, ti standardi su se menjali, ali tako da je Frajburg uvek postavljao strože zahteve u odnosu na saveznu državu. Poslednje izmene standarda su usvojene 2008. godine i one praktično vode izgradnji „pasivnih objekata“ nakon 2011. godine.

Standardi o kojima je reč uticali su i na razvoj dva atraktivna gradska područja – Vauban i Rieselfeld – koji predstavljaju novo poglavlje u energetske efikasnoj izgradnji u Evropi. Ta naselja sa oko 18.000 stanovnika u potpunosti poštuju lokalne standarde o energetske potrošnji, a oko 270 objekata je izgrađeno tako da predstavljaju ili „pasivne kuće“ sa energetske potrošnjom od oko 15 kWh/m² ili da sami proizvode energiju (tzv. „plus energy“ standard). „Pasivne kuće“ troše energiju svega nekoliko sedmica tokom godine, a nju dobijaju iz CHP postrojenja koje koristi drvene brikete. Integralni pristup planiranju i projektovanju u naselju Vauban podrazumevao je i razvoj novog koncepta saobraćaja (koji vodi smanjenju broja privatnih automobila), povećanje broja instalacija za korišćenje sunčeve energije, sakupljanje i korišćenje kišnice (npr. u školskim toaletima), proizvodnju i korišćenje biogasa itd.

U Frajburgu se i dalje sprovode programi revitalizacije starih zgrada jer one predstavljaju značajan resurs za uštedu energije primenom mera energetske efikasnosti. Pri izgradnji novih zgrada, izvođači radova se obavezuju da će graditi u skladu sa niskoenergetskim standardima, da je orijentacija zgrada optimalna sa stanovišta pasivnog korišćenja sunčeve energije, da su krovovi pogodni za postavljanje solarnih kolektora. U ugovorima se, recimo, specificira da oko 5.000 m² mora biti predviđeno za postavljanje solarnih kolektora, što dovodi do uštede od oko 40% u potrošnji tople vode.

Gradsko veće Frajburga usvojilo je, 2007. godine, konzistentnu proceduru za integraciju energetike u sve buduće planove razvoja grada. Svaki novi plan razvoja će morati da sadrži:

- sagledavanje energetske aspekata u ranoj fazi planiranja novog gradskog naselja;
- razmatranje pasivne solarne arhitekture u nacrtima planova;
- primenu frajburških standarda pri izgradnji novih gradskih naselja;
- verifikovan koncept snabdevanja energijom (centralizovano/decentralizovano, CHP, obnovljivi izvori).

Hajdelberg – postizanje energetske efikasnosti upravljanjem u oblasti životne sredine

Hajdelberg je grad sa oko 140.000 stanovnika i značajan naučni i univerzitetski centar. Taj grad se još početkom devedesetih godina aktivno uključio u inicijative za borbu protiv klimatskih promena, a 2000. godine je, na inicijativu gradskih vlasti, formirana regionalna Agencija za energetske efikasnost, sa zadatkom da radi na ostvarenju ciljeva energetske efikasnosti i borbe protiv klimatskih promena, ali i povećanju zaposlenosti lokalnog stanovništva, a da pri tome u svoj rad uključuje što širi krug zainteresovanih ustanova.

Agencija za energetske efikasnost je višestruko uključena u kreiranje novih radnih mesta koja su vezana za energetske efikasnost. Takođe, Agencija informiše manuelne radnike, koji su angažovani na poslovima obnove starih zgrada, o mogućnostima korišćenja novih tehnika koje omogućuju uštedu energije. Uporedo sa tim poslom, ona obaveštava vlasnike zgrada o mogućnostima dobijanja finansijskih sredstava ukoliko su spremni da preduzmu dodatne aktivnosti za povećanje energetske efikasnosti. Očekivani rezultati su da bi, ukoliko se od 378.000 zgrada na teritoriji regiona Hajdelberga 3% odluči na modernizaciju, to moglo da dovede do investicije od približno 110 miliona € godišnje i do otvaranja novih 1.100 stalnih radnih mesta (ne uzimajući u obzir sekundarne efekte na tržište rada, kroz industriju građevinskog materijala, projektovanje i sl.).

Za objekte u vlasništvu lokalne samouprave, Agencija je definisala obavezne zahteve u pogledu energetske efikasnosti koji su iznad nacionalnih standarda i uvodi ih putem sistematskih programa modifikacije. Utvrđeno je da su škole posebno interesantni objekti. Samo u 2004. godini, 17 škola je modernizovano, sa maksimalnim uključivanjem učenika i nastavnika u projekte modernizacije i uz dodatnu saradnju stručnjaka za energetske efikasnost. Ukupno smanjena potrošnja energije za grejanje i električnu energiju na taj način iznosi oko 3,5 GWh/godišnje, odnosno ostvarena je ušteda u novcu od oko 180.000 €. U mnogim slučajevima, za finansiranje tih projekata grad Hajdelberg je koristio usluge kompanija ESCO.

Usvojeni plan razvoja Hajdelberga je strategija kojom se rukovodi lokalno rukovodstvo i kojim su uzete u obzir ekološke, ekonomske i društvene posledice ukupnog razvoja. Kao deo te strategije, grad je usvojio sistem ekološkog budžetiranja koji prati periodično finansijsko budžetiranje. Ekološko budžetiranje se odnosi na ograničenu potrošnju prirodnih resursa i merenje ekoloških indikatora u fizičkim jedinicama. Kao rezultat tog tzv. ekobudžeta ostvaren je značajan napredak. Naime, u poređenju sa 1990. godinom, smanjeni su emisija ugljen-dioksida od 30%, potrošnja pijaće vode od 12% i količina otpada od 49%.

Širokim društvenim konsenzusom u donošenju inicijativa, planova i programa, grad Hajdelberg obezbeđuje da promene, u smislu čistijeg korišćenja energije, postaju dominantan obrazac ponašanja i delovanja. Da bi ubrzao napredak, grad planira da utvrdi sektore sa najvećim potencijalom za redukciju emisije. Takav primer su pekare na teritoriji grada, koje su uočene kao značajni emiteri u ukupnom emisionom bilansu grada. Tim za realizaciju projekta je u saradnji sa lokalnom asocijacijom pekara ustanovio koja su ključna područja moguće uštede energije. Razvijena je metodologija kojom svaka pekara može samostalno da unapredi svoju energetske efikasnost. Projekcija je da se potrošnja energije na ovaj način može smanjiti za 10 do 25%, a očekivani period povraćaja investicije je manji od dve godine.

Berlin – uspešno javno-privatno partnerstvo primenom koncepta ESCO

Grad Berlin, u saradnji sa Berlinskom agencijom za energetiku – BEA, ima vrlo uspešan model za poboljšanje energetske efikasnosti u zgradama. Radi se o projektu obnove javnih i privatnih objekata, koji se sprovodi putem tendera sa garantovanim redukcijom

ugljen-dioksida. Prosečno, tenderom zahtevano smanjenje emisije ugljen-dioksida iznosi 26%, tako da pobjednik na tenderu – Kompanija za pružanje energetske usluge – ESCO, mora da predloži održivo energetske rešenje. Do sada je na ovaj način obnovljeno 1.400 objekata, što je koštalo preko 43 miliona €, ostvareno je godišnje smanjenje emisije ugljen-dioksida od 60.400 tona, a sve to bez dodatnog finansijskog opterećenja za vlasnike objekata i uz trenutno ostvarene uštede energije.

Uloga BEA je u osnovi konsultantska. Ona organizuje modernizaciju velikih javnih i komercijalnih objekata uspostavljanjem posebnih ugovora između vlasnika objekata i ESCO. ESCO koji se prijavljuje za modernizaciju mora prihvatiti da ostvari poboljšanje energetske efikasnosti za oko 26%. To unapređenje se obično postiže uvođenjem sistema za upravljanje toplotom, izolacijom objekta, izmenom svetiljki i sl. Ostvarena ušteda u troškovima energenata predstavlja izvor sredstava za pokrivanje troškova modernizacije. BEA pomaže ugovornim stranama i da definišu način plaćanja ESCO-u. Prosečan period povraćaja investicije je između 8 i 12 godina.

Ti programi se sprovode više od deset godina. Njihova primena zavisi od uspešne saradnje između svih ključnih partnera. Grad Berlin, posredstvom administracije Senata zadužene za urbanizam, podstiče proces Partnerstva za uštedu energije (Energy Saving Partnerships) između vlasnika objekata (uglavnom administracija različitih gradskih područja) i ESCO-a. BEA se na ovom mestu uključuje kao nezavisan projekt menadžer, usaglašavajući i vodeći proces od početka do procesa ugovaranja. U osnovi je saglasnost vlasnika objekta da otpočne tendersku proceduru za obnovu zgrada sa ciljem smanjenja energetske potrošnje. Uglavnom, BEA formira konzorcijume vlasnika više objekata (od 4 pa sve do 400), koji zatim objavljuju tender. Veličina konzorcijuma mora biti takva da minimalan trošak energenata bude 200.000 € godišnje. ESCO koji učestvuju na tenderu koriste/predlažu održive tehnologije i sisteme, poput poboljšanja izolacije, kombinovane sisteme za proizvodnju električne energije i toplote, štedljive sisteme za osvetljenje, sisteme za regulaciju toplote i potrošnje energije da bi smanjili potrošnju energije u objektima. Primenjujući odgovarajuće inovacije i trenutno dostupne tehnologije, ESCO pobjednik mora garantovati energetske uštede. ESCO snosi troškove obnove i modernizacije objekta, a vlasnici zgrada mu te troškove refundiraju u ugovorenom periodu (obično 8 do 12 godina). Prihod ESCO-a u prvih nekoliko godina obično iznosi 97% ostvarene energetske uštede, ali kada se ugovoreni period okonča, vlasnici zgrada uživaju punu korist od ostvarene energetske uštede.

POZIV NA SARADNJU

Želimo da Pravni bilten „Propisi i praksa“ postane kredibilan i aktuelan stručni časopis u oblasti lokalne samouprave koji će sa zadovoljstvom čitati zaposleni u lokalnim upravama, lokalni funkcioneri, predstavnici državne uprave i drugi stručnjaci zainteresovani za oblast lokalne samouprave.

Pozivamo Vas da nam, kao i do sada, šaljete svoje primedbe, sugestije i ideje za teme narednih brojeva, na adrese:

secretariat@skgo.org

ili

Stalna konferencija gradova i opština

Makedonska 22/VIII

11000 Beograd

„Za Pravni bilten“

Ako ste zainteresovani da Vaš autorski tekst bude objavljen u nekom od sledećih brojeva Biltena, tekst možete poslati u elektronskom obliku, na adresu secretariat@skgo.org sa naznakom „Za Pravni bilten“.

Prosečan obim autorskog teksta za Pravni bilten: 20.000 do 30.000 karaktera

Font: 12, latinica, Times New Roman

Prored: 1,5

Objavljeni prilozi se honorišu.



STALNA KONFERENCIJA
GRADOVA I OPŠTINA

Makedonska 22/VIII,
11000 Beograd

www.skgo.org

Tel. 011 322 34 46

Fax. 011 322 12 15

e-mail secretariat@skgo.org



Exchange 2 – Jačanje kapaciteta Stalne konferencije gradova i opština
Projekat finansira Evropska unija