СТАЛНА КОНФЕРЕНЦИЈА ГРАДОВА И ОПШТИНА
САВЕЗ ГРАДОВА И ОПШТИНА СРБИЈЕ

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development and Cooperation SDC



ПРИРУЧНИК ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЈАВНО-ПРИВАТНИХ ПАРТНЕРСТАВА У ОБЛАСТИ УПРАВЉАЊА КОМУНАЛНИМ ОТПАДОМ

ПРИРУЧНИК ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЈАВНО-ПРИВАТНИХ ПАРТНЕРСТАВА У ОБЛАСТИ УПРАВЉАЊА КОМУНАЛНИМ ОТПАДОМ

Издавач
Стална конференција градова и општина
– Савез градова и општина Србије
Македонска 22, 11000 Београд

За издавача
Никола Тарбук, генерални секретар СКГО

Графичко обликовање текста
Атеље, Београд
www.atelje.rs

Место и година издавања
Београд, 2023.

Израда ове публикације реализована је у оквиру пројекта „Институционална подршка СКГО – трећа фаза", а објављивање у оквиру Програма „Партнерство за добру локалну самоуправу", који подржава Влада Швајцарске, а спроводи СКГО. Ова публикација не представља ставове Владе Швајцарске.

Садржај

УВОД **5**

I ДЕФИНИЦИЈА јавно-приватног партнерства и основни појмови **8**

1. Ко је јавни партнер и јавно тело у области управљања комуналним отпадом? **9**

2. Ко је приватни партнер? **10**

3. Шта је ДПН? **10**

4. Облици јавно-приватног партнерства **11**

II МАПА ПУТА – Приказ комплетне процедуре реализације пројекта јавно-приватног партнерства **14**

1. Реализација пројекта јавно-приватног партнерства у вези са обављањем делатности управљања комуналним отпадом без елемената концесије **14**

2. Реализација пројеката јавно-приватног партнерства у вези са обављањем делатности управљања комуналним отпадом са елементима концесије **18**

III САДРЖИНА И ЕЛЕМЕНТИ предлога пројекта јавно-приватног партнерства и предлога концесионог акта у области управљања комуналним отпадом **22**

1. СЛИЧНОСТИ И РАЗЛИКЕ у садржини предлога пројекта јавно-приватног партнерства и предлога концесионог акта у о бласти управљања комуналним отпадом **22**

1.1. Предмет пројекта ***24***

1.2. Животна средина ***25***

1.3. Пословни план и финансијско-економска анализа ***26***

1.4. Избор приватног партнера ***27***

1.5. Трајање ***28***

1.6. Остало ***29***

2. САДРЖИНА предлога пројекта јавно-приватног партнерства у области управљања комуналним отпадом **30**

2.1. Предмет предложеног пројекта јавно-приватног партнерства, назнака географског подручја на којем би се обављала делатност јавно-приватног партнерства и циљеви у оквиру јавних задатака које треба остварити пројектом ***30***

2.2. Пословни план 33
2.2.1. Капитални трошкови 35
2.2.2. Оперативни трошкови 37
2.2.3. Приходи 38
2.2.4. Дисконтна стопа 39
2.2.5. Матрица ризика 40
2.2.5.1. Главни ризици 40
2.2.5.2. Оперативни ризици 41
2.2.5.3. Институционални ризици 41
2.2.5.4. Финансијски ризици 42
2.2.6. Анализа осетљивости 43
2.2.7. Финансијски ефекти предложеног пројекта на буџет јединице локалне самоуправе током животног века трајања пројекта 45
2.3. Врсте и износ СРЕДСТАВА ОБЕЗБЕЂЕЊА која треба да обезбеде партнери у пројекту 45
2.4. Кратак преглед услова, захтева и начина обезбеђења инфраструктуре и услуга корисницима од стране приватног партнера, као што су ПРОЈЕКТНИ КВАЛИТЕТ, СПЕЦИФИКАЦИЈЕ РЕЗУЛТАТА ЗА УСЛУГЕ или ниво цена и сл. 46
2.5. Информације о поступку доделе, посебно о критеријумима избора и доделе, одабрани поступак доделе, преглед садржине јавног уговора 48
2.6. Захтеви у области заштите ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ, у погледу услова рада, безбедности и заштите здравља и сигурности ЗАПОСЛЕНИХ које ангажује приватни партнер 50
2.6.1. Јавне политике у области управљања отпадом 51
2.6.2. ЕУ политике 52
2.6.3. Законодавно-правни и стратешки оквир Републике Србије 52
2.6.4. Институционални оквир 55
2.7. Планирана ДИНАМИКА РАЗВОЈА пројекта, од поступка доделе све до почетка пружања услуге или пуштања у рад објекта 56
2.8. ПРОЈЕКТНИ ТИМ јавног тела који ће пратити цео пројекат и обављати функцију конкурсне комисије која врши одабир понуђача, односно економски најповољније понуде, укључујући спољне саветнике 57
2.9. Евентуално одузимање поверених послова и одузимање права коришћења имовине за обављање поверених послова (концесиони акт) 57

IV РЕАЛИЗАЦИЈА И НАДЗОР над реализацијом јавног уговора у области управљања комуналним отпадом 58

УВОД

Јавно-приватно партнерство је уведено у правни систем Републике Србије 2011. године **Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама** („Сл. гласник РС", бр. 88/2011, 15/2016 и 104/2016) (у даљем тексту: Закон или Закон о ЈПП). У овом Приручнику биће приказани основни појмови, нормативни акти као и мапа пута са садржином релеватних аката неопходних за реализацију пројеката јавно-приватних партнерстава у Републици Србији у области управљања комуналним отпадом.

Поред наведеног кровног Закона у овој области даљи релеватни правни акти за реализацију пројеката јавно-приватних партнерстава у Републици Србији су:

- **ЗАКОН о јавним набавкама** („Службени гласник Републике Србије", број 91/2019) (у даљем тексту: Закон о јавним набавкама);
- **Закон о комуналним делатностима** („Службени гласник Републике Србије", бр. 88/11, 104/16 и 95/18) у члану 9. уређује да се на поступак поверавања обављања комуналне делатности чије се финансирање обезбеђује из буџета јединице локалне самоуправе, односно чије се финансирање обезбеђује у целости или делимично наплатом накнаде од корисника комуналних услуга, примењују одредбе закона којима се уређују јавно-приватно партнерство и концесије;
- **УРЕДБА о начину давања концесије у фазама** („Службени гласник Републике Србије", бр. 1/2017). Овом уредбом ближе се прописује начин давања концесије у фазама. Концесија у фазама се даје ако јавно тело донесе одлуку да се поступак давања концесије спроведе у фазама, под условом да је то предвиђено концесионим актом и у случају да је процењена вредност концесије већа од 50 милиона евра.
- **УРЕДБА о надзору над реализацијом јавних уговора о јавно-приватном партнерству** („Службени гласник Републике Србије", бр. 47/2013). Овом уредбом уређују се надзор над реализацијом јавних уговора о јавно-приватном партнерству, као и права и обавезе јавног и приватног сектора у поступку надзора над реализацијом јавних уговора.
- **ПРАВИЛНИК о начину вођења и садржини Регистра јавних уговора** („Службени гласник Републике Србије", бр. 57/2013, 110/2013). Овим правилником прописују се садржина и начин вођења Регистра јавних уговора (у даљем тексту: Регистар), рокови у којима се достављају јавни уговори са свим прилозима, начин уписа и лица овлашћених за приступ Регистру, као и подаци којима се може приступити у складу са посебним прописима којима се уређује заштита података и пословна тајна.
- **Прописи** којима се уређује јавна својина, буџетски систем, други општи и секторски прописи.

Управљање отпадом је једна од базичних комуналних делатности којој се у последње време у Републици Србији поклања све већа пажња. После доношења Закона о управљању отпадом и Закона о амбалажи и амбалажном отпаду (2009), однос према отпаду је суштински промењен тако да се од тада он посматра не само као проблем и баласт, већ као ресурс који треба у што већој мери корисно и поновно да се употреби. Међутим, до сада се и поред јасних опредељења и регулативе са националног нивоа, на локалу ипак нису остварени очекивани и планирани резултати.

Да би се стање у сектору управљања отпадом у Србији квалитативно унапредило, уз друге организационе мере и активности које се већ предузимају, пре свега су потребне значајне инвестиције у објекте и опрему. Процењује се да је за реализацију националних циљева сублимираних у недавно усвојеном Програму управљања отпадом у Републици Србији за период 2023 – 2031 године, у наредних неколико година потребно инвестирати више од 4 милијарде евра, а један од могућих извора на који Влада Републике Србије рачуна је свакако и капитал који би у ову област инвестирали заинтересовани приватни партнери.

Законских сметњи нити неких посебних ограничења нема тако да је простор за сарадњу јавног и приватног сектора је практично могућ у свим сегментима у ланцу управљања отпадом, а **два најважнија предуслова за покретање процедуре ЈПП су да:**

1) предмет јавно приватног партнерства буде **у складу са Националним циљевима** формулисаним у системским секторским прописима и стратешким документима усвојеним на националном, регионалном и/или локалном нивоу**;**
2) **да постоји потреба и заинтересованост** једне или више јединица локалних самоуправа као **јавног партнера** за тим видом сарадње, као и да са друге стране **постоји заинтересованост приватног партнера** за успостављање сарадње у одређеном сегменту управљања отпадом на дужи временски период**.**

Да ли ће у ЈПП аранжману на страни јавног партнера бити једна или више локалних самоуправа, зависи управо од предмета сарадње. Наиме, кровни Закон о управљању отпадом, форсира регионални приступ у поступању са комуналним отпадом који је иначе због концентрације количина препоручљив код било ког вида механичко биолошког третмана сакупљеног комуналног отпада и трајног збрињавања (депоновања) претходно неискоришћеног остатка.

С тим у вези, прва дилема која се може јавити код успостављања ЈПП у области управљања отпадом око тога је **да ли је пројекат везан за једну или две или више локалних самоуправа** које би тада у партнерство улазиле само уколико су претходно успоставиле неки вид међуопштинске сарадње. Тада у уговорном односу на страни јавног партнера уместо једног има више субјеката из јавног сектора, па је за толико и процедура успостављања ЈПП нешто сложенија.

Међутим, нису сви послови који се раде у оквиру делатности управљања отпадом погодни за међуопштинску сарадњу, а нису сви послови који се обављају у оквиру ове делатности по својој природи исти. Наиме, систем управљања отпадом састоји се из више подсистема од којих неке радне операције има смисла обављати само у локалу, док је код других пожељно да се количине концентришу и обједињено третирају, што је детаљније рашчлањено и приказано у наредном табеларном прегледу.

Табела 1. Регионални или локални ниво управљања комуналним отпадом

РАЦИОНАЛНИЈЕ АКО СЕ РЕШАВА РЕГИОНАЛНО	РАЦИОНАЛНИЈЕ КАДА СЕ РЕШАВА НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ
Претоварне (трансфер) станице на којима се комунални отпад припрема за транспорт у већим возним јединицама	Сакупљање и одвоз мешаног комуналног отпада одложеног у наменске посуде
Постројење за механичко-биолошки третман мешаног комуналног отпада	Сакупљање и одвоз рециклабила са рециклажних острва или из наменских посуда
Постројење за инсенерацију (спаљивање) сагорљивих фракција комуналног отпада	Сакупљање и одвоз био-разградљивог отпада из наменских посуда
Постројења за разградњу и биолошку стабилизацију (компостирање) био разградљивих фракција комуналног отпада	Сакупљање и одвоз кабастог отпада и посебних категорија отпада
Регионалне санитарне депоније за безбедно одлагање претходно неискоришћеног остатка комуналног отпада	Раздвајање појединих врста рециклабила на линијама за сепарацију

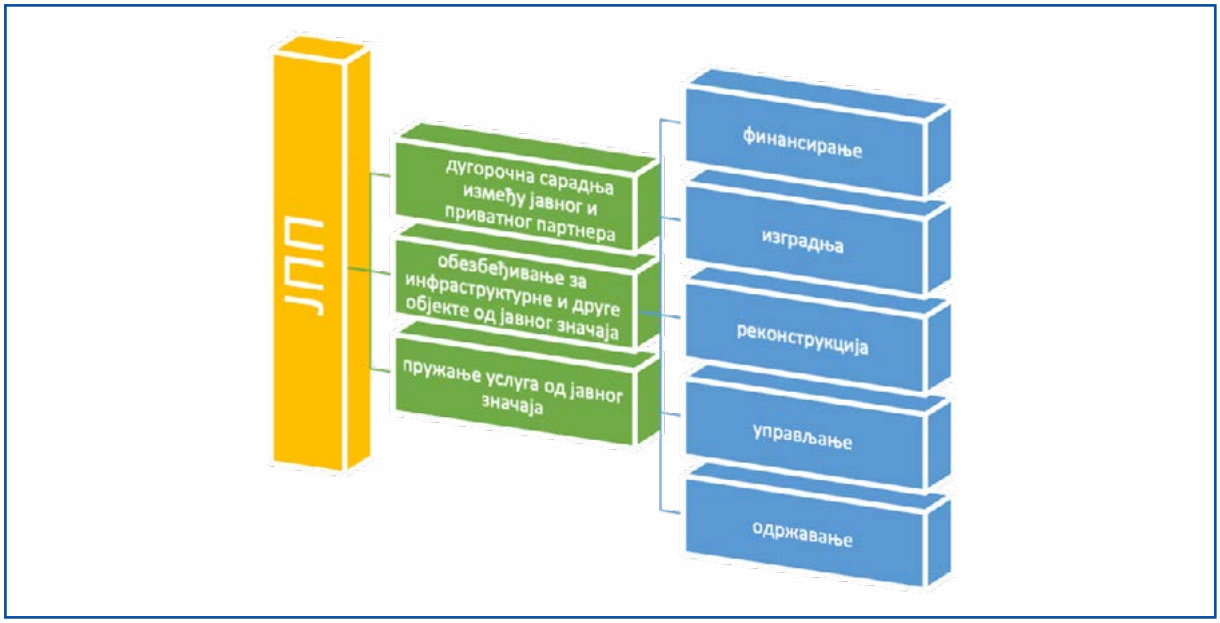
Основни разлог због кога и наш **Закон о управљању отпадом инсистира на регионалном повезивању је што су тако трошкови код појединих радних операција** у регионалном систему **нижи**. Међутим, треба имати у виду да регионални системи за управљање отпадом по правилу доносе нови и додатни квалитет, али не и смањење трошкова у свим сегментима.

Индивидуални начин третмана отпада има мање трошкове возила и мање трошкове претовара (манипулације) смећа, док је **регионални начин штедљивији у сегментима примарне и секундарне селекције, рециклаже, било ког облика индустријског третмана отпада и класичног депоновања**.

Суштина је у томе да се главне уштеде остварују тек када систем управљања отпадом дође до стадијума да се врши организована рециклажа корисних састојака издвојених из смећа или када се у коначном збрињавању отпада користи неки облик индустријског третмана. Уколико је једина опција у третману смећа његово депоновање, онда су предности регионалног начина управљања отпадом, бар са аспекта трошкова осетно смањене, а можда и потпуно анулиране.

I
ДЕФИНИЦИЈА
јавно-приватног партнерства
и основни појмови

Закон је дефинисао Јавно-приватно партнерство (у даљем тексту: ЈПП) као дугорочну сарадњу између јавног и приватног партнера ради обезбеђивања финансирања, изградње, реконструкције, управљања или одржавања инфраструктурних и других објеката од јавног значаја и пружања услуга од јавног значаја.



Слика 1. Основни елементи дефиниције појма ЈПП

Битни елементи јавно-приватног партнерства су:

- обавеза приватног партнера да од јавног партнера преузме нешто од наведеног:
  - **изградњу** јавне инфраструктуре односно објекта од јавног значаја
  - **реконструкцију** јавне инфраструктуре, односно објекта од јавног значаја
  - **одржавање** јавне инфраструктуре
  - **обављање услуга** од јавног значаја

- делимично или потпуно **финансирање** пројекта ЈПП од стране приватног партнера;
- могућност јавног партнера да приватном партнеру за преузете обавезе изврши преношење одређених стварних права или да му додели концесију или да му за преузете обавезе врши плаћање у новцу или да му дозволи наплату накнаде крајњим корисницима за пружене услуге, ако је тако предвиђено предлогом пројекта ЈПП/концесионим актом;
- преузимање одговорности сваког партнера за **ризик** којим може на бољи начин да управља, односно на који може да утиче, или се ризици деле у избалансираном односу, све у циљу оптималног управљања ризиком током трајања пројекта ЈПП, уз коришћење управљачких, техничких, финансијских и иновативних способности приватног партнера, као и унапређењем размене вештина и знања између јавног и приватног партнера, а нарочито преузимање ризика тражње или ризика расположивости објекта, услуге, инфраструктуре и сл.;
- могућност јавног партнера да приватном партнеру дозволи да обавља комерцијалну делатност или изгради друге објекте у оквиру реализације пројекта ЈПП, само у случају да на други начин није могуће обезбедити потребан ниво исплативости реализације пројекта јавно-приватног партнерства и повраћај уложених средстава.

И у овој конкретној области, управљања комуналним отпадом, јавни партнери би имали могућност да пренесу приватном партнеру један или више претходно описаних елемената ЈПП.

1. Ко је јавни партнер и јавно тело у области управљања комуналним отпадом?

Јавни партнер је једно или више јавних тела, односно правно лице које је, у складу са Законом надлежно за давање концесије, односно реализацију пројекта јавно-приватног партнерства, које са приватним партнером закључује јавни уговор, или једно или више јавних тела које је са приватним партнером повезано чланством у заједничком привредном друштву.

Јавно тело је:

- државни орган, организација, установа и други **директни или индиректни корисник буџетских средстава** у смислу закона којим се уређује буџетски систем и буџет, као и организација за обавезно социјално осигурање;
- правно лице које обавља и **делатност од општег интереса**, као и правно лице основано од јавног тела, а које обавља и делатност од општег интереса, уколико је испуњен неки од следећих услова: да више од половине чланова органа управљања тог правног лица чине представници јавног тела; да више од половине гласова у органу тог правног лица имају представници јавног тела; да јавно тело врши надзор над радом тог правног лица; да јавно тело поседује више од 50% акција, односно удела у том правном лицу; да се више од 50% финансира из средстава јавног тела.
- **јавно предузеће**, у смислу Закона, је свако предузеће, односно привредно друштво на које јавно тело може непосредно или посредно вршити доминантан утицај на основу власништва над њим, на основу финансијског удела у њему или на основу правила којима је уређено. Сматра се да доминантан утицај јавног тела постоји када ти субјекти, непосредно или посредно, у односу на неко предузеће, односно

привредно друштво: поседују већину уписаног капитала или контролишу већину гласова по основу акција које је издало то предузеће, односно привредно друштво или могу именовати више од половине управног, пословодног или надзорног органа тог предузећа, односно привредног друштва.

У области управљања комуналним отпадом јавни партнер би могла бити **јединица локалне самоуправе** (ЈЛС) која је оснивач јавно-комуналног предузећа (ЈКП), а које је најчешћа правна форма привредних субјеката којима су јединице локалних самоуправа повериле обављање делатности управљања комуналним отпадом на својој територији, али јавни партнер би могло бити и само **ЈКП** које обавља делатност управљања комуналним отпадом.

Међутим, уколико би јавни партнер било ЈКП, исто би било обавезно да предлаже релеватне акте (предлог пројекта ЈПП или концесионог акта, јавни уговор..), који су прецизирани у даљем тексту, јединици локалне самоуправе која је његов оснивач. Ипак, треба имати у виду да одлуке везане за успостављање партнерства са приватним сектором, ЈКП не може доносити самостално већ само уз сагласност оснивача, тако да је и у случају да је ЈКП јавни партнер, кључни доносилац одлука остаје ЈЛС.

2. Ко је приватни партнер?

Приватни партнер је физичко или правно лице, домаће или страно, са домаћим или страним учешћем или без њега, или конзорцијум једног или више таквих физичких или правних лица која су одабрана у поступку јавне набавке или поступку давања концесије и који са јавним партнером закључује јавни уговор односно и друштво за посебне намене (ДПН) које оснива приватни партнер када са јавним партнером закључује јавни уговор, или са јавним партнером оснива заједничко привредно друштво.

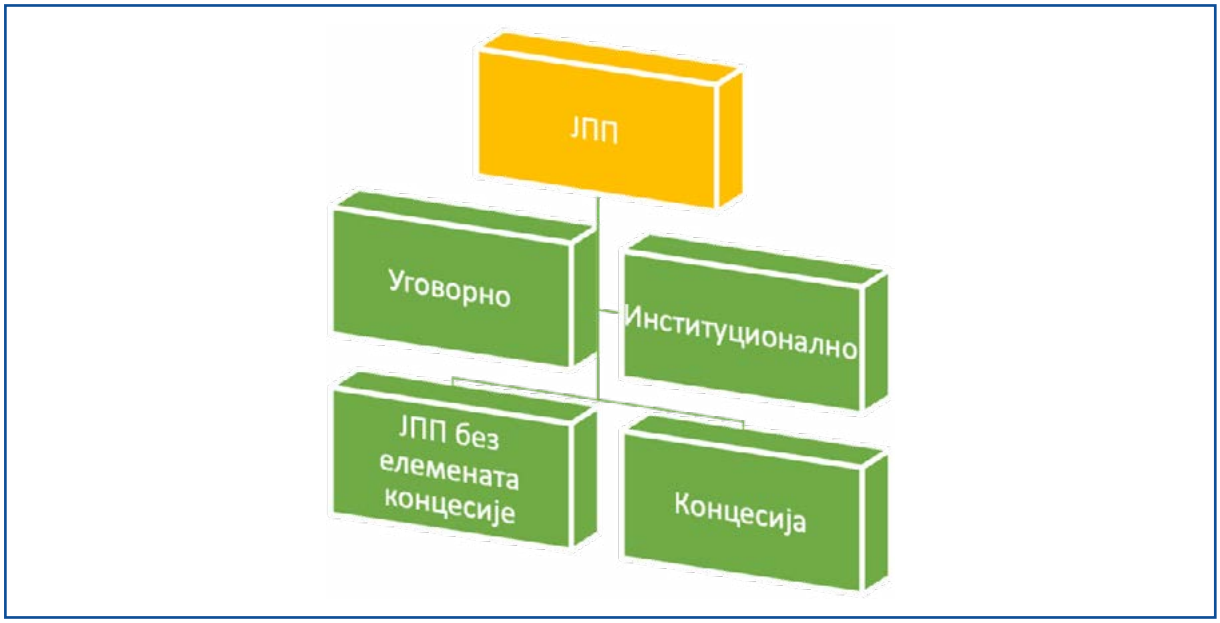
3. Шта је ДПН?

Друштво за посебне намене (у даљем тексту: ДПН) је привредно друштво које оснива приватни, односно јавни партнер за потребе закључења јавног уговора, односно за потребе реализације пројекта јавно-приватног партнерства.

ДПН се **обавезно оснива ради реализације јавног уговора**, осим ако предлогом пројекта ЈПП, односно концесионим актом није другачије одређено и може учествовати искључиво у спровођењу пројекта ЈПП/концесије у чију сврху је основано. ДПН се оснива у складу са одредбама закона којим се уређује положај привредних друштава.

Овде не треба мешати институционално јавно-приватно партнерство и ДПН. ДПН се обавезно оснива у случају уговорног ЈПП, а као реализација већ закљученог јавног уговора, осим ако није одређено да се неће основати и то претходним актом, пројектом ЈПП или концесионим актом.

4. Облици јавно-приватног партнерства



Слика 2. Облици јавно-приватног партнерства

Јавно-приватно партнерство без елемената концесије представља однос између јавног и приватног партнера који превасходно одликује дугорочност, а успоставља се ради обезбеђивања финансирања, изградње, реконструкције, управљања или одржавања инфраструктурних и других објеката од јавног значаја и пружања услуга од јавног значаја.

Јавно-приватно партнерство са елементима концесије или краће, **Концесија**, јесте посебан облик јавно-приватног партнерства који подразумева комерцијално коришћење природног богатства, добра у општој употреби која су у јавној својини, односно добра у својини јавног тела или обављање делатности од општег интереса, које јавни партнер уступа приватном партнеру, на одређено време, под посебно прописаним условима, уз плаћање концесионе накнаде од стране приватног, односно јавног партнера, при чему приватни партнер сноси ризике везане за комерцијално коришћење предмета концесије, а нарочито:

1) за истраживање и експлоатацију минералних сировина и других геолошких ресурса;
2) за поједине делатности унутар заштићених подручја природе, као и за коришћење других заштићених природних богатстава;
3) у области енергетике;
4) за луке;
5) за јавне путеве;
6) за јавни превоз;
7) за аеродроме;
8) у области спорта и образовања;
9) на културним добрима;
10) за комуналне делатности;
11) у области железница;
12) за комерцијално коришћење жичара;

13) у области здравства;
14) у области туризма;
15) и другим областима.

Видимо да је акценат код дефиниције Концесије стављен на комерцијални аспект правног посла, а приватни партнер сноси ризике везане за комерцијално коришћење предмета концесије. Управо у овоме треба видети и најважнију разлику између ЈПП без елемената концесије и Концесије, обзиром да у тумачењу дефиниција датих у Закону долази до различитог тумачења и разумевања ових института. Ово је битно јер се даље у Закону ставља акценат на различитом третману једне или друге врсте ЈПП.

Такође, Закон дефинише да постоје и посебни облици концесије, и то су концесија за јавне радове и концесија за јавне услуге.

Концесија за јавне радове је уговорни однос истоветан са оним заснованим на уговору о јавној набавци којим се врши набавка радова у складу са законом којим се уређују јавне набавке, осим чињенице да се накнада за јавне радове састоји или од самог права на комерцијално коришћење изведених радова или од тог права заједно са плаћањем.

Концесија за јавне услуге је уговорни однос истоветан са оним заснованим на уговору о јавној набавци услуга у складу са законом којим се уређују јавне набавке, ако се накнада за пружене услуге састоји или од самог права на комерцијално коришћење, односно пружање услуга или од тог права заједно са плаћањем.

Сваки од ова два облика, јавно-приватно партнерство са елементима концесије или јавно-приватно партнерство без елемената концесије, могу бити у уговорној или институционалној форми.

Уговорно јавно-приватно партнерство са елементима концесије или без елемената концесије је јавно-приватно партнерство у којем се међусобни однос јавног и приватног партнера уређује уговором о јавно-приватном партнерству.

Међутим, треба нагласити да се и у случају уговорног јавно-приватног партнерства са елементима концесије или без елемената концесије обавезно оснива ДПН ради реализације јавног уговора, осим ако предлогом пројекта јавно-приватног партнерства, односно концесионим актом није другачије одређено, и оно може учествовати искључиво у спровођењу пројекта јавно-приватног партнерства / концесије у чију сврху је основано. ДПН се оснива у складу са одредбама закона којим се уређује положај привредних друштава, а у овом случају га оснива приватни, односно јавни партнер за потребе закључења јавног уговора, односно за потребе реализације пројекта јавно-приватног партнерства.

Институционално јавно-приватно партнерство, са елементима концесије или без елемената концесије, заснива се на односу јавног и приватног партнера као чланова заједничког привредног друштва које је носилац реализације пројекта јавно-приватног партнерства, где се формира заједничко привредно друштво приватног и јавног партнера. Овај однос се може заснивати на оснивачким улозима у новооснованом привредном друштву или на стицању власничког удела, односно докапитализацији постојећег привредног друштва. Оснивачка и управљачка права уређују се слободно између чланова заједничког привредног друштва у складу са законом којим се уређује положај привредних друштава. На садржину уговора о оснивању заједничког привредног друштва примењују се одредбе закона којим се уређују облигациони односи и закона којима се уређује положај привредних друштава. На заједничко привредно друштво примењују се одредбе закона којим се уређује оснивање и пословање привредних друштава, као и одредбе уговора о оснивању. На располагање уделима или акцијама у заједничком привредном друштву на начин на који је уговорено његовим оснивачким актима, не примењује се закон којим се уређује приватизација.

Код евентуалног успостављања јавно приватног партнерства у области управљања комуналним отпадом, важно питање је да ли ће приватни партнер имати непосредни додир са корисницима и директно њима фактурисати услуге, или је природа посла таква да приватни партнер услуге пружа постојећем комуналном предузећу или јединици локалне самоуправе. У првом случају, ради се о ЈПП аранжману који има елементе концесије, што практично захтева додатну пажњу, па и опрез код регулисања међусобних односа на релацији јавни - приватни партнер.

Поједностављено речено, ЈПП аранжман ће имати елементе концесије ако је као што је илустровано у наредном графичком приказу, предмет сарадње САКУПЉАЊЕ И ТРАНСПОРТ комуналног отпада, док сви други видови поступања са отпадом, по правилу неће имати елементе концесије.[1]



Сходно наведеном, **у области управљања комуналним отпадом одговарајући облик реализације би било и уговорно ЈПП и институционално ЈПП и без елемената концесије и са елементима концесије**, тако да се у овом Приручнику, обзиром да када је реч о управљању отпадом ту постоје суштинске разлике у инвестиционом и оперативном смислу, детаљно објашњава реализација два типа пројеката ЈПП: са и без елемената концесије.

1 У Београду ово није случај. Приватни партнер није задужен за сакупљање и транспорт већ само за третман и трајно збрињавање, али ту своју услугу наплаћује директно од корисника па је то један изузетак који потврђује правило

II
МАПА ПУТА
Приказ комплетне процедуре реализације пројекта јавно-приватног партнерства

1. Реализација пројекта јавно-приватног партнерства у вези са обављањем делатности управљања комуналним отпадом без елемената концесије



Реализација пројеката ЈПП почиње доношењем Одлуке јавног тела да реализује пројекат ЈПП, коју доноси орган јавног тела зависно од засебне регулативе на локалном нивоу. Међутим, треба напоменути да доношењу ове одлуке претходе анализе различите природе, које би указале на потребу реализације пројекта из баш области у питању. То могу бити различите анализе, стратешки или плански документи.

Претходне анализе у области управљања комуналним отпадом се могу радити у форми елабората о оправданости или некој другој сличној форми, а ту је суштински најважније да надлежни органи приликом разматрања и одлучивања о покретању процедуре успостављања ЈПП, испред себе имају на располагању све важније информације потребне за целовито сагледавање слабости и недостатака постојећег система управљања отпадом због којих се размишља о успостављању ЈПП.

Уколико размишљање иде у правцу да предмет ЈПП буде поверавање приватном партнеру послова сакупљања и одвоза комуналног отпада, судбина постојећег ЈКП би требало да буде у у првом плану, а тада би било пожељно да Елаборат о оправданости успостављања ЈПП има следећи оквирни садржај:

- Постојећи систем сакупљања одвоза комуналног отпада
  - Број структура и стање возила и посуда за одлагање отпада
  - Кадровски капацитети ЈКП и структура запослених
  - Цене услуга управљања отпадом и инвестициона способност ЈКП
  - Текуће и капиталне субвенције из локалног буџета према ЈКП
- Пословање ЈКП
  - Учешће прихода од управљања отпадом у укупних приходима ЈКП
  - Број запослених на делатности управљања отпадом
  - Учешће трошкова запослених у укупним расходима
  - Реализоване инвестиције у возила и опрему везане за делатност управљања отпадом у претходне 3 године
  - Резултати пословања
- Главне слабости постојећег система управљања отпадом у ЈЛС
- Оцена одрживости пословања ЈКП у случају губитка посла и прихода због поверавања делатности управљања отпадом другом привредном субјекту

Уколико је предмет ЈПП поверавање приватном партнеру, не већ уходаних, него потпуно нових послова и поступака у третману комуналног отпада, Елаборат о оправданости успостављања ЈПП би фокус требало да стави не на пословање јавног комуналног предузећа, већ на разлоге због којих ови нови поступци нису раније уведени. У том случају могао би да детаљније разради следећа питања:

- Недостаци постојећег система управљања отпадом у односу на националне циљеве
  - Развијеност система примарне и секундарне сепарације
  - Смањење транспортних трошкова
  - Поступање са посебним токовима отпада
  - Безбедно одлагање претходно неискоришћеног остатка комуналног отпада
- Нови поступци у третману које у складу са националним циљевима треба увести у наредном периоду
  - Увођење система одлагања две канте и изградња сортирнице за раздвајање корисних фракција и рециклабила
  - Санација/рекултивација/ремедијација постојећег регистрованог сметлишта
  - Изградња центра за третман и збрињавање комуналног отпада са линијама за механичко-болошки третман и санитарном депонијом
- Оквирни предрачун инвестиција у нове садржаје и могући извори средстава за њихово финансирање
  - Сопствена наменска средства из локалног буџета и акумулације (добити) ЈКП
  - Наменска суфинансирајућа средства буџета Републике Србије којима Република подржава локалне капиталне пројекте овог типа
  - Могућности обезбеђења донаторскх или кредитних средстава аплицирањем код међународних развојних и финансијских организација
  - Степен задужености ЈЛС и ЈКП и могућности додатног кредитног задужења
- Очекиване користи у случају да се нови садржаји обезбеђују у оквиру ЈПП аранжмана и граничне вредности главних варијабли (обавезе које остају јавном партнеру, сопствено учешће, јединична цена услуга …)

Даље, јавно тело, пре сачињавања пројекта ЈПП, именује пројектни тим јавног тела за израду Предлога пројекта ЈПП, и предузимање свих осталих радњи које претходе поступку одобрења Предлога пројекта ЈПП у складу са одредбама закона и посебних прописа којима се ближе уређује област из које је предмет ЈПП, а који ће такође пратити

и цео пројекат и обављати функцију конкурсне комисије која врши одабир понуђача, односно економски најповољније понуде, укључујући спољне саветнике (у даљем тексту: Пројектни тим јавног тела).

Предлагач пројекта самостално или преко надлежног јавног тела прикупља сагласности на материјал којим се органу за одобравање пројекта ЈПП предлаже конкретни пројекат ЈПП.



Предлог пројекта се доставља Комисији за јавно-приватно партнерство ради давања мишљења и оцене да ли се конкретни пројекат може реализовати у форми ЈПП.

Након прибављања позитивног мишљења Комисије за јавно-приватно партнерство, Јавно тело подноси предлог пројекта ЈПП ради давања сагласности и усвајања следећим органима за одобравање пројеката:

1) Влади, ако је јавни партнер Република Србија или друго јавно тело Републике Србије;
2) Влади аутономне покрајине, ако је јавни партнер аутономна покрајина или друго јавно тело те аутономне покрајине;
3) скупштини јединице локалне самоуправе, ако је јавни партнер јединица локалне самоуправе или друго јавно тело чији је оснивач јединица локалне самоуправе.

Ако орган за одобравање у року од три месеца од дана достављања на одобрење не одобри предлог пројекта нити захтева његову измену, сматра се да предлог није одобрен.



По одобравању предлога пројекта од стране органа за одобравање, јавно тело отпочиње поступак јавне набавке за одабир приватног партнера, у складу са законом којим се уређују јавне набавке. Исти поступак у складу са Законом о јавним набавкама и изузеци од примене одредби тог Закона примениће се и на посебне врсте концесија: концесије за јавне радове и концесије за јавне услуге.

У поступку избора приватног партнера **НЕ ПРИМЕЊУЈУ се одредбе закона којим се уређују јавне набавке, већ одредбе закона о ЈПП и концесијама у делу који се односи на:**

1) начин обрачуна **процењене вредности** јавног уговора;
2) **заједничку понуду**;
3) **подизвођаче**;
4) **рокове** за подношење понуда и пријава;
5) рокове у вези са доношењем одлуке о избору најповољније понуде;
6) рокове за закључење уговора и
7) **измене јавног уговора**.

Јавни уговор је уговор о јавно-приватном партнерству са или без елемената концесије, закључен у писаном облику између јавног и приватног партнера, којим се у циљу реализације пројекта јавно-приватног партнерства, уређују међусобна права и обавезе уговорних страна.



Јавно тело, после доношења одлуке о избору приватног партнера, а пре закључења јавног уговора, има обавезу да органу за одобравање, у овом случају скупштини општине/града, достави коначни нацрт јавног уговора укључујући прилоге који чине његов саставни део, ради давања сагласности. Орган за одобравање је дужан да на основу оцене о усаглашености нацрта уговора са Законом и са конкурсном документацијом, дâ сагласност на коначни нацрт уговора у року од 30 дана од дана његовог достављања. Јавни уговор може бити закључен по добијању ове сагласности.

На све измене и допуне закљученог јавног уговора којима се мењају права и обавезе уговорних страна, примењује се исти поступак.

Сходно члану 74. Закона о ЈПП Јавни уговори евидентирају се у Регистру јавних уговора који води министарство надлежно за послове финансија као јединствену електронску базу података на порталу јавних набавки. Јавно тело дужно је да достави министарству закључен јавни уговор са свим прилозима, као и измене уговора и свих прилога ради уписа у Регистар.

Министар надлежан за послове финансија је прописао садржину и начин вођења Регистра, Правилником о начину вођења и садржини Регистра јавних уговора („Службени гласник РС”, бр. 57 од 3. јула 2013, 110 од 13. децембра 2013).



Након закључења јавног уговора, реализација јавног уговора се наставља оснивањем ДПН (осим ако је било искључено предлогом пројекта ЈПП или концесионим актом) код уговорног ЈПП или оснивањем или докапитализацијом постојећег привредног друштва за реализацију јавног уговора код институционалног ЈПП.

У оба случаја, било ДПН или институционално ЈПП које буде обављало и делатност управљања комуналним отпадом мора испунити услове из свих законских и подзаконских аката који се примењују у овој области, а ради отпочињања и обављања делатности.

2. Реализација пројеката јавно-приватног партнерства у вези са обављањем делатности управљања комуналним отпадом са елементима концесије



Реализација Концесије почиње доношењем Одлуке јавног тела да реализује концесију, коју доноси орган јавног тела зависно од засебне регулативе на локалном нивоу. Међутим, треба напоменути да доношењу ове одлуке претходе анализе различите природе, које би указале на потребу реализације пројекта из баш области у питању. То могу бити различите, анализе, стратешки или плански документи.

У области управљања комуналним отпадом, претходне анализе се могу радити у форми елабората о оправданости или некој другој сличној форми, а ту је суштински најважније да надлежни органи приликом разматрања и одлучивања о покретању процедуре успостављања ЈПП, испред себе имају на располагању све важније информације потребне за целовито сагледавање слабости и недостатке постојећег система управљања отпадом због којих се размишља о успостављању ЈПП.

Уколико размишљање иде у правцу да предмет ЈПП буде поверавање приватном партнеру послова сакупљања и одвоза комуналног отпада, судбина постојећег ЈКП би требало да буде у у првом плану, а тада би било пожељно да Елаборат о оправданости успостављања ЈПП има следећи оквирни садржај:

- Постојећи систем сакупљања одвоза комуналног отпада
  - Број структура и стање возила и посуда за одлагање отпада
  - Кадровски капацитети ЈКП и структура запослених
  - Цене услуга управљања отпадом и инвестициона способност ЈКП
  - Текуће и капиталне субвенције из локалног буџета према ЈКП
- Пословање ЈКП
  - Учешће прихода од управљања отпадом у укупних приходима ЈКП
  - Број запослених на делатности управљања отпадом
  - Учешће трошкова запослених у укупним расходима
  - Реализоване инвестиције у возила и опрему везане за делатност управљања отпадом у претходне 3 године
  - Резултати пословања
- Главне слабости постојећег система управљања отпадом у ЈЛС
- Оцена одрживости пословања ЈКП у случају губитка посла и прихода због поверавања делатности управљања отпадом другом привредном субјекту

Уколико је предмет ЈПП поверавање приватном партнеру, не већ уходаних, него потпуно нових послова и поступака у третману комуналног отпада, Елаборат о оправданости успостављања ЈПП би фокус требало да стави не на пословање јавног комуналног предузећа, већ на разлоге због којих ови нови поступци нису раније уведени. У том случају могао би да детаљније разради следећа питања:

- Недостаци постојећег система управљања отпадом у односу на националне циљеве
  - Развијеност система примарне и секундарне сепарације
  - Смањење транспортних трошкова
  - Поступање са посебним токовима отпада
  - Безбедно одлагање претходно неискоришћеног остатка комуналног отпада
- Нови поступци у третману које у складу са националним циљевима треба увести у наредном периоду
  - Увођење система одлагања 2 канте и изградња сортирнице за раздвајање корисних фракција и рециклабила
  - Санација/рекултивација/ремедијација постојећег регистрованог сметлишта
  - Изградња центра за третман и збрињавање комуналног отпада са линијама за механичко-болошки третман и санитарном депонијом
- Оквирни предрачун инвестиција у нове садржаје и могући извори средстава за њихово финансирање
  - Сопствена наменска средства из локалног буџета и акумулације (добити) ЈКП
  - Наменска суфинансирајућа средства буџета Републике Србије којима Република подржава локалне капиталне пројекте овог типа
  - Могућности обезбеђења донаторских или кредитних средстава аплицирањем код међународних развојних и финансијских организација
  - Степен задужености ЈЛС и ЈКП и могућности додатног кредитног задужења
- Очекиване користи у случају да се нови садржаји обезбеђују у оквиру ЈПП аранжмана и граничне вредности главних варијабли (обавезе које остају јавном партнеру, сопствено учешће, јединична цена услуга...)

Даље, јавно тело, пре сачињавања предлога за доношење концесионог акта, именује стручни тим за израду конкурсне документације који врши процену вредности концесије, израђује студију оправданости давања концесије и предузимање свих осталих радњи које претходе поступку давања концесије у складу са одредбама закона и посебних прописа којима се ближе уређује област из које је предмет концесије (у даљем тексту: Стручни тим јавног тела).

Задаци Стручног тима јавног тела су:

1) пружање стручне помоћи јавном телу при припреми потребних анализа, односно студија оправданости давања концесије, при припреми и изради услова и конкурсне документације, правила и услова за оцену понуђача и примљених понуда, као и критеријума за избор понуде;
2) прегледање и оцена пристиглих понуда;
3) утврђивање предлога одлуке о избору најповољније понуде за давање концесије или предлога одлуке о поништају поступка давања концесије, и образложење тих предлога;
4) обављање осталих послова потребних за реализацију поступка давања концесије.

Јавно тело у изради студије оправданости давања концесије посебно узима у обзир јавни интерес, утицај на животну средину, услове рада, заштиту природе и културних добара, финансијске ефекте концесије на буџет општине.



Предлог концесионог акта доставља се Комисији за јавно-приватно партнерство ради давања мишљења и оцене да ли се конкретни пројекат може реализовати у форми ЈПП са елементима концесије.

Након прибављања позитивног мишљења Комисије за јавно-приватно партнерство, а на основу економских, финансијских, социјалних и других показатеља и процене утицаја концесионе делатности на животну средину, надлежно јавно тело припрема предлог за доношење концесионог акта који доставља, ради усвајања органима за одобравање и то:

1) Влади, ако је давалац концесије Република Србија, када су јавна тела и предмет концесије у надлежности Републике Србије;
2) Влади аутономне покрајине, ако је давалац концесије аутономна покрајина, када су јавна тела и предмет концесије у надлежности те аутономне покрајине;
3) скупштини јединице локалне самоуправе, ако је давалац концесије јединица локалне самоуправе, када су јавна тела и предмет концесије у надлежности те јединице локалне самоуправе.



По доношењу концесионог акта од стране органа за одобравање, поступак давања концесије почиње даном објављивања јавног позива у „Службеном гласнику Републике Србије", а окончава се доношењем коначне одлуке о избору најповољније понуде или доношењем коначне одлуке о поништају поступка давања концесије.

Ако реализација пројекта ЈПП подразумева давање концесије из члана 10. став 1. Закона (Концесија јесте уговорно или институционално ЈПП са елементима концесије у коме је јавним уговором уређено комерцијално коришћење природног богатства, добра у општој употреби која су у јавној својини, односно добра у својини јавног тела или обављања делатности од општег интереса, које јавни партнер уступа приватном партнеру, на одређено време, под посебно прописаним условима, уз плаћање концесионе накнаде од стране приватног, односно јавног партнера, при чему приватни партнер сноси ризик везан за комерцијално коришћење предмета концесије), **поступак избора приватног партнера спроводи се у складу са одредбама Закона о ЈПП**.

Ако је концесија која се додељује посебан облик концесије за јавне радове, односно јавне услуге у складу са чланом 10. ст. 2, 3. и 4. Закона (Посебни облици концесије су концесија за јавне радове и концесија за јавне услуге. Концесија за јавне радове је уговорни однос истоветан уговору о јавној набавци којим се врши набавка радова у складу са законом којим се уређују јавне набавке, осим чињенице да се накнада за јавне радове састоји или од самог права на комерцијално коришћење изведених радова или од тог права заједно са плаћањем. Концесија за јавне услуге је уговорни однос истоветан

уговору о јавној набавци услуга у складу са законом којим се уређују јавне набавке, ако се накнада за пружене услуге састоји или од самог права на комерцијално коришћење, односно пружање услуга или од тог права заједно са плаћањем.), **на поступак одабира концесионара/приватног партнера примењују се поступци јавне набавке, одређени законом и подзаконским актима којим се уређују јавне набавке.**

Јавни уговор је уговор о јавно-приватном партнерству са или без елемената концесије, закључен у писаном облику између јавног и приватног партнера, којим се у циљу реализације пројекта јавно-приватног партнерства, уређују међусобна права и обавезе уговорних страна.



Јавно тело, после доношења одлуке о избору приватног партнера, а пре закључења јавног уговора, има обавезу да органу за одобравање достави коначни нацрт јавног уговора укључујући прилоге који чине његов саставни део, ради давања сагласности. Орган за одобравање је дужан да на основу оцене о усаглашености нацрта уговора са Законом и са конкурсном документацијом, дâ сагласност на коначни нацрт уговора у року од 30 дана од дана његовог достављања. Јавни уговор може бити закључен по добијању ове сагласности.

На све измене и допуне закљученог јавног уговора којима се мењају права и обавезе уговорних страна, примењује се исти поступак.

Сходно члану 74. Закона о ЈПП Јавни уговори евидентирају се у Регистру јавних уговора који води министарство надлежно за послове финансија као јединствену електронску базу података на порталу јавних набавки - подпортал. Јавно тело дужно је да достави министарству закључен јавни уговор са свим прилозима, као и измене уговора и свих прилога ради уписа у Регистар.

Министар надлежан за послове финансија је прописао садржину и начин вођења Регистра, Правилником о начину вођења и садржини Регистра јавних уговора („Службени гласник РС”, бр. 57 од 3. јула 2013, 110 од 13. децембра 2013).



Након закључења јавног уговора, реализација јавног уговора се наставља оснивањем ДПН (осим ако је било искључено концесионим актом) код уговорног ЈПП или оснивањем или докапитализацијом постојећег привредног друштва за реализацију јавног уговора код институционалног ЈПП са елементима концесије.

У оба случаја, било ДПН или институционално ЈПП са елементима концесије, које буде обављало и делатност управљања комуналним отпадом, мора испунити услове из свих законских и подзаконских аката који се примењују у овој области, а ради отпочињања и обављања делатности.

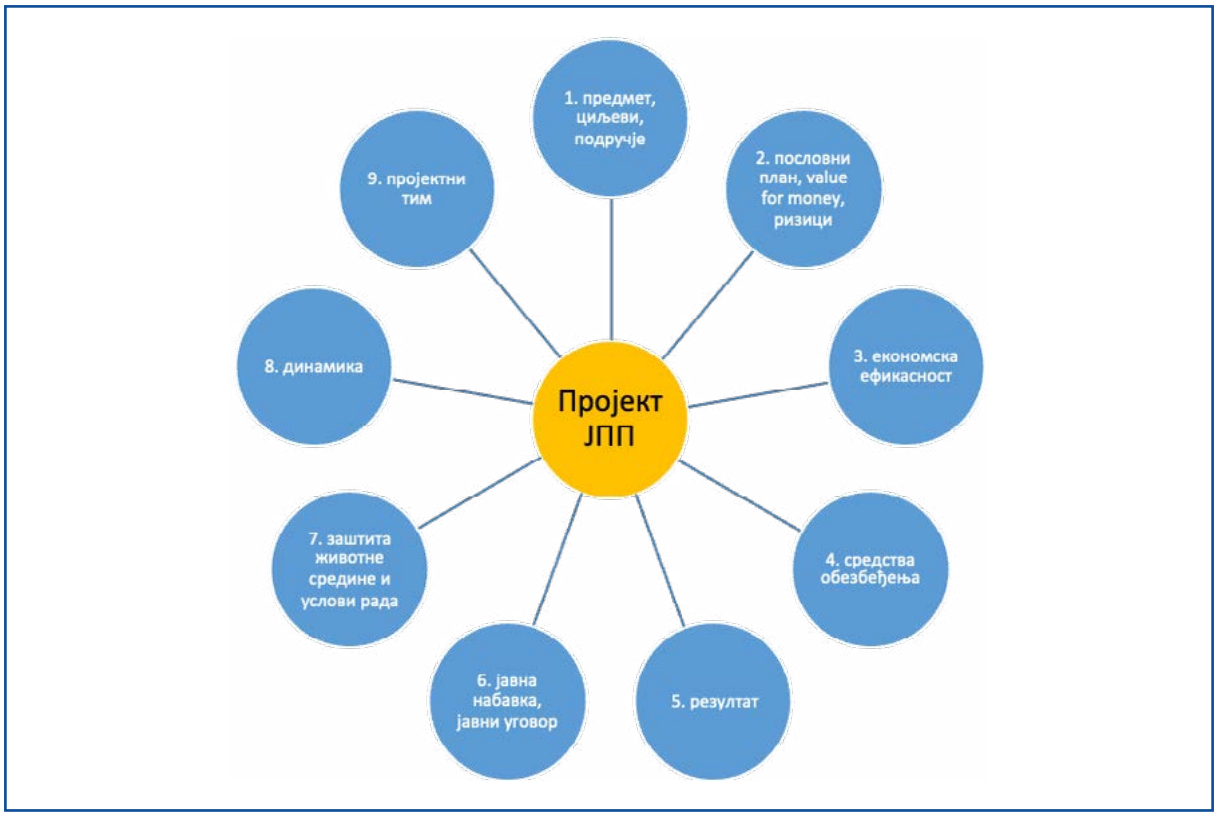
III
САДРЖИНА И ЕЛЕМЕНТИ предлога пројекта јавно-приватног партнерства и предлога концесионог акта у области управљања комуналним отпадом

У даљем тексту овог Приручника, биће дат пример и објашњење садржине и елемента предлога пројекта јавно-приватног партнерства и предлога концесионог акта у области управљања комуналним отпадом.

1. СЛИЧНОСТИ И РАЗЛИКЕ у садржини предлога пројекта јавно-приватног партнерства и предлога концесионог акта у области управљања комуналним отпадом

Основни елементи предлога пројекта ЈПП и предлога концесионог акта су дефинисани Законом. Ови елементи су различито именовани и изгледа као да је реч о потпуно другачијој структури. Међутим, детаљнијом анализом основних елемената предлога пројекта јавно-приватног партнерства и предлога концесионог акта који су дефинисани Законом, закључује се да, кад је реч о припреми наведених докумената, нема суштинске разлике већ је више реч о терминолошким разликама.

Из овог разлога у овом делу Приручника биће приказане основне сличности и разлике између ова два акта.



Слика 3. Садржина предлога пројекта јавно-приватног партнерства



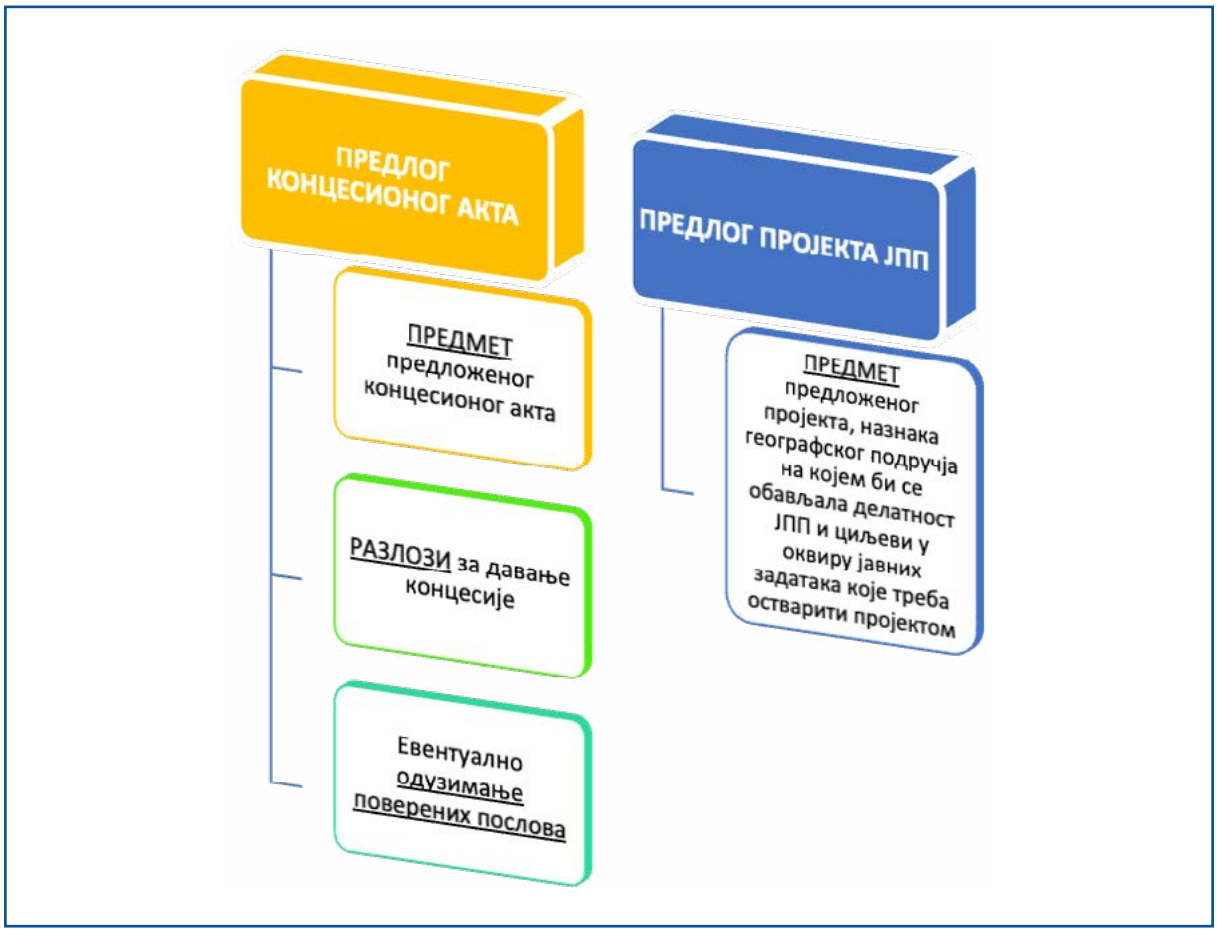
Слика 4. Садржина предлога концесионог акта

У наставку је дат упоредни приказ основних разлика и сличности у садржини предлога пројекта јавно-приватног партнерства и предлога концесионог акта.

1.1. Предмет пројекта

Предмет предлога пројекта у сваком случају мора бити добро дефинисан, јер управо у овом делу пројекта се приказује суштина реализације.

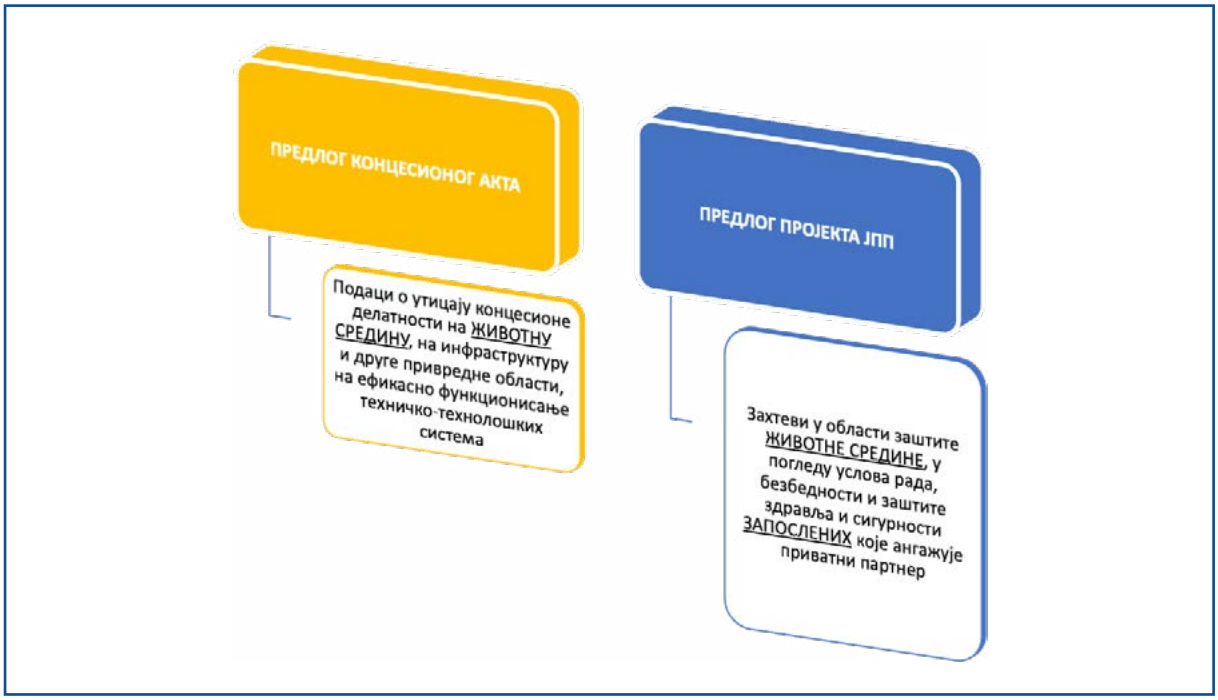
Када је међутим реч о концесионом акту, а за разлику од предлога пројекта ЈПП, у Закону је наведено да је потребно објаснити и евентуално одузимање поверених послова и одузимање права коришћења имовине за обављање поверених послова. Такође, није наведено да је потребно дефинисати део који се односи на географско подручје на којем би се обављала делатност, нити циљеви у оквиру јавних задатака које треба остварити пројектом. Међутим, потпуно је логично и јасно да је немогуће детаљно и добро објаснити предмет пројекта без прецизирања места реализације као и циљева реализације, те је потребно ове податке навести и у предлогу концесионог акта.



Слика 5. Разлике између концесионог акта и предлога пројекта ЈПП, предмет

1.2. Животна средина

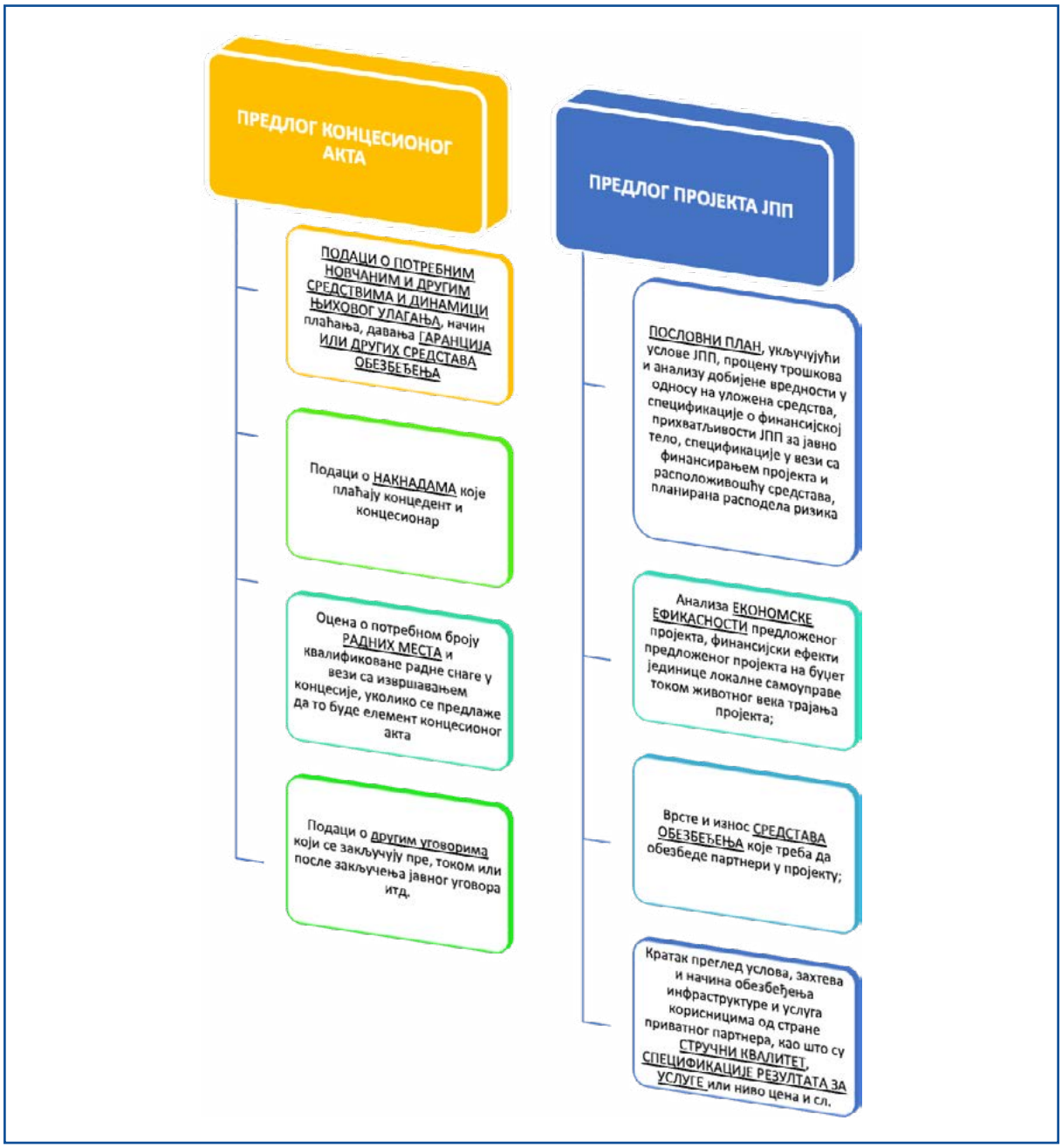
Закон о ЈПП донекле другачије дефинише захтев у вези са заштитом животне средине за предлог пројекта ЈПП и предлог концесионог акта. Код пројекта јавно-приватног партнерства је потребно навести захтеве у погледу услова рада, безбедности и заштите здравља и сигурности запослених које ангажује приватни партнер, а код концесионог акта потребно је описати како обављање делатности у вези са предметом концесије утиче на локалну инфраструктуру и привреду. Међутим, оба ова захтева је јасно да је корисно и добро да буду наведена у обе форме и у предлогу пројекта ЈПП и предлогу концесионог акта, тим пре што су прописи у вези са условима рада, безбедности и заштите здравља и сигурности запослених императивне природе и свакако се морају испоштовати од стране сваког послодавца.



Слика 6. Разлике између концесионог акта и предлога пројекта ЈПП, животна средина

1.3. Пословни план и финансијско-економска анализа

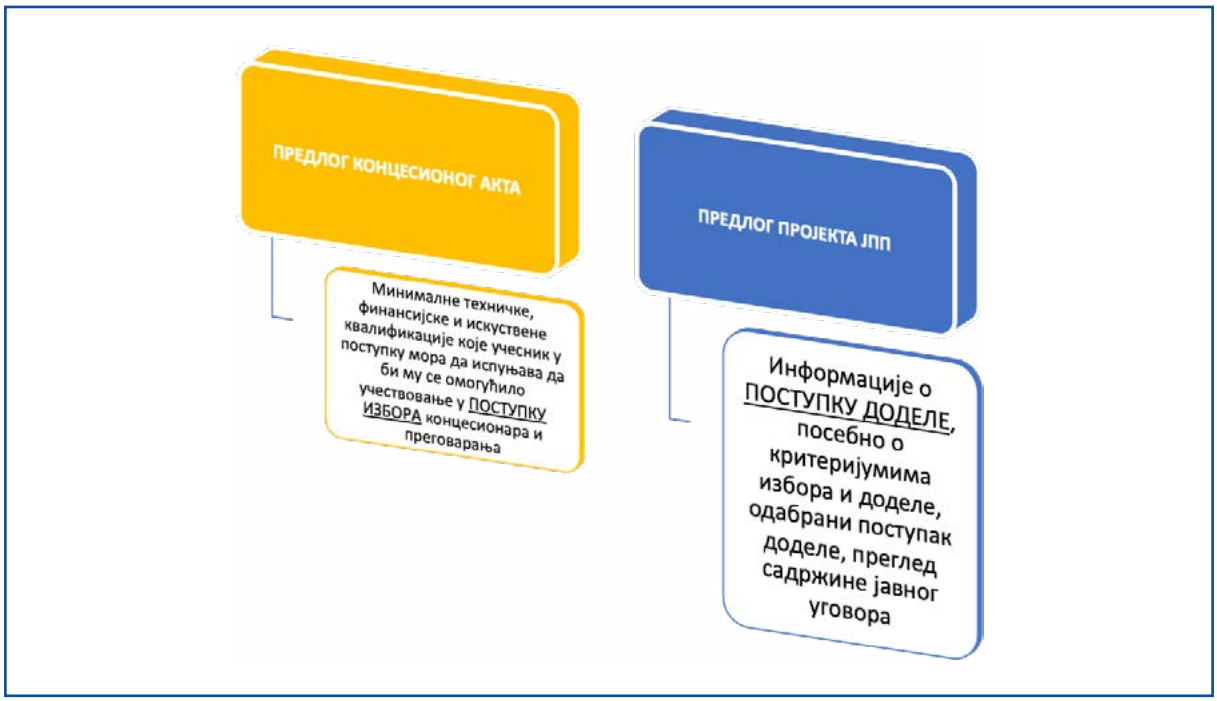
На претходној слици уочава се да је Закон другачије дефинисао елементе предлога пројекта ЈПП и предлога концесионог акта, у погледу финансијско-економске анализе. Међутим ове терминолошке разлике нису и суштинске. И код предлога пројекта ЈПП и концесионог акта неопходно је урадити и приказати детаљну и образложену финансијско економску анализу.



Слика 7. Разлике између концесионог акта и предлога пројекта ЈПП, пословни план и финансијско-економска анализа

1.4. Избор приватног партнера

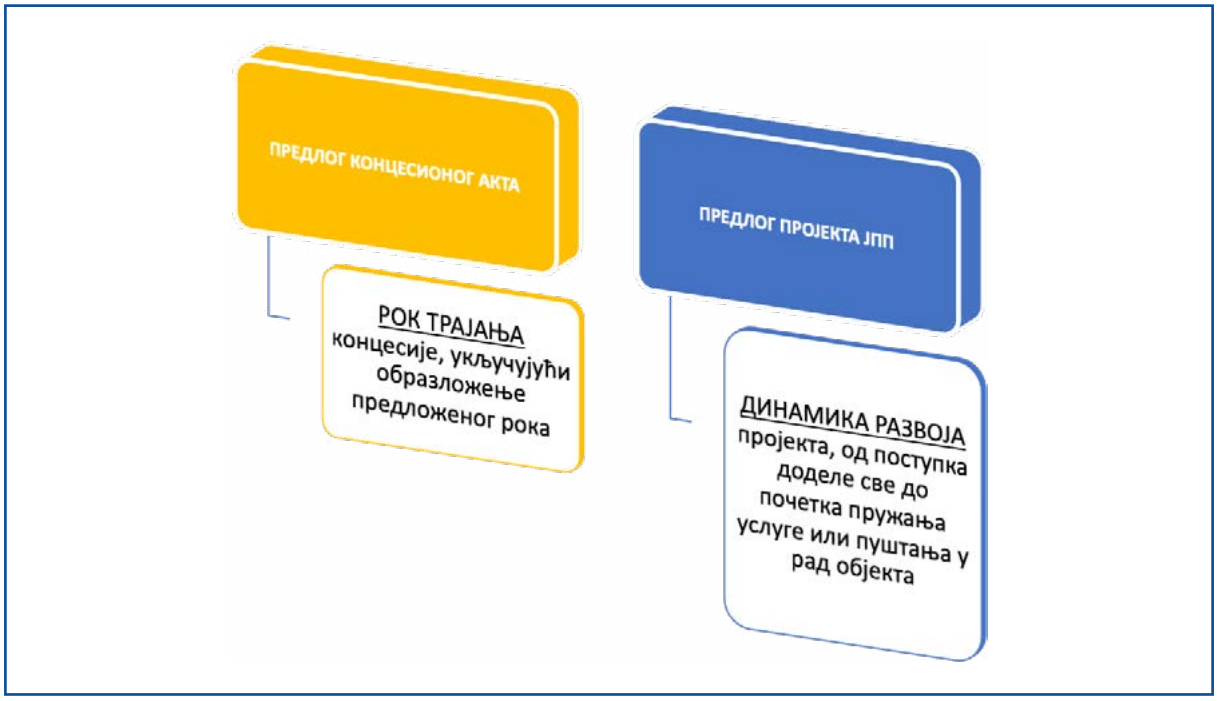
Код избора приватног партнера, било је речи у претходној главни овог Приручника. Постоји другачији законски третман поступка избора приватног партнера код ЈПП са или без елемената концесије. Међутим, у погледу објашњења у предлогу пројекта ЈПП или предлогу концесионог акта, овај захтев је само другачије формулисан, али се односи на исте информације које треба приказати и то информације о планираном поступку доделе јавног уговора.



Слика 8. Разлике између концесионог акта и предлога пројекта ЈПП, избор приватног партнера

1.5. Трајање

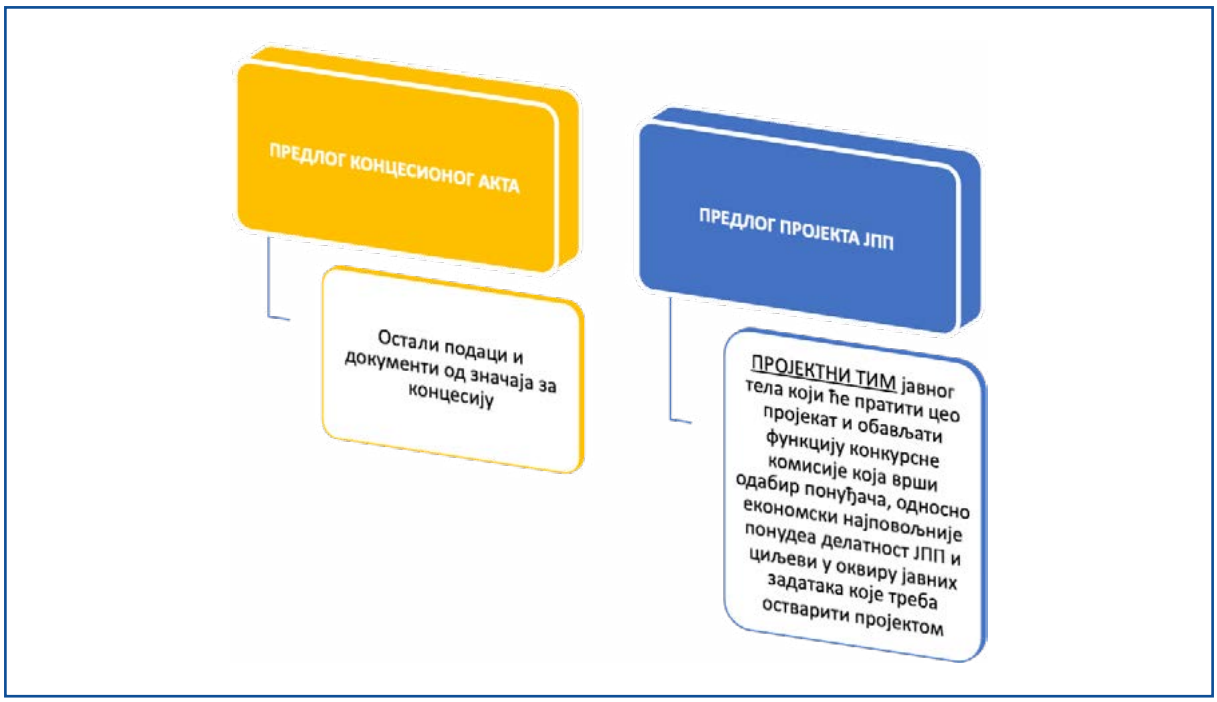
Видимо да је податак о временским подацима предлога пројекта ЈПП са или без елемената концесије другачије формулисан. Међутим, реч је о терминолошким разликама, а сами подаци које је потребно приказати се односе на планирани временски интервал свих фаза током реализације пројекта јавно-приватног партнерства, односно концесије. У том смислу, и у једном и у другом случају треба образложити предложени рок који свакако треба да буде усклађен са вредношћу пројекта, будући да је Законом дефинисано да се рок на који се закључује јавни уговор одређује на начин који не ограничава тржишну утакмицу више него што је то потребно да се обезбеди амортизација улагања приватног партнера и разуман повраћај уложеног капитала, при чему се узима у обзир ризик који је повезан са комерцијалним коришћењем предмета уговора.



Слика 9. Разлике између концесионог акта и предлога пројекта ЈПП, трајање

1.6. Остало

У погледу осталих података које Закон о ЈПП дефинише као неопходне делове предлога пројекта ЈПП са или без елемената концесије то су, код предлога концесионог акта остали подаци, а код предлога пројекта ЈПП пројектни тим. Видимо да код предлога концесионог акта нема експлицитног захтева за навођењем чланова стручног тима, али би то свакако требало навести. Такође, код концесионог акта се предвиђа и навођење свих осталих информација које јавно тело сматра релевантним, што је наравно увек могуће и у предлогу пројекта ЈПП.



Слика 10. Разлике између концесионог акта и предлога пројекта ЈПП, остало

2. САДРЖИНА предлога пројекта јавно-приватног партнерства у области управљања комуналним отпадом

2.1. Предмет предложеног пројекта јавно-приватног партнерства, назнака географског подручја на којем би се обављала делатност јавно-приватног партнерства и циљеви у оквиру јавних задатака које треба остварити пројектом

Предмет предложеног пројекта ЈПП са или без елемената концесије подразумева приказ:

- описа постојећег стања у области која је предмет јавно-приватног партнерства, како фактички тако и нормативни и институционални,
- детаљно приказан и дефинисан предмет јавно-приватног партнерства,
- опис географског подручја на којем би се обављала делатност јавно-приватног партнерства и
- циљеви (општи, посебни и појединачни) у оквиру јавних задатака које треба остварити пројектом јавно-приватног партнерства.

Већ је наглашено да је неопходно да овај део предлога пројекта јавно-приватног партнерства буде добро и детаљно образложен будући да управо указује на значај предложеног предмета пројекта за јавно тело (општину, град) и, посебно, за кориснике одређене услуге или инфраструктуре која је предмет предложеног пројекта.

Шта може да буде предмет пројекта у области управљања комуналним отпадом?

Из реченог проистиче да се у области управљања отпадом може успостављати неколико основних типова пројеката који се међусобно разликују управо по томе шта им је предмет, односно који сегмент управљања отпадом је предмет поверавања приватном партнеру.

Ту практично имамо „теже" и „лакше" пројекте, где се под теже пројекте убрајају ЈПП аранжмани у којима приватни партнер улаже сопствена средства у изградњу инфраструктурних комуналних објеката попут улагања у изградњу санитарне депоније, постројења за термичко искоришћење сагорљивог дела комуналног отпада, постројење за третман биолошки разградивог дела комуналног отпада или неко друго слично постројење чији је планирани век употребе и коришћења 20 или више година.

У лакше пројекте би се по овом критеријуми сврстали ЈПП аранжмани у којима је приватни партнер у инвестиционом делу спреман да финансира само набавку опреме, што не значи да се ту аутоматски ради о финансијски мање захтевним улагањима, али сам ЈПП аранжман у овом случају има потпуно другу логику и карактер.

Судећи по досадашњој пракси, највеће шансе за успешно успостављање јавно приватног партнерства, имали би следећи пројекти:

Табела 2. Послови који би могли бити кандидовани за поверавање у ЈПП аранжманима

Делатност (предмет ЈПП)	Јавни партнер	Приватни партнер
1. Третман и трајно збрињавање комуналног отпада на санитарној депонији са пратећим садржајима (са или без постројења за третман)	Задржава послове сакупљања и транспорта, а поверава приватном партнеру послове депоновања и трајног збрињавања претходно неискоришћеног остатка комуналног отпада	Обезбеђује средства за за инвестицију и управља депонијом на дужи период у коме је процењено да може да врати уложена средства
2 . Третман појединих фракција комуналног отпада у постројењу за механички, биолошки или термички третман	Задржава послове сакупљања, транспорта и депоновања, а поверава приватном партнеру послове третмана одређених фракција комуналног отпада	Обезбеђује средства за за инвестицију и управља постројењем на дужи период у коме је процењено да може да врати уложена средства
3. Сакупљање и транспорт мешаног комуналног отпада и примарно сепарисаних рециклабла (примарна рециклажа)	Задржава послове третмана и депоновања, а приватном партнеру поверава послове сакупљање и транспорт мешаног комуналног отпада и примарно сепарисаних рециклабла	Преузима опрему и део запослених, инвестира у недостајућу опрему, сортирницу и обавља поверене послове у року који је предвиђен јавним уговором
4. Сакупљање, транспорт и складиштење рециклабила пореклом из комуналног отпада	Задржава послове третмана, депоновања и сакупљања мешаног комуналног отпада, а приватном партнеру поверава послове сакупљања транспорта и привременог складиштења примарно сепарисаних рециклабила	Инвестира у потребну опрему и возила, линије за сепарације и манипулацију са сакупљеним рециклабилима и обавља поверене послове у року који је предвиђен јавним уговором

У Србији тренутно 25 ЈЛС у области управљања отпадом има склопљене ЈПП аранжмане. Предмет сарадње су до сада били или комбинација послова побројаних под редним бројевима 1 и 3 (Лесковац, Јагодина, Кикинда, Лапово…) или само пројекти чији је предмет сакупљање комуналног отпада и рециклабила (Гроцка, Велико Градиште, Нови Бечеј, Ковачица, Опово …). До сада, са изузетком Београда, није било покушаја да се партнерство успостави само на неком виду механичког, биолошког или термичког третмана, а до сада потенцијални приватни партнери нису показали интересовање за аранжмане у којима би приватни партнер био задужен само за примарну рециклажу и даље поступање са амбалажним отпадом пореклом из комуналног отпада.

Обзиром да већина од поменутих ЈПП аранжмана успостављено пре више од 10 година, до сада су се показале све добре и лошије стране сарадње. Било је и конфликтних ситуација које су резултирале или редефинисањем уговорних односа (као нпр. у Великом Градишту) или чак и потпуним раскидом сарадње (примери из Петровца на Млави, Малог Црнића и пар мањих суседних општина).

Посматрано из угла приватних партнера главни проблеми су се јављали по правилу после избора на којима је битније мењана структура локалних органа власти, а где су новоизабрана лица и органи, без правог уговорног основа, преиспитивала све што су радили њихови претходници и све што је иначе рађено пре њих.

Са друге стране, показало се да се за јавног партнера највећи ризик јављао у случајевима раскида уговора када се приватни партнер из неког разлога потпуно повлачио из посла, а после чега је требало да прође више месеци да се грађанима обезбеди уредно пружање комуналних услуга.

Одређених мањих конфликата на релацији јави-приватни партнер било је и код финансирања, али у већини случајева ове конфликтне ситуације су лако и брзо превазилажене неким компромисним договорима.

Међусобна права и обавезе јавног и приватног партнера, зависе пре свега од тога који сегмент управљања отпадом је предмет сарадње и ЈПП аранжмана у питању.

Сходно наведеном, **два су типа ЈПП аранжмана** који се међусобно разликују пре свега по висини и карактеру почетних улагања:

1) јавни партнер приватном партнеру поверава послове управљања санитарном депонијом и/или постројењем за третман који у даљем тексту због лакшег праћења називамо **Центар за третман** (или само Центар) и
2) јавни партнер приватном партнеру поверава послове сакупљања и транспорта мешаног комуналног отпада и/или сакупљања и транспорта рециклабила који у даљем тексту називамо **Сакупљање отпада** (или само Сакупљање).

Трећи тип ЈПП аранжмана је случај који се догађа у пракси, а када се приватном партнеру повери и управљање Центром за третман и сакупљање отпада, што цео аранжман и уговор чини за толико сложенијим зато што поред инвестиционе компоненте, овакав аранжман има и елементе концесије.



Центар за третман је први тип пројекта ЈПП који има наглашени инфраструктурни карактер где би јавно приватно партнерство могло да се ради у БОТ („*build-operate-transfer*") или неком њему сродном аранжману. Ту приватни партнер преузима обавезу да финансира изградњу санитарне депоније, са или без пратећих постројења за механичко биолошки третман комуналног отпада, а за узврат очекује да у дужем временском периоду довољним да се врати уложено почетно улагање, управља тим Центром. По истеку уговореног периода, ако се аранжман вољом обе уговорне стране не продужи, сви изграђени садржаји постају јавна својина, односно прелазе у власништво једне или више јединица локалне самоуправе које су легитимисане на страни јавног партнера.

ЈПП аранжмани који су најсличнији Типу 1 које карактеришу значајна почетна улагања и јака инвестициона компонента, већ дужи низ година постоје и у државама у окружењу, али постоје и код нас. Тако је на пример француска фирма ONIX у Банској Бистрици (Словачка), очекујући да јој се уложени новац у потпуности врати после 10-так година, још крајем прошлог века инвестирала у регионалну санитарну депонију на којој се трајно збрињава сав претходно неискоришћени комунални отпад сакупљен у региону око овог словачког града. Други пример је санитарна депонија у Дебрецину (Република Мађарска), у коју је пре више од 20 година инвестирала тада аустријска фирма A.C.A.[2]

2 Ова компаније је касније мењала власнике, па је због тога седиште прво пресељено у Француску, да би у тренутку писања овог Приручника компанија са седиштем у Шпанији наставила да ради под другим називом ФЦЦ

која је у том периоду имала и друге сличне пројекте у државама у транзицији (Праг у Чешкој, Арад у Румунији).

А.С.А. је у Србији прву такву инвестицију имала у Кикинди где је још 2002. године у аранжману са локалном самоуправом Кикинде изграђена санитарна депонија која је имала амбицију да задовољава потребе ширег региона, али на коју се бар до сада, довози и третира само комунални отпад из града Кикинде. Ова компанија је нешто касније, инвестирала у изградњу друге санитарне депоније лоциране у Лапову на којој се поред отпада из Лапова одлаже и третира комунални отпад из Баточине, Раче и Деспотовца, а овој приватној компанији су локалне самоуправе поред управљања депонијом поверили и послове сакупљања и транспорта комуналног отпада, тако да та компанија у ових 5 ЈЛС практично и данас обавља комплетну делатност управљања отпадом (Тип 3 ЈПП аранжмана).

Аустријски конзорцијум PWW је на сличан начин успоставио партнерство са јавним сектором тако што је инвестирао у две санитарне депоније: прво у Лесковцу, а убрзо после тога и у Јагодини, на којима се поред отпада из ова два града, довози и трајно збрињава (депонује) отпад из околних мањих општина са којима је PWW успоставио партнерство код другог типа ЈПП – у области сакупљања комуналног отпада.

Осим у општинама које гравитирају некој од 4 регионалне депоније са већински приватним капиталом, други тип ЈПП аранжмана – сакупљање отпада код нас је успостављан је и у неким другим мањим општинама попут Новог Бечеја, Опова, Ковачице где су поменуте локалне самоуправе на дужи временски период повериле послове сакупљања и транспортна комуналног отпада „ћерки" аустријске фирме Брантнер, а такви слични аранжмани у којима је приватни партнер задужен само за сервис сакупљања и транспорта, склопљени су у Великом Градишту (партнер грчки Спидер) и општини Гроцка (парнер из Италије).

2.2. Пословни план

Приликом писања пословног плана код предлога пројеката јавно-приватног партнерства (ЈПП), прво се дефинише област где је планирано ЈПП – у овом случају је то управљање комуналним отпадом. Након тога се побрајају све делатности које ће (по одобрењу пројекта) прећи на приватног партнера. У случају управљања комуналним отпадом, то могу бити следеће:

- Организација и план сакупљања комуналног отпада;
- Подела посуда домаћинствима;
- Организација оперативног сектора на сакупљању и транспорту;
- Сакупљање и одвожење комуналног отпада од корисника услуге;
- Организовано пружање услуге комерцијалним и индустријским клијентима у складу са њиховим потребама;
- Превоз и квантификација превеженог отпада (вагање и израда мерног листа);
- Опремање дворишта за сакупљање – рециклажног дворишта;
- Организација и имплементација примарне селекције отпада;
- Квантификација селектованог отпада и третман;
- Организација и вођење транспарентне, уредне и детаљне евиденције пружених услуга, као и корисника обухваћених услугом;
- Израда, дистрибуција и наплата месечних рачуна за пружену услугу;
- Организација одељења подршке клијентима корисницима услуге као и континуално отклањање свих уочених недостатака;
- ИТ и комуникациона подршка, техничка и технолошка подршка;
- Сервис и одржавање и др.

Претпоставке пројекта су да ће вршење услуге бити у континуитету, према унапред утврђеном и договореном плану у трајању уговорног периода (предвиђено трајање пројекта).

Важно

Потребно је имати у виду да наплата потраживања не може почети одмах по потписивању јавног уговора, већ када се створе услови за то (припремне радње које ће омогућити увођење услуге управљања комуналним отпадом).

Спровођење пројеката у области управљања комуналним отпадом подразумева оснивање друштва посебне намене (ДПН) чији су оснивачи приватни и јавни партнер. ДПН се оснива у одговарајућој правној форми (обично у форми друштва са ограниченом одговорношћу), са уписаним оснивачким капиталом у износу усклађеним са захтевима јавног партнера. Након завршетка истека пројекта, престаје рад ДПН, а објекат (уколико је његова изградња била предвиђена пројектом), опрема, техничка документација за опрему и документација о одржавању опреме се предаје јавном партнеру у трајно власништво. Најчешће, остала опрема која је служила функционисању ДПН (нпр. алат, неспецијализована возила, канцеларијски материјал и сл.) остаје у власништву приватног партнера.

Инвестициони и оперативни трошкови које генерише одређени пројекат, зависиће пре свега од обавеза које преузимају уговорне стране. У пракси функционишу два типа ЈПП код пројеката који се односе на управљање комуналним отпадом. У приручнику су означена као Тип 1 и Тип 2, тако да ће се доле представљени капитални и оперативни трошкови односити на први, односно други тип оваквих пројеката.

Пројекат Тип 1 – Изградња и управљање депонијом

Предрачуни инвестиционих и оперативних трошкова за овај тип пројекта, најчешће се раде под следећим претпоставкама:

1) Јавни партнер у ДПН улаже само грађевинско земљиште, а приватни партнер финансира сва планирана инвестициона улагања где највећи део новца треба обезбедити за депонију;
2) Процена укупног капацитета депоније;
3) Процена планиране количине комуналног отпада који се третира и трајно збрињава (уз прецизирање који проценат отпада ће се прерадити, а који проценат ће се одложити на депонију);
4) Идентификација потребне опреме за адекватно функционисање депоније (вага, грађевинска механизација, лабораторија и др.);
5) Дефинисање додатних просторија и крупне опреме која је потребна за функционисање депоније (нпр. хала са сортирницом, линија за биолошки третман и сл.);
6) Потребан број запослених одговарајуће квалификационе структуре.

Пројекат ЈПП Тип 2 – Сакупљање и транспорт комуналног отпада

Претпоставке под којима су пројектовани трошкови код другог типа пројекта у коме јавни партнер не очекује да приватни партнер финансира изградњу инфраструктурних објеката, већ му само поверава послове сакупљања и транспорта мешаног комуналног отпада и рециклабила могу бити следеће:

- Јавни партнер обезбеђује управну зграду са одговарајућем оперативним спољним простором коју даје на коришћење приватном партнеру без накнаде;

- Процена количине комуналног отпада која ће се сакупљати и број становника на територији која ће бити покривена пројектом;
- Дефинисање додатних обавеза приватног партнера (нпр. поред мешаног комуналног отпада, приватни партнер је у обавези да опреми пунктове за одвојено одлагање рециклабилног отпада и да сакупља и на еколошки прихватљив начин третира те рециклабиле);
- Набавка специјализованих возила и опреме која ће се користити у току трајања пројекта;
- Потребан број запослених одговарајуће квалификационе структуре.

2.2.1. Капитални трошкови

Сви капитални трошкови се морају навести појединачно (по могућству у табели), а износи могу бити изражени у РСД или ЕУР. Након тога се сумирана вредност капиталних трошкова наводи као обједињена ставка **Укупни капитални трошкови.**

Пример 1. Пројекција капиталних трошкова за ЈПП пројекат Тип 1.

Опис		Укупни трошкови (у ЕУР или РСД)	Животни век (у год.)	Амортизација (у ЕУР или РСД)
Грађевински радови (укупно)				
1	Изузимање и комунално опремање земљишта			
2	Приступне саобраћајнице			
3	Санитарна регионална депонија			
4	Сортирница и линија за третман			
Планирање и инжењеринг (укупно)				
1	Пројекти студије анализе			
2	Надзор, сагласности и дозволе			
Опрема и делови (укупно)				
1	Компактор за рад на депонији			
2	Опрема за сервисни блок у комплексу депоније			
3	Друга механизација за рад на депонији			
4	Опрема за сортирницу и постројење за третман			
5	Вага, контејнери и остала опрема			
Укупно капитални трошкови (Тип 1)				

Пример 2. Пројекција капиталних трошкова за ЈПП пројекат Тип 2.

Опис		Укупни трошкови (у ЕУР или РСД)	Животни век (у год.)	Амортизација (у ЕУР или РСД)
Опрема и делови (укупно)				
1	Специјализована возила за сакупљање и одвоз мешаног комуналног отпада			
2	Возила за одвоз рециклабила			
3	Посуде за одлагање мешаног комуналног отпада			
4	Посуде за одлагање рециклабила			
5	Друга опрема			
6	Ризик капиталног трошка			
Укупно				

Код ЈПП пројекта Типа 2 видимо да нема почетних улагања у објекте комуналне инфраструктуре, већ су сва почетна улагања везана за набавку возила и опреме потребне за обављање делатности.

Важно

Износи трошкова се увек наводе са укљученим ПДВ-ом.

Значајно је нагласити да цела инвестиција (са свим припадајућим трошковима) мора да буде оправдана, а пословање приватног партнера буде позитивно у складу са тржишним законима.

Додатно, сви наведени износи за капиталне трошкове морају садржати образложење, односно како се дошло до исказаног износа.

Пример 3. Образложење износа код капиталних трошкова

НАЗИВ ТРОШКА	ОБРАЗЛОЖЕЊЕ ТРОШКА
Специјализована возила за сакупљање и одвоз мешаног комуналног отпада	Трошак предвиђа набавку нове машине за за сакупљање и одвоз мешаног комуналног отпада. Износ је добијен од увозника бренда за Србију.
Возила за одвоз рециклабила	Предвиђена је набавка једног возила у току уговорног периода. Цена возила је добијена истраживањем тржишта.

Приликом израчунавања укупних капиталних трошкова, у обзир се мора узети и **Ризик капиталног трошка** који се израчунава на основу следеће формуле:

$$\text{Ркт} = \frac{\text{нПКт}}{\text{ПКт}} \text{ x } 100$$

Ркт – ризик капиталног трошка,
нПКт – непокривени капитални трошак,
ПКт – покривени капитални трошак.

Већина ризика се може контролисати у одређеној мери уплатама премија каско осигурања као и превентивним мерама одржавања. Део капиталног трошка може бити покривен каско осигурањем (специјализована возила, сортирница и линија за третман, сакупљачко двориште и сл.) на осигуране ризике (као што су нпр: крађа, пожар, природна непогода и сл.), док одређени (капитални) трошкови не могу бити покривени осигурањем (нпр. посуде), те се они морају урачунати у општи ризик пословања (**они представљају непокривени капитални трошак**).

У највећем броју случајева, уласком у ЈПП, сви трошкови капиталних инвестиција су финансирани из извора приватног партнера. Поред тога, у случају ЈПП, приватан партнер обезбеђује искуство и експертизу потребну за спровођење пројекта, као и стручни кадар.

2.2.2. Оперативни трошкови

Обим и износи оперативних трошкова (неопходних да пројекат буде спроведен на одговарајући начин) се добијају анализом тржишта. Код пројекта ЈПП у области управљања комуналним отпадом они најчешће обухватају: одржавање, електричну енергију, гориво, бруто зараде запослених за потребе пројекта, оперативну опрему (обично има животни краћи век од предвиђеног времена трајања пројекта), сервис опреме, премије осигурања и др.

Пример 4. Годишњи оперативни трошкови код пројеката ЈПП Тип 1.

Опис	Укупан трошак (у РСД или ЕУР)	Учешће (%)
Одржавање		
Електрична енергија		
Трошкови горива и мазива		
Трошкови запослених		
Телекомуникационе услуге		
Порези, таксе		
Административни трошкови		
Осигурање		
Остали трошкови		
Укупно оперативни трошкови		

Поред наведених трошкова, треба узети у обзир и трошкове амортизације, додатне финансијске расходе уколико би се инвестиција финансирала из кредита и сл.

Пример 5. Годишњи оперативни трошкови код пројеката ЈПП Тип 2.

Опис	Укупан трошак (у РСД или ЕУР)	Учешће (%)
Трошкови трајног збрињавања (депоновања)		
Услуге Центра за третман		
Оперативни трошкови		
Одржавање		
Електрична енергија		
Трошкови горива и мазива		
Трошкови запослених		
Телекомукационе услуге		
Порези, таксе		
Административни трошкови		
Премије осигурања		
Остали трошкови		
Укупни оперативни трошкови са депоновањем		

Важно

Износ укупних оперативних трошкова се добија тако што се сума годишњих трошкова помножи са бројем година колико је предвиђено трајање пројекта ЈПП.

Као и у случају капиталних трошкова, и наведене износе оперативних трошкова је потребно детаљно образложити.

Важно

Све капиталне и оперативне трошкове, као и ризике у вези са овим трошковима, према матрици треба пребацити на приватног партнера.

2.2.3. Приходи

Код пројеката ЈПП, приходи који су планирани у оквиру трајања пројекта могу бити наплаћени од крајњих корисника или од стране јавног партнера.

У ЈПП аранжманима где је предмет уговарања услуга са елементима концесије (Тип 2), односно где ДПН има директан и непосредан облигациони однос са крајњим корисницима, питање наплате посебно добија на значају и треба га решавати кроз неки вид подељене одговорности јавног и приватног партнера. У овом случају, уколико се наплата врши од крајњих корисника, потребно је урадити анализу тржишта како би се идентификовао укупан број корисника услуга од којих би се извршавала наплата (домаћинства, институције и привредни субјекти).

Пример 6. Класификација привредних субјеката и институција (процена прихода)

Категорија	Број	Тарифа
Домаћинства	3 и мање члана домаћинства	
	Више од 3 члана домаћинства	
Привредни субјекти	Привредни субјекти са објектима површине преко 400м2	
	Привредни субјекти са објектима површине 100-400м2	
	Привредни субјекти са објектима површине 40-90м2	
	Привредни субјекти са објектима површине мање од 35м2	
Државне институције		
Субјекти који не плаћају накнаду		

У категорији прихода од привредних субјеката и институција калкулација се често прави поделом на категорије: државне институције (који плаћају повлашћену или заштићену цену) и привредни субјекти који су подељени на подкатегорије у зависности од квадратуре објеката.

Важно

Неке јавне институције које не остварују приходе (домови здравља, културне установе и сл.) могу бити изузете од плаћања накнаде за одношење комуналног отпада.

Са друге стране, код ЈПП аранжмана Тип 1. где ДПН фактурише и наплаћује услуге од јавног партнера, ризик од слабије наплате је објективно далеко мањи, па по правилу не захтева неку посебну и додатну пажњу.

2.2.4. Дисконтна стопа

За оцену пројекта ЈПП неопходно је узети у обзир дисконтну стопу која се везује за процес дисконтовања и мерења временске вредности новца. Поступак одређивања дисконтне стопе прилагођен је дефинисаном концепту новчаног тока:

- за новчани ток после сервисирања дугова дисконтна стопа представља цену сопственог капитала;
- за новчани ток пре сервисирања дугова изражава пондерисану просечну цену капитала.

Капитални инвестициони пројекти су дугорочни и захтевају иницијална улагања финансијских средстава, док се приходи остварују одређен број година у току трајања пројекта. Услед тога, постоји потреба обрачуна вредности новца у времену. Обрачунавање садашње вредности новца који ће бити генерисан у будућности врши се дисконтовањем. Дисконтовање представља изражавање очекиване вредности будућег новца у данашњим вредностима.

Неки од фактора који утичу на формирање дисконтне стопе су:

- расположива количина средстава - сопствених и позајмљених;
- каматна стопа по којој се може добити или дати зајам;
- ризик давања или преузимања средстава;
- опште стање предузећа - развојна и финансијска политика;

- економска политика земље;
- стопа инфлације;
- стање на међународном тржишту капитала.

Код пројеката ЈПП најчешће се користи дисконтна стопа од 5,5% (препоручена у Методологији за анализу добијене вредности у односу на уложени новац, Комисије за ЈПП). Такође, приликом израде пословног плана пројеката ЈПП користи се препоручена стопа инфлације од 4% за сваку наредну годину, у складу са препоруком Народне банке Србије (НБС).

2.2.5. Матрица ризика

Анализа ризика нам пружа додатне информације тиме што пореди пројектоване економске и финансијске показатеље рентабилности са вероватноћом ризика. Квалитативна процена ризика се ради помоћу матрице ризика, са сврхом утврђивања ризика који би значајно утицали на изводљивост пројекта.

Ризик може имати један или више узрока, а његова појава једну или више последица. Према томе, ризик се схвата као претња успеху пројекта, али и као прилика за повећање шанси за успешну реализацију пројекта. Ризик пројекта је неизвестан догађај или стање које, ако се појави, има позитиван или негативан утицај на најмање један од циљева пројеката – рокове, трошкове, приходе, добит, квалитет или предмет пројекта. Уобичајено поимање ризика, међутим, углавном се односи на његов негативан утицај на пројекат.

2.2.5.1. Главни ризици

Као и код других пројеката, успостављање ЈПП у области управљања отпадом, прате одређени ризици који могу довести до одступања од очекиваних и планираних циљева, а у крајњој линији и у неким случајевима могу довести и до потпуног прекида сарадње.

Како се овде ради о делатности од општег интереса, јако је важно да се прво препознају сви већи ризици везани баш за тај општи интерес, као и да се предвиде мере за њихово ублажавање или потпуно елиминисање. На крају на основу анализе ризика, сва питања везана за поступање у случају њиховог настанка треба да се регулишу уговором тако да се под фер условима и јавни и приватни партнер обавежу да на себе, у случају њиховог настајања, преузму одређени део ризика.

У основи, у овој области требало би се унапред обезбедити за случај да се у току реализације пројекта појави неки од следећих оперативних, институционалних или економско-финансијских ризика.

Као неке од најчешћих ризика можемо идентификовати следеће:

1) Одступање од планиране количине комуналног отпада (смањење или повећање);
2) Одступање од планираног састава (морфологије) сакупљеног комуналног отпада;
3) Непланиране промене код кључних оперативно - технолошких претпоставки из домена демографије, урбанизма, становања и саобраћаја;
4) Непланиране промене националне и локалне регулативе;
5) Непланирано слабљење куповне моћи становништва и привреде;
6) Непланирани инфлаторни притисци и други финансијски ризици;
7) Нижи ниво наплате потраживања од очекиваног.

2.2.5.2. Оперативни ризици

Варирања у количини и саставу комуналног отпада су не само могућа, неко је то нешто што ће се заиста и дешавати. Поред сезонских осцилација где састав и количина отпада нужно и осетно у току године варирају у зависности од временских прилика и годишњег доба, дешава се и треба бити спреман за случај да укупне количине из године у годину осетније расту или опадају.

У случају појаве екстремних случајева (као што је била пандемија вируса КОВИД19, поплаве 2016. године и сл.) долази до значајног пораста укупне количине комуналног (и другог) отпада. Ипак, ако се изузму ови случајеви, укупна количина отпада у једној локалној средини на годишњем нивоу по правилу неће превише осцилирати. Наиме, количина отпада зависи од броја становника и од развијености средине, а те две варијабле се спорије мењају и могуће их је предвидети и пројектовати са доста великом вероватноћом.

Састав комуналног отпада ће такође по правилу бити из године у годину битније непромењен, али ту постоји опасност да је због непрецизног мерења, већ на почетку погрешно или недовољно прецизно утврђен, што и те како може пореметити каснију реализацију. Ово поготову може представљати проблем у случају да одређена постројења за поступање са рециклабилима нису технолошки флексибилно димензионисана.

Озбиљнији ризик од варирања у количинама може настати у случају регионалног повезивања када је на страни јавног партнера не једна, већ две или више јединица локалних самоуправа (ЈЛС). У случају да међуопштински споразум две или више ЈЛС није довољно „чврст", може да се деси да једна општина одлучи да се искључи из пројекта, што озбиљно може да поремети не само оперативни, већ и финансијски аспект целог пројекта.

Када се ради о количинама отпада, једна од највећих непознаница је колико ће рециклабила и посебних токова отпада заиста бити усмерено на рециклажу. Ово је значајно теже предвидети, поготово зато што је код нас систем примарне сепарације и раздвајање корисних или опасних компоненти на месту настајања доста неразвијен, тако да нема пуно поузданих информација на бази којих се могу вршити пројекције за наредне године и деценије.

2.2.5.3. Институционални ризици

Приватни партнер ће свакако желети да своје пословне планове остварују у пословном амбијенту који неће бити подложан превеликим променама. По правилу, јавни партнер ће бити одговоран за ризике од знатнијих промена националне и локалне регулативе, а партнери у пројекту су ту заштићени и начелима и принципима гарантованим Уставом Републике Србије као највишим правним актом, а којима је искључена могућност накнадног наметања нових законских обавеза.

Регулатива са националног нивоа ипак у неким сегментима може непосредно да утиче на реализацију ЈПП пројеката из области управљања отпадом. Ту се пре свега мисли на дозволе за рад оператера система или дозволе за рад постројења за третман отпада које на одређени период издају или министарство надлежно за послове животне средине или у случају да се ради о пројекту који се реализује на територији Војводине, надлежни покрајински секретаријат. Такође, по Закону о управљању отпадом, локалне самоуправе су у обавези да на локалном и регионалном нивоу раде планове управљања отпадом, при чему ти планови треба да су усклађени са Националном стратегијом управљања отпадом. У том делу може да се јави потреба за неким новим начином поступања са отпадом, али то је нешто што би било предмет евентуалне промене уговора о ЈПП, а не нешто што представља ризик по укупну реализацију ЈПП пројекта.

Један од ризика са којим се може сусрести ДПН у раду је политичка нестабилност. Наиме, дешавало се да после персоналних промена и промена у структури локалних органа власти, раније склопљени ЈПП аранжмани буду преиспитивани па чак у неком делу и оспоравани. То је ризик који слично као и ризици који настају због неадекватног поступања локалне администрације, по природи треба да у целини сноси јавни партнер.

2.2.5.4. Финансијски ризици

У случају да настану наведени оперативни и институционални ризици, њихов утицај би се одразио и на укупну економску одрживост ЈПП пројекта.

Цена услуга које ДПН пружа се преговара пре склапања аранжмана и саставни је део уговора који склапају јавни и приватни партнер, а претпоставка је да је та цена довољна да се из ње покрију сви пројектовани трошкови укључујући и повратак уложених средстава приватног партнера. Међутим, у случају јачих инфлаторних притисака одређени ризик може да се јави код њене реалне вредности тако што би инфлаторно обезвређивање било „брже" од уговореног начина усклађивања цена услуга, а то би довело до кашњења у документовању раста улазних трошкова.

Друга већа опасност је везана за наплату услуга; могуће је да један део фактурисаног прихода остане привремено или трајно ненаплаћен. У том случају, ако слаба наплата добије шире размере, ДПН може да остане без довољно ликвидних средстава. У том случају, уколико би се недостатак новца надокнадио задуживањем на финансијском тржишту, дошло би до повећања расхода, а то би имало негативан утицај на резултат пословања.

Пример 7. Матрица расподеле ризика у случају ЈПП

Услуга од јавног значаја	Расподела ризика		
	Јавни партнер	Приватни партнер	Подељени ризици
Пројектовање			
Усклађеност са наменом			X
Рокови за припрему документације	X		
Застоји иницирани од јавног партнера	X		
Застоји иницирани од приватног партнера		X	
Ризик неодобрених решења		X	
Промена опште законске регулативе			X
Извођење			
Управљање пројектом		X	
Финансирање пројекта		X	
Прекорачење трошкова		X	
Прекорачење рокова		X	
Ризици капиталних трошкова		X	
Ризици оперативних трошкова		X	
Виша сила			X

У ЈПП аранжманима где је предмет уговарања услуга са елементима концесије (Тип 2), односно где ДПН има директна и непосредан облигациони однос са крајњим корисницима,

питање наплате посебно добија на значају и треба га решавати кроз неки вид подељене одговорности јавног и приватног партнера. Са друге стране, код ЈПП аранжмана Тип 1. где ДПН фактурише и наплаћује услуге од јавног партнера, ризик од слабије наплате је објективно далеко мањи, па по правилу не захтева неку посебну и додатну пажњу.

2.2.6. Анализа осетљивости

Анализа осетљивости се користи како би се утврдиле оне промењљиве које су од кључне важности за пројекат. Кључна промењљива је свака која има позитиван или негативан утицај на финансијску и/или економску исплативост пројекта. Анализа је у великој мери квалитативна, пошто категорише промењљиве према њиховом утицају на исплативост пројекта. Свака промењљива треба постепено да се мења, док се друге задржавају на истом нивоу, како би се утврдио утицај на нето садашњу вредност (НСВ) и остале показатеље рентабилности пројекта.

Одређени кораци су уобичајени у спровођењу анализе осетљивости:

- дефинисање промењљивих;
- елиминисање зависних промењљивих;
- анализирање осетљивости показатеља рентабилности;
- одабир кључних промењљивих.

На основу расположивих параметара и показатеља, утврђује се НСВ пројекта, која се исказује у новчаној вредности и у проценту. Метода НСВ представља разлику између садашње вредности користи од имплементације пројекта и садашње вредности трошкова које пројекат генерише. Предности ове методе се огледају у томе што оперише са нето новчаним токовима, изражава рентабилност пројекта и погодна је за оцену инвестиционих пројеката која обухватају дужи низ година.

Важно

НСВ у процентима показује рентабилност пројекта. Уколико је НСВ позитивна (већа од нуле), пројекат је прихватљив за инвестицију.

Финансијска анализа такође показује када ће инвестиција бити исплаћена (након коликог броја година). Код пројеката ЈПП, инвистиција се у највећем броју случајева исплаћује након истека 2/3 периода трајања пројекта. Нпр. уколико је предвиђено трајање пројекта 30 година, очекивано је да се инвестиција исплати након (оквирно) 20 година.

Важно

Укупна вредност инвестиције се наводи на крају финансијске анализе (најчешће у РСД), и тај износ се сматра процењеном вредношћу за јавну набавку (умањено за ПДВ), и уједно као параметар за одабир прихватљиве понуде.

Пример 8. Нето садашња вредност пројекта[3]

инфлација		4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%
дисконтна стопа	5,50%	5,50%	5,50%	5,50%	5,50%	5,50%	5,50%	5,50%	5,50%	5,50%	5,50%	5,50%	5,50%	5,50%	5,50%	5,50%
дисконтни фактор	0,947867299	0,898452416	0,851613664	0,807216743	0,765134354	0,725245833	0,687436809	0,651598871	0,617629261	0,585430579	0,554910501	0,525981518	0,498560680	0,472569366	0,447933048	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
капитални трошкови	297.890.946,39	297.890.946,39	297.890.946,39	нема	нема	нема	нема	нема	нема	нема						
оперативни приходи	88.000.000,00	91.520.000,00	95.180.800,00	98.988.032,00	102.947.553,28	107.065.455,41	111.348.073,63	115.801.996,57	120.434.076,44	125.251.439,49	130.261.497,07	135.471.956,96	140.890.835,23	146.526.468,64	152.387.527,39	
оперативни трошкови	18.980.698,40	19.739.926,34	20.529.523,39	21.350.704,33	22.204.732,50	23.092.921,80	24.016.638,67	24.977.304,22	25.976.396,39	27.015.452,24	28.096.070,33	29.219.913,14	30.388.709,67	31.604.258,06	32.868.428,38	
Разлика (добит/губитак)	228.871.644,79	226.110.872,72	223.239.669,78	77.637.327,67	80.742.820,78	83.972.533,61	87.331.434,96	90.824.692,36	94.457.680,05	98.235.987,25	102.165.426,74	106.252.043,81	110.502.125,56	114.922.210,59	119.519.099,01	
НСВ по периодима	228.871.644,79	203.149.859,88	190.113.953,13	62.670.150,78	61.779.106,02	60.900.730,09	60.034.842,97	59.181.267,00	58.339.827,13	57.510.350,90	56.692.668,14	55.886.611,29	55.092.014,86	54.308.716,20	53.536.554,31	
НСВ укупно пре пореза на добит	73.797.381,89															

3 Дати износи су произвољни и служе само за пример изгледа табеле која приказује НСВ пројекта

2.2.7. Финансијски ефекти предложеног пројекта на буџет јединице локалне самоуправе током животног века трајања пројекта

Приликом израде пословног плана пројекта, потребно је узети у обзир утицај инвестиције на буџет јединице локалне самоуправе или јавног предузећа, у зависности ко је јавни партнер на пројекту. Значајно је приказати да ЈПП неће имати негативан утицај на буџет јавног партнера, нити на његово додатно задуживање. Уколико је предвиђено одвајање финансијских средстава из буџета, потребно је указати из којих буџетских ставки ће се вршити плаћање, као и на који начин ће се обезбедити финансијска средства за наведене расходе (нпр. трансфер из друге буџетске линије, расподела постојећег вишка јавних прихода и сл.).

Код пројеката ЈПП који се односе на управљање комуналним отпадом, потребно је приказати и друге предности које се односе на унапређење животне средине. Чистија животна средина може имати позитиван утицај на локални економски развој (повећан број инвестиција, развој туризма и сл.), који не мора бити квантификован.

Такође, потребно је урадити и кратку анализу ефеката исплативости инвестиције. На пример: *позитивни финансијски ефекти на буџет општине су порези које приватни партнер плаћа за обављање делатности, комуналне таксе, и други приходи које општина остварује по основу чињенице да на њеној територији правно лице обавља привредну делатност, као и приходи од пореза и доприноса од зарада запослених на реализацији пројекта.*

Веома је важно направити поређење финансијских ефеката уколико би се пројекат спровео на традиционалан начин (задуживање јавног партнера) и кроз модел ЈПП. То значи да јавни партнер треба да упореди иницијалне трошкове (капиталне и оперативне), као и трошкове обављања саме делатности уколико би их сам сносио, односно уколико те трошкове сноси приватни партнер. Поређење и калкулација се врши на период у коме је планирано да траје ЈПП.

Закључак

На основу спроведене анализе, имајући у виду све доступне податке и калкулације, предлаже се да се пројекат изведе (или не изведе) по моделу ЈПП.

2.3. Врсте и износ СРЕДСТАВА ОБЕЗБЕЂЕЊА која треба да обезбеде партнери у пројекту

Врсте и износ средстава обезбеђења подразумева опис планираних средстава финансијског обезбеђења реализације пројекта, како од стране приватног тако и од стране јавног партнера. Ова средства су дефинисана релевантним правним актима а свакако зависе и од финансијске процене и воље јавног партнера.

У Закону о ЈПП је дефинисано да је пре почетка поступка давања концесије, давалац концесије је дужан да у конкурсној документацији и јавном позиву наведе обавезу понуђача да достави банкарску гаранцију за озбиљност понуде, безусловну, неопозиву, без приговора и плативу на први позив, која ће бити достављена уз понуду. Стручни тим предлаже врсту и висину конкретних гаранција. Давалац концесије дужан је да утврди висину гаранције за озбиљност понуде у апсолутном износу. Гаранција за озбиљност понуде не може бити виша од 5% процењене вредности концесије. Гаранција за озбиљност понуде, ако је неискоришћена, мора се вратити најкасније у року од 10 дана од дана доношења одлуке о избору најповољније понуде, односно одлуке о поништају поступка давања концесије.

У Закону о јавним набавкама, на које упућује Закон о ЈПП, дефинисано је Наручилац може да захтева од привредног субјекта да му достави средство обезбеђења:

1) за озбиљност понуде, која не може да буде веће од 3% вредности понуде без пореза на додату вредност, у случају да понуђач одустане од своје понуде у року важења понуде, не достави доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, неосновано одбије да закључи уговор о јавној набавци или оквирни споразум или не достави обезбеђење за извршење уговора о јавној набавци или оквирног споразума;
2) за испуњење уговорних обавеза, која не може да буде веће од 10% вредности уговора о јавној набавци без пореза на додату вредност;
3) за отклањање недостатака у гарантном року, која не може да буде веће од 10% вредности уговора о јавној набавци без пореза на додату вредност;
4) од одговорности за проузроковану штету ако је настала у вези са обављањем одређене делатности;
5) за повраћај аванса, која мора да буде у висини аванса..

2.4. Кратак преглед услова, захтева и начина обезбеђења инфраструктуре и услуга корисницима од стране приватног партнера, као што су ПРОЈЕКТНИ КВАЛИТЕТ, СПЕЦИФИКАЦИЈЕ РЕЗУЛТАТА ЗА УСЛУГЕ или ниво цена и сл.

Детаљни опис инфраструктуре коју треба изградити, уколико је изградња предмет пројекта, услуге која ће се извршити, циљне групе чије се потребе задовољавају, технологије и друго подразумева јасан приказ резултата пројекта.

Код успостављања сарадње јавног и приватног сектора у области управљања отпадом, основна очекивања су да ће та сарадња резултирати бољим квалитетом ове комуналне услуге. Тај нови квалитет зависиће пре свега од предмета поверавања.

Када је предмет поверавања само сакупљање и транспорт (Тип 2) онда се од приватног партнера по правилу очекује:

- Да обнови или замени постојеће или постави потпуно нове посуде за одлагање мешаног комуналног отпада и рециклабила
- Да оперативан рад организује са унапред познатим распоредом и на начин да се посуде за одлагање отпада редовно празне и одржавају у хигијенски прихватљивом стању
- Да распоред рада прилагоди условима у саобраћају на начин да специјална возила са којима се сакупља отпад у што мањој мери праве застоје и загушења
- Да специјална возила за одвоз отпада производе што мању буку и загађење ваздуха, као и да иза себе не остављају трагове од процурења
- Да непосредни извршиоци носе одговарајућа радна одела са ознакама фирме и да буду обучени за нормалну комуникацију са грађанима са којима долазе у контакт приликом извршења радних задатака.

У функционалном смислу, очекивања су да ће приватни оператер побољшати степен издвајања рециклабила пореклом из комуналног отпада, а посматрано из финансијског угла, по правилу ће се очекивати да ће приватни партнер рационалисати трошкове тако да цена услуга, ако нема услова за њено смањење, буде бар приближно на затеченом нивоу или да незнатно порасте.

У случају да је пројектом предвиђена изградња санитарне депоније или постројења за неки вид механичко-биолошког третмана комуналног отпада, у фази пројектовања

и припреме за градњу поред процедуре прописане Законом о планирању и изградњи, постоје и додатни захтеви које треба испунити пре почетка рада, а који проистичу из Закона о управљању отпадом. Наиме Законом је прописана процедура прибављања дозвола за рад оператера, коју када се ради о сакупљању и транспорту неопасног комуналног отпада може издати и јединица локалне самоуправе, док дозволу оператеру који управља депонијом или постројењем за третман комуналног отпада, издаје или министарство надлежно за животну средину или надлежни покрајински секретаријат када је депонија или постројење на територији АП Војводина. Дозволе се издају на одређено време, а по истеку рока на који су издате, може се поднети захтев за продужење тог рока.

Такође, када ЈПП аранжман обухвата изградњу савремене санитарне депоније и/или неког постројења за третман комуналног отпада које до тада није постојало, онда се неспорно у цео систем управљања отпадом уводи нов квалитет, а очекивања су за толико и већа.

Прва амбиција проистиче из Закона о управљању отпадом где се очекује се да ће приватни партнер настојати да примени савремене и најбоље доступне технологије и поступке у третману комуналног отпада. То подразумева и максималну бригу о свим аспектима животне средине, укључујући и рационално газдовање са енергетским и сировинским ресурсима. То опет значи да се са увођењем нових поступака потпуно престаје са праксом еколошки неприхватљивог и небезбедног поступања са комуналним отпадом. На крају, то значи и да се повећава степен поновног корисног искоришћења комуналног отпада и тиме, у сваком погледу доприноси локалним, регионалним и националним циљевима.

За разлику од сценарија где приватни оператер врши само послове сакупљања и транспорта, овде нису и не могу да буду реална очекивања да ће цене услуга бити ниже или исте. Наиме, ова не мала инвестициона улагања, у цео систем управљања отпадом уводе потпуно нову димензију и додатни квалитет, а то није могуће урадити ако оперативан рад тих постројења не прати додатна цена. Није спорно да бисмо сви желели да у управљању отпадом постижемо резултате које сада постижу најразвијеније европске државе попут Данске, Немачке или Шведске, али ту постоји ограничење везано за укупан степен развијености државе и реалну куповну моћ становништва.

Политика цена у основи треба да респектује и избалансира односе који доприносе добром функционисању целог система управљања отпадом на начин да се остварују циљеви и доследно примењују начела загађивач плаћа и потрошач плаћа. Али тако да се подстиче да се отпад не третира као непотребан баласт, већ као ресурс од локалног и националног значаја. Није спорно да корисник услуга као потрошач и загађивач треба да плати све трошкове које је произвео, али то не важи и у случају да је тај трошак већи од његових реалних могућности. У ЈПП аранжманима начин формирања и усклађивања цене се дефинише уговором, а у том сегменту, осим општих начела за утврђивање цена комуналних услуга из Закона о комуналним делатностима и ЕУ начела „потрошач плаћа" и „загађивач плаћа" инкорпорирана у Закон о управљању отпадом, нема никаквих законских ограничења нити неке обавезујуће методологије око начина на који се ради калкулација.

Цена услуга третмана комуналног отпада на санитарним депонијама или у савременим центрима у којима се врши неки вид прераде ради поновног коришћења, зависи од сложености технологије. Најнижа је када су у примени најједноставнији технолошки поступци, док је вишеструко већа уколико се комунални отпад третира у веома сложеним софистицираним постројењима у којима су трошкови много већи, али је учинак врло добар пошто после третмана бескорисног остатка ни нема[4]. Посматрано из угла поновног

4 Код плазма технологија које су нарочито развијене у Јапану, температуре сагоревања од 3-5 хиљада степени доводи до распадања атома, тако да се на крају добије фини пепео који се у овој држави користи при производњи керамичких посуда.

искоришћења, свакако је пожељна свака опција где је степен искоришћења већи. Међутим пошто је третман отпада за кориснике услуга који у складу са ЕУ начелима треба да као потрошачи и загађивачи плаћају све трошкове, ово је додатни потпуно нови трошак који није постојао, тако да мора се водити рачуна о реалној куповној моћи и приступачности рачуна. Ако се размишља о „скупљим" технологијама, треба имати у виду да то може да додатно оптерети кућне буџете преко одрживе границе приступачности, тако да у државама које су на овом или сличном степену развијености, објективно нема простора да се размишља о високим и скупим технологијама. Једноставно, толико новца већина потрошача објективно не би могла да издваја, па би самим тим, цео систем пословао на неодрживим основама.

Дакле, у нашим приликама, за сада би требало преферирати једноставнијим и јефтинијим поступцима са нижом еквивалентном ценом третмана. Ова цена ће временом, како расте стандард моћи да буде и већа, али за сада приликом склапања ЈПП аранжмана, овај објективни лимит треба имати у виду.

2.5. Информације о поступку доделе, посебно о критеријумима избора и доделе, одабрани поступак доделе, преглед садржине јавног уговора

Овде је потребно дати информације о поступку доделе, посебно о критеријумима избора и доделе, навести одабрани поступак доделе, преглед садржине јавног уговора (отворени поступак јавне набавке или други, економски најповољнија понуда...).

Закон о ЈПП дефинише да јавно тело отпочиње поступак јавне набавке за одабир приватног партнера, у складу са законом којим се уређују јавне набавке. *Исти поступак у складу са Законом о јавним набавкама и примењује се и на посебне врсте концесија: концесије за јавне радове и концесије за јавне услуге.* Исти Закон, дефинише да се у поступку избора приватног партнера не примењују одредбе закона којим се уређују јавне набавке, већ одредбе закона о ЈПП и концесијама у делу који се односи на које се односе на:

1) начин обрачуна процењене вредности јавног уговора;
2) заједничку понуду;
3) подизвођаче;
4) рокове за подношење понуда и пријава;
5) рокове у вези са доношењем одлуке о избору најповољније понуде;
6) рокове за закључење уговора и
7) измене јавног уговора.

Ако реализација пројекта ЈПП подразумева давање концесије, поступак избора приватног партнера спроводи се у складу са одредбама Закона о ЈПП.

Такође, у овом делу предлога пројекта се наводе и елементи јавног уговора, који подразумевају следеће:

1) карактер и обим радова које треба да изврши и/или услуга које треба да обезбеди приватни партнер и услове за њихово обезбеђење, под условом да су наведени у јавном позиву;
2) расподела ризика између јавног и приватног партнера;
3) одредбе о минималном захтеваном квалитету и стандарду услуга и радова у интересу јавности или корисника услуга или јавних објеката, као и последице неиспуњења ових захтева у погледу квалитета, под условом да не представљају повећање или смањење накнаде приватном партнеру;
4) обим искључивих права приватног партнера, ако постоје;

5) евентуалну помоћ коју јавни партнер може пружити приватном партнеру за добијање дозвола и одобрења потребних за реализацију ЈПП или концесије;
6) захтеве у вези са ДПН у погледу: правне форме, оснивања, минималног капитала и минималних других средстава или људских ресурса, структуре акционара, организационе структуре и пословних просторија као и пословних активности ДПН;
7) власништво над средствима која се односе на пројекат и по потреби, обавезе уговорних страна у погледу стицања пројектних средстава и евентуално потребних службености;
8) висина и начин израчунавања концесионе накнаде, ако је има;
9) накнада приватном партнеру, без обзира да ли се састоји од тарифа или накнада за обезбеђене објекте или услуге, начин и формула за утврђивање, периодично усклађивање и прилагођавање тих тарифа или накнада, евентуалне исплате које јавни партнер треба да изврши приватном партнеру;
10) механизми за смањење накнаде (без обзира на правни облик) приватном партнеру у случају лошијег квалитета његових услуга/објеката;
11) поступак који јавни партнер користи за разматрање и одобравање пројеката, планова изградње и спецификација, као и поступци за тестирање и коначну инспекцију, одобрење и пријем инфраструктурног објекта као и извршених услуга, ако је потребно;
12) поступци за измене пројеката, планова изградње и спецификација ако их једнострано утврђује јавни партнер и поступци за сагласност о евентуалном продужењу рокова и/или повећању накнаде (укључујући трошкове финансирања);
13) обим обавезе приватног партнера да зависно од случаја обезбеди измену објеката или услуга у току трајања уговора да би се удовољило измењеној стварној тражњи за услугом, њеном континуитету и њеном пружању под суштински истим условима свим корисницима, као и последице тога на накнаду (и трошкове финансирања) за приватног партнера;
14) могући обим измена јавног уговора након његовог закључења, лица која имају право да то захтевају и механизам за усаглашавање тих измена;
15) евентуална права јавног партнера да приватном партнеру одобри закључење најважнијих подизвођачких уговора или уговора са зависним друштвима приватног партнера или са другим повезаним лицима или других уговора којима се поверава обављање одређених послова од стране приватног партнера трећим лицима, ако је такво поверавање предвиђено предлогом пројекта ЈПП, односно концесионим актом;
16) јемства која треба да обезбеди приватни партнер или јавни партнер (укључујући јемства јавног партнера финансијерима) или други начин обезбеђења плаћања;
17) покриће осигурањем које треба да обезбеђује приватни партнер;
18) расположиви правни лекови у случају да било која уговорна страна не изврши своје уговорне обавезе;
19) мера у којој било која уговорна страна може бити изузета од одговорности за неизвршење или кашњење у испуњењу уговорних обавеза услед околности реално ван њене контроле (виша сила, промена закона и сл.);
20) рок трајања јавног уговора и права и обавезе уговорних страна након његовог истека (укључујући и стање у којем се имовина мора предати јавном партнеру), поступак продужења уговореног рока укључујући његове последице на финансирање пројекта;
21) компензација и пребијање потраживања;
22) последице штетне промене прописа;

23) разлози и последице превременог раскида (укључујући минималан износ који се мора исплатити јавном или приватном партнеру, начин исплате накнаде и средства из којих ће бити исплаћена накнада), уговорне казне..;
24) евентуална ограничења одговорности уговорних страна;
25) сви споредни или повезани уговори које треба закључити, укључујући и оне намењене лакшем финансирању трошкова везаних за пројекат, као и ефекте тих уговора на јавни уговор. То нарочито обухвата посебне одредбе којима се јавном партнеру дозвољава да закључи уговор са финансијерима приватног партнера и да обезбеди права на пренос јавног уговора на лице које наведу финансијери у одређеним околностима;
26) меродавно право и механизам за решавање спорова;
27) околности под којима јавни партнер или одређено треће лице може (привремено или на други начин) преузети вођење објекта или другу функцију приватног партнера како би се обезбедило делотворно и непрекидно вршење услуге и/или објеката који су предмет уговора у случају озбиљних пропуста приватног партнера у извршавању његових обавеза;
27а) евентуално право јавног партнера или надлежног државног органа да у циљу заштите јавног интереса као и у случају постојања опасности за јавну безбедност или угрожавање животне средине и здравља људи или повреде обавеза приватног партнера/концесионара из јавног уговора, у потпуности или делимично прекине извршење уговора или преузме извршење одговарајућих обавеза приватног партнера/концесионара (степ-ин ригхт), уз дефинисање последица коришћења тог права;
28) опорезивање и фискална питања - ако постоје..

2.6. Захтеви у области заштите ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ, у погледу услова рада, безбедности и заштите здравља и сигурности ЗАПОСЛЕНИХ које ангажује приватни партнер

Овде је потребно навести потребне еколошке и друге услове у погледу прописа који се односе на заштиту животне средине као и услове рада за запослене, захтеве у погледу безбедности и заштите здравља на раду.

Послови који се обављају у оквиру комуналне делатности управљања отпадом, свакако имају додир и одређени утицај на животну средину, а у том погледу Закон о управљању отпадом прописује одређене поступке којима се у ланцу управљања отпадом наглашава одговорност и смањују ризици од угрожавања средине у којој живимо и радимо.

У случају да је пројектом предвиђена изградња санитарне депоније или постројења за неки вид механичко-биолошког третмана комуналног отпада, у фази пројектовања и припреме за градњу поред процедуре прописане Законом о планирању и градњи, постоје и додатни захтеви које треба испунити пре почетка рада, а који проистичу из Закона управљању отпадом.

Обавезе оператера постројења за третман отпада прописане су чланом 29. Закона о управљању отпадом где се каже да је оператер дужан да:

1) сачини радни план постројења и обезбеди његово спровођење и ажурирање;
2) изради план заштите од удеса, у складу са законом;
3) прибави дозволу за третман отпада и да послове третмана отпада обавља у складу са том дозволом;
4) објави листу отпада за чији третман је овлашћен;

5) управља опремом и постројењем за третман отпада у складу са одговарајућим техничким упутством;
6) обезбеђује отпад и штити га од расипања и процуривања;
7) у случају удеса, без одлагања, обавести надлежни орган у складу са законом;
8) води евиденцију о отпаду у складу са овим законом;
9) одреди квалификовано лице одговорно за стручни рад у постројењу за третман отпада;
10) наплаћује услуге за третман отпада у постројењу;
11) омогући надлежном инспектору надзор над локацијама, објектима, постројењем и документацијом.

Обавезе оператера на депонији прописане су наредним чланом 30, где стоји да је оператер на депонији слично као и код постројења, обавезан да:

1) сачини радни план постројења из члана 16. овог закона и обезбеди његово спровођење и ажурирање;
2) изради план заштите од удеса, у складу са законом;
3) прибави дозволу за одлагање отпада и да отпад одлаже у складу са том дозволом;
4) спроводи мере којима се обезбеђује заштита животне средине, у складу са прописима;
5) наплаћује услуге одлагања отпада на депонију;
6) обезбеди рекултивацију депоније после њеног затварања и вршење стручног надзора над депонијом, односно локацијом у периоду од најмање 30 година, са циљем смањења ризика по здравље људи и животну средину;
7) у случају удеса без одлагања обавести надлежни орган, у складу са законом;
8) води евиденцију о отпаду, у складу са овим законом;
9) одреди квалификовано лице одговорно за стручни рад на депонији;
10) омогући надлежном инспектору контролу над локацијама, објектима и документацијом.

За оперативан рад депоније, битна је одредба којом се каже да је оператер на депонији **дужан да одбије прихватање отпада који не испуњава услове о одлагању отпада из дозволе** или **да одбије прихватање отпада** када се помеша са неким другим отпадом, односно **представља ризик по здравље људи или животну средину**.

Област управљања отпадом је донекле специфична обзиром да је управо и директно у вези са заштитом животне средине, односно једна од мера заштите животне средине. Сходно томе, у овом делу Приручника ће бити приказан нормативни и институционални оквир ове области у Републици Србији и ЕУ, али се исти може приказати и у делу који се тиче предмета пројекта.

2.6.1. Јавне политике у области управљања отпадом

Програму управљања отпадом у Републици Србији за период од 2022. до 2031. године претходила је Стратегија управљања отпадом за период 2010-2019. године („Службени гласник РС”, број 29/10), на основу које су постављени услови за успостављање и развој интегрисаног система управљања отпадом у Републици Србији. Напредак у претходном периоду је остварен у усклађивању регулативе у области управљања отпадом са регулативом ЕУ, на институционалном јачању и постизању регионалних споразума за успостављање заједничког управљања отпадом, као и на изградњи једног броја санитарних депонија. Циљеви постављени Стратегијом нису у потпуности остварени, пре свега

у обухвату организованим прикупљањем отпада, степену примарне сепарације отпада и рециклажи, изградњи инфраструктуре и престанку одлагања отпада на несанитарне депоније и сметлишта, примени економских инструмената и успостављању одрживог система финансирања управљања отпадом. Како планирани циљеви претходним планским документом нису у потпуности достигнути и како је у међувремену дошло до постављања нових циљева ЕУ у области управљања отпадом у оквиру „зелене транзиције» и ради преласка на циркуларну економију у ЕУ, тако је неопходно поставити нове циљеве у области управљања отпадом у Републици Србији.

2.6.2. ЕУ политике

На нивоу ЕУ у току последње деценије донето је више докумената којима су дефинисане заједничке политике у погледу даљег развоја у праведно и просперитетно друштво, са модерном, ресурсно ефикасном и конкурентном економијом, којима се штите природна богатства и здравље грађана и унапређује заштита животне средине.

Стратешки оквир даљег развоја политике у области заштите животне средине ЕУ је поставила у току 2013. године усвајањем **Седмог акционог програма ЕУ за животну средину до 2020.** (Одлука 1386/2013/EU). Овај програм је за земље чланице поставио следеће приоритетне циљеве у области управљања отпадом: претварање отпада у ресурс који је заснован на строгој примени принципа хијерархије управљања отпадом; смањењу стварања отпада по становнику и укупног стварања отпада; постепеном смањењу одлагања отпада који се може рециклирати и поновно искористити; обезбеђењу висококвалитетног рециклирања укључујући продужену одговорност произвођача и развијања тржишта секундарних сировина. У том смислу, програмом је дефинисана потреба преиспитивања постојећих циљева како би се подстакао модел циркуларне економије заснован на животном циклусу производа.

2.6.3. Законодавно-правни и стратешки оквир Републике Србије

Доношењем Закона о управљању отпадом и Закона о амбалажи и амбалажном отпаду 2009. године, постављени су услови за успостављање и развој интегрисаног система управљања отпадом у Републици Србији, у складу са стандардима релевантног законодавства ЕУ у овој области. Поред тога, управљање отпадом је директно или индиректно уређено другим прописима који обезбеђују правни оквир за заштиту животне средине и одрживи развој у Републици Србији.

Закон о управљању отпадом („Службени гласник Републике Србије”, бр. 36/09, 88/10, 14/16, 95/18) утврђује врсте отпада и његову класификацију, планирање управљања отпадом, заинтересоване стране, обавезе и одговорности у погледу управљања отпадом, управљање посебним токовима отпада, захтеве и процедуре за издавање дозвола, прекогранично кретање отпада, извештавање, финансирање управљања отпадом, надзор и друге релевантне аспекте управљања отпадом. Управљање отпадом састоји се од скупа активности од заједничког интереса које обухватају спровођење прописаних акционих планова који се спроводе у процесима сакупљања, транспорта, складиштења, третмана и одлагања отпада, укључујући надзор над наведеним активностима и одговорност за постројења за управљање отпадом по њиховом затварању. На основу овог закона усвојен је низ подзаконских аката који детаљно дефинишу оквир управљања отпадом, укључујући управљање посебним токовима отпада. Поред тога, ови подзаконски акти даље усклађују национално законодавство са прописима ЕУ у овој области. У припреми су измене Закона у циљу даљег усаглашавања са Директивама ЕУ и пакетом који се односи на циркуларну економију.

Закон о амбалажи и амбалажном отпаду („Службени гласник Републике Србије", бр. 36/09, 95/18) утврђује захтеве у области заштите животне средине који се односе на амбалажу и које она мора да испуњава да би била стављена на тржиште; управљање амбалажом и амбалажним отпадом, извештавање о амбалажи и амбалажном отпаду, економске инструменте, као и друга релевантна питања која **се** односе на амбалажу и управљање амбалажним отпадом. Законом се такође уређује увезена и произведена амбалажа, тј. амбалажа стављена на тржиште, као и амбалажни отпад настао у пословним активностима на територији Републике Србије, без обзира на његово порекло и намену, и коришћени амбалажни материјал. У припреми су измене закона у циљу даљег усаглашавања са ЕУ директивом. На основу ових закона донета су одговарајућа подзаконска акта ради ближег уређивања појединих питања у области управљања отпадом утврђених законом. У припреми су измене Закона у циљу даљег усаглашавања са Директивама ЕУ.

Закон о заштити животне средине („Службени гласник Републике Србије", бр. 135/04, 36/09, 72/09, 43/11 (УС), 14/16, 76/18, 95/18) предвиђа интегрисани систем заштите животне средине, укључујући акционе планове, услове и инструменте за одрживо управљање и очување природне равнотеже, интегритет, разноликост и квалитет природних вредности и услове за опстанак живих бића, спречавање, контролу, смањење и санацију свих облика загађења, промовисање и коришћење производа, процеса, технологија и праксе који имају мање штетан утицај на животну средину, примену посебних правила понашања у управљању отпадом од његовог настанка до одлагања, односно спречавање или смањење стварања отпада, поновну употребу и рециклажу, одвајање секундарних сировина и употреба отпада као горива, увоз, извоз и транзит отпада, надлежности Агенције за заштиту животне средине, обука особља за надоградњу знања и повећање свести, приступ информацијама и учешће јавности у процесу одлучивања. Поред тога, закон предвиђа правило хијерархије у управљању отпада, од стварања до коначног одлагања, укључујући спречавање, поновну употребу и рециклажу, прекогранично кретање отпада. На основу овог закона, усвојени су и подзаконски акти.

Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину („Службени гласник Републике Србије", бр. 135/04 и 88/10) утврђује односе између политике заштите животне средине и других секторских политика које се тренутно развијају, као и развој нових планова и програма у области просторног и урбанистичког планирања или намене земљишта, пољопривреде, шумарства, рибарства, ловства, енергетике, индустрије, саобраћаја, управљања отпадом, управљања водама, телекомуникације, туризам, очување природних станишта и дивље флоре и фауне и успостављање оквира за усвајање будућих развојних пројеката. Поред тога, овај закон уређује услове, начин и поступке спровођења стратешке процене утицаја одређених планова и програма на животну средину у фазама њихове припреме и усвајања, као и садржај извештаја из стратешке процене, њеној провери и укључивању јавности, тј. учествовање у поступку процене извештаја.

Закон о процени утицаја на животну средину („Службени гласник Републике Србије", бр. 135/04 и 36/09) прописује поступак процене потенцијално значајних утицаја одређених пројеката које спроводе јавна или приватна предузећа на животну средину, садржај студије о процени утицаја на животну средину, одговорност подносилаца захтева за дозволе или одобрења за изградњу или реконструкцију зграда, промену технологије, проширење капацитета, прекид рада и отказивање пројеката који могу имати важан утицај на животну средину, као и друге интервенције које се одвијају у природи и природном окружењу, учешће јавности у развоју или одобрењу пројекта. Процена утицаја врши се у случају пројеката из области индустрије, рударства, енергетике, саобраћаја, туризма, пољопривреде, шумарства, управљања водама, управљања отпадом и комуналних услуга, као и у случају пројеката планираних **у** заштићеним подручјима или заштићеном окружењу непокретног културног добра.

Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине („Службени гласник Републике Србије", бр. 135/04, 25/15, 109/21) утврђује услове и поступак за издавање интегрисане дозволе за рад постројења и активности које могу негативно утицати на људско здравље, животну средину или материјална добра, врсте активности и постројења, надзор и друге релевантне аспекте спречавања или контроле загађивања животне средине. На основу овог закона, усвојено је неколико подзаконских аката како би се дефинисале обавезе оператера и временски распоред пријаве за интегрисану дозволу.

Закон о планирању и изградњи („Службени гласник Републике Србије", бр. 72/09, 81/09-исправка, 64/10 - одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 - одлука УС и 50/13 -одлука УС, 98/13 - одлука УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19, 09/20 и 52/21) прописује поступак изградње инфраструктуре за управљање отпадом. Такође утврђује услове и начин просторног планирања, уређења и намене грађевинског земљишта и изградњу и коришћење објеката.

Закон о комуналним делатностима („Службени гласник Републике Србије", бр. 88/11, 104/16, 95/18) утврђује комуналне услуге и уређује опште услове и начин њиховог пружања, омогућава организовање и пружање комуналних услуга за две или више општина и/или градовима, под условима предвиђеним законом и споразумима између скупштина.

Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник Републике Србије", бр. 88/11, 15/16, 104/16) уређује услови и начин израде, предлагања и одобравања пројеката јавно-приватног партнерства; права и обавезе јавних и приватних партнера; облик и садржину уговора о јавно-приватном партнерству са или без елемената концесије; услови и начин давања концесије, као и друга питања од значаја за јавно-приватно партнерство, са или без елемената концесије, односно за концесију.

Закон којим се одређују надлежности Аутономне покрајине Војводине („Службени гласник Републике Србије", бр. 99/09, 67/12, 18/20) утврђује надлежности аутономне покрајине, посебно у областима у којима република уређује систем, као што су следеће: култура, образовање, здравствена заштита, санитарна инспекција, заштита и унапређење животне средине, урбанизам, грађевинарство, привреда и приватизација, рударство и енергетика, пољопривреда, шумарство и слично.

Закон о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Србије", бр. 129/07, 83/14, 101/16, 47/18 прописује права и одговорности јединице локалне самоуправе утврђене Уставом, законом, другим прописом и статутом (кључне и поверене послове), могућност сарадње и удруживања јединица локалне самоуправе ради остваривања заједничких циљева, планова и развојних програма, као и других послова од заједничког интереса.

Закон о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник Републике Србије", бр. 62/06, 47/11, 93/12, 83/16, 104/16, 96/17, 89/18, 95/18, 86/19, 126/20 уређен је начин финансирања јединице локалне самоуправе из изворних прихода и додељених јавних прихода Републике.

Закон о јавним предузећима („Службени гласник Републике Србије", бр. 15/16, 88/19) уређује оснивање и пословање предузећа која обављају делатности од општег интереса, облик и удео државног капитала у јавном предузећу и дефинише делатности од општег значаја као активности које су законом прописане као такве, између осталог, у области коришћења, управљања, заштите и промоције имовине од општег ингереса, као и комуналних услуга.

Закон о привредним друштвима („Службени гласник Републике Србије", бр. 36/11, 99/11, 83/14, 05/15, 44/18, 95/18, 91/19) уређује се правни положај привредних друштава и других облика организовања у складу са овим законом, а нарочито њихово оснивање, управљање, статусне промене, промене правне форме, престанак и друга питања од значаја за њихов положај, као и правни положај предузетника.

Стратегија одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030. („Службени гласник Републике Србије", број 47/19) представља оквир одрживог урбаног развоја уз коришћење интегралног приступа, у складу са потребама уређења градског простора, решавања проблема урбаног развоја и потенцијалима које урбана насеља носе као генератори развојних активности. Комплексност градског простора захтева посебан приступ усмеравању развојних трендова и активности у градским подручјима. Стратегија препознаје и управљање отпадом као фактор урбаног развоја.

2.6.4. Институционални оквир

Кључну институционалну одговорност у области управљања отпадом има **Министарство надлежно за заштиту животне средине.** Министарство, у складу са Законом о министарствима („Службени гласник Републике Србије», број 128/20) обавља послове државне управе који се, између осталог, односе на: управљање отпадом, укључујући опасан отпад, осим радиоактивног отпада; одобравање прекограничног промета отпада, као и друге послове одређене законом. Министарство: предлаже Влади стратегију и националне планове управљања отпадом; координира и врши послове управљања отпадом од значаја за Републику; даје сагласност на регионалне планове управљања отпадом, осим за планове на територији аутономне покрајине; издаје дозволе прописане законом; врши надзор и контролу примене мера поступања са отпадом и предузима друге мере и активности, у складу са међународним уговорима и споразумима.

Агенција за заштиту животне средине, као орган управе у саставу Министарства са својством правног лица, обавља послове државне управе који се односе на вођење и ажурирање базе података о управљању отпадом у информационом систему заштите животне средине, у складу са законом којим се уређује заштита животне средине.

За неке токове отпада надлежност имају **друга министарства:**

- пољопривредни отпад и отпад животињског порекла - Министарство надлежно за пољопривреду, шумарство и водопривреду;
- отпад из рударства - Министарство надлежно за рударство и енергетику;
- медицински отпад и фармацеутски отпад - Министарство надлежно за здравље.
- Министарство надлежно за рад, запошљавање, борачка и социјална питања врши инспекцију заштите на раду на целој територији Републике Србије, укључујући и аутономну покрајину. Компаније које су предмет инспекцијског надзора послују у свим секторима, укључујући сектор управљања отпадом. Министарство надлежно за грађевинарство, саобраћај и инфраструктуру врши инспекцијски надзор над камионима, возовима и бродовима. Већ постоје заједничке инспекције тих министарстава и Министарства, и потребно их је даље унапредити.

На покрајинском нивоу, кључну одговорност у области заштите животне средине има **Покрајински секретаријат за урбанизам и заштиту животне средине,** на основу надлежности које су пренете на АП Војводину Законом о утврђивању одређених надлежности АП Војводине („Службени гласник Републике Србије», бр. 99/09 и 67/12 -одлука УС). Покрајински секретаријат: учествује у изради Стратегије и националних планова управљања отпадом; врши послове управљања отпадом од значаја за покрајину; даје сагласност на регионалне планове управљања отпадом на својој територији; издаје дозволе, сагласности и друге акте у складу са законом; врши надзор и контролу мера поступања са отпадом на својој територији и друге послове утврђене законом.

Јединице локалне самоуправе имају надлежности у области комуналних делатности и одговорни су за стратешку процену планова и програма, процену утицаја пројеката на животну средину и издавање интегрисаних дозвола из своје надлежности. Управљање комуналним отпадом је брига локалне самоуправе. Према Закону о управљању отпадом, јединица локалне самоуправе: доноси локални план управљања отпадом и стара се о његовом спровођењу; спроводи управљање неопасним (што укључује комунални) и инертним отпадом на својој територији; уређује поступак наплате услуга; издаје дозволе и друге акте; врши надзор и контролу мера поступања са отпадом, као и друге послове утврђене законом.

Стручне организације за испитивање отпада обављају послове испитивања отпада за потребе класификације у прекограничном кретању отпада, третмана и одлагања отпада, као и за потребе проглашења престанка статуса отпада, у складу са опсегом делатности за које су акредитоване, и издају извештај о испитивању отпада. До 2021. године, акредитовано је девет институција са статусом стручне организације за испитивање отпада.

Остали учесници са одређеном улогом у управљању отпадом према Закону о управљању отпадом су произвођачи или увозници производа, произвођачи отпада, власници и држаоци отпада, превозници отпада, посредници/трговци и оператери постројења за управљање отпадом. Ти актери долазе из јавног и приватног сектора.

У области безбедности и здравља запослених на постројењима за третман комуналног отпада у Републици Србији је заокружена регулатива којом је послодавац у обавези да прво изврши процену ризика по безбедност и здравље на сваком систематизованом радном месту, а затим и да предузима прописане мере којим се смањују или потпуно анулирају ризици од повреда на раду или неког другог вида угрожавања здравља непосредних извршилаца.

Област безбедности и здравља на раду уређена је пре свега Законом о безбедности и здрављу на раду - Сл. гласник РС», бр. 101/2005 , 91/2015 и 113/2017, као и посебним законима којима су потврђене Конвенције Међународне организације рада 167 и 187. Такође, у складу са кровним Законом донет је низ подтзаконских аката где су за делатност управљања отпадом свакако најзначајнији Правилник о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини („Службени гласник РС”, бр. 72/06, 84/06-исправка, 30/10 и 102/15), као и Правилник о поступку утврђивања испуњености прописаних услова у области безбедности и здравља на раду („Службени гласник РС”, број 60/06)

Институционално, при министарству задуженом за послове рада, запошљавања и социјална питања, формирана је посебна Управа за безбедност и здравље на раду, а Влада Републике Србије, донела је и посебну Стратегију безбедности и здравлја у Републици Србији са акционим планом за њено спровођење.

2.7. Планирана ДИНАМИКА РАЗВОЈА пројекта, од поступка доделе све до почетка пружања услуге или пуштања у рад објекта

Временски подаци о динамици одвијања активности током поступка, подразумевају податке од поступка доделе уговора све до почетка пружања услуге или пуштања у рад објеката или друге инфраструктуре.

2.8. ПРОЈЕКТНИ ТИМ јавног тела који ће пратити цео пројекат и обављати функцију конкурсне комисије која врши одабир понуђача, односно економски најповољније понуде, укључујући спољне саветнике

Овде се наводи именовани пројектни тим јавног тела који ће пратити цео пројекат и обављати функцију конкурсне комисије која врши одабир понуђача, односно економски најповољније понуде, укључујући и спољне саветнике.

2.9. Евентуално одузимање поверених послова и одузимање права коришћења имовине за обављање поверених послова (концесиони акт)

У овим деловима предлога концесионог акта је потребно јасно дефинисати и описати постојеће стање у области која је предмет концесионог акта, навести разлоге за давање концесије (који могу произићи из законске обавезе, као што је то случај код комуналних делатности, али и из потребе за подизањем нивоа квалитета услуге, односно исплативошћу пројекта) и навести евентуално одузимање поверених послова и одузимање права коришћења имовине за обављање поверених послова. Затим је потребно дефинисати предмет концесије, као и циљеве у оквиру јавних задатака које треба остварити предложеним концесионим актом.

Како се из претходно наведеног може видети, подаци који чине предлог пројекта јавно-приватног партнерства и предлог концесионог акта имају исти циљ, а то је да на свеобухватан и транспарентан начин прикажу и детаљно разраде како предмет пројекта тако и све аспекте његове реализације (економске, финансијске, технолошке и дуге) и дају будућу пројекцију развоја пројекта, а све ради заштите јавног интереса.

IV
РЕАЛИЗАЦИЈА И НАДЗОР над реализацијом јавног уговора у области управљања комуналним отпадом

Након спроведене процедуре описане у претходним поглављима и закљученог јавног уговора наступа период реализације уговора. Колико ће трајати и које ће све фазе имати зависи од предмета пројекта ЈПП односно сада, у овој фази предмета јавног уговора.

Као што је претходно објашњено, након закључења јавног уговора обавезно је оснивање ДПН код уговорног ЈПП са или без елемената концесије, осим ако предлогом пројекта ЈПП, односно концесионим актом није другачије одређено и може учествовати искључиво у спровођењу пројекта ЈПП/концесије у чију сврху је основано. ДПН се оснива у складу са одредбама закона којим се уређује положај привредних друштава.

Овде не треба мешати институционално јавно-приватно партнерство и ДПН. ДПН се оснива у случају уговорнонг ЈПП, а као реализација већ закљученог јавног уговора, осим ако није одређено да се неће основати и то претходним актом, пројектом ЈПП или концесионим актом.

Институционално јавно-приватно партнерство, са елементима концесије или без елемената концесије, заснива се на односу јавног и приватног партнера као чланова заједничког привредног друштва које је носилац реализације пројекта јавно-приватног партнерства, где се формира заједничко привредно друштво приватног и јавног партнера. Овај однос се може заснивати на оснивачким улозима у новооснованом привредном друштву или на стицању власничког удела, односно докапитализацији постојећег привредног друштва. Оснивачка и управљачка права уређују се слободно између чланова заједничког привредног друштва у складу са законом којим се уређује положај привредних друштава. На садржину уговора о оснивању заједничког привредног друштва примењују се одредбе закона којим се уређују облигациони односи и закона којима се уређује положај привредних друштава. На заједничко привредно друштво примењују се одредбе закона којим се уређује оснивање и пословање привредних друштава, као и одредбе уговора о оснивању. На располагање уделима или акцијама у заједничком привредном друштву на начин на који је уговорено његовим оснивачким актима, не примењује се закон којим се уређује приватизација.

Код институционалног ЈПП, а након закључења јавног уговора требало би да је самим јавним уговором дефинисано када се заједничко привредно друштво оснива или процес докапитализације постојећег привредног друштва.

Јавни партнер за све време реализације јавног уговора врши надзор над реализацијом јавног уговора.

Према Закону о ЈПП орган јединице локалне самоуправе надлежан за послове финансија, може самостално, без захтева јавног партнера, да покрене поступак надзора путем инспекцијских, односно надлежних пореских служби и органа над приватним партнером који не извршава обавезе у складу са јавним уговором.

Јавни партнер дужан је да континуирано прати рад приватног партнера и извршавање његових обавеза из јавног уговора, као и извршавање свих плаћања у складу са јавним уговором.

Јавни партнер је дужан да:

1) најмање једанпут годишње од приватног партнера затражи посебне периодичне извештаје о његовом раду, активностима и испуњењу обавеза, у складу са јавним уговором;
2) обавести орган јединице локалне самоуправе надлежан за послове финансија, о примљеним периодичким извештајима;
3) за време трајања јавног уговора води посебну документацију која се односи на пословање приватног партнера, при чему је дужан да води евиденцију о свим повезаним привредним друштвима приватног партнера коме је додељен уговор, као и о подизвођачима;
4) чува документацију која се односи на одређено ЈПП, са или без елемената концесије до истека трајања рока на који је закључен уговор. Након истека рока на који је уговор закључен, документација се чува у складу са посебним прописима којима се уређује чување архивске документације;
5) у року од највише 30 дана од дана пријема захтева органа јединице локалне самоуправе надлежног за послове финансија, достави све потребне податке о постојећем ЈПП, са или без елемената концесије;
6) обавести надлежно јавно правобранилаштво о поступцима непоштовања уговора, када постоје разлози за покретање одређених поступака од стране надлежног јавног правобранилаштва.

Јавни партнер дужан је да у случају неизмирених дуговања која произилазе из уговора предузме све мере надзора и принудне наплате, и свих правних радњи у складу са одредбама јавног уговора и осталим овлашћењима.

Јавни партнер, благовремено и у писаном облику обавештава орган јединице локалне самоуправе надлежан за послове финансија, о свим уоченим неправилностима и предузетим мерама, а најкасније у року од 30 дана од дана уочене неправилности, односно предузете мере.

Приватни партнер је дужан да поступи по захтеву јавног партнера или органа јединице локалне самоуправе надлежног за послове финансија, ако се од њега тражи потврда о извршавању преузетих уговорних обавеза или други битни подаци о поштовању уговора у року од 30 дана од дана пријема захтева. У случају непоступања по захтеву, јавни партнер је дужан да предузме све правне радње у складу са својим овлашћењима и одредбама јавног уговора.

У поступцима када није могуће испуњење обавеза из јавног уговора, јавни партнер је дужан да о томе обавести надлежно јавно правобранилаштво и надзорне и инспекцијске службе, као и да покрене све неопходне радње и мере ради исправљања уочених неправилности.

Јавни партнер је дужан да обавести орган јединице локалне самоуправе надлежан за послове финансија о предузетим мерама у року од 15 дана од дана предузимања тих мера и да редовно извештава о свим поступцима покренутим за време реализације наведених мера.

Посебно је Уредбом о надзору над реализацијом јавних уговора о јавно-приватном партнерству уређен надзор над реализацијом јавних уговора о јавно-приватном партнерству, као и права и обавезе јавног и приватног сектора у поступку надзора над реализацијом јавних уговора који се спроводи ради праћења испуњења уговорних обавеза, поштовања уговорених рокова, трошкова, нивоа квалитета пружених услуга, односно квалитета изграђених објеката и испуњења других обавеза, предвиђених јавним уговором. Сврха надзора је благовремено уочавање неиспуњавања или непотпуног испуњавања уговорних обавеза, уочавања могућности за побољшање испуњења одређених обавеза, као и идентификацију одређених промењених околности које би за последицу евентуално могле имати редефинисање међусобних права и обавеза предвиђених јавним уговором.

Према овој Уредби, Јавни партнер, поред обавезног надзора који врши и по Закону о ЈПП, може, у складу са јавним уговором, успоставити посебан систем надзора и праћења испоруке јавних радова, односно јавних услуга за конкретан пројекат јавно-приватног партнерства.

Извештај о реализацији јавног уговора састављају јавни и приватни партнер.

Извештај садржи податке о:

1) пројекту јавно-приватног партнерства;
2) јавном партнеру;
3) приватном партнеру;
4) уговореној накнади;
5) извршавању обавеза;
6) споровима и
7) уговорним казнама/пеналима.

Извештај се саставља на Обрасцу извештаја о реализацији јавног уговора који је одштампан уз ову Уредбу и чини њен саставни део. Образац се попуњава у електронској форми појединачно за сваки јавни уговор. Образац је доступан у електронској форми на интернет страници Комисије за јавно-приватно партнерство.

Попуњен Образац доставља се препорученом пошиљком или у електронском облику на електронску адресу Управе за јавне набавке, ради објављивања на Порталу јавних набавки у оквиру Регистра јавних уговора.

Јавни партнер је дужан да у року од шест месеци од дана закључења јавног уговора, односно од дана оснивања или стицања власничког удела приватног партнера у заједничком привредном друштву достави први извештај, који мора бити потписан и оверен службеним печатом од стране јавног партнера, а потписан и оверен од стране приватног партнера.

Јавни партнер доставља извештај члана на сваких шест месеци од дана достављања претходног извештаја, а последњи извештај доставља најкасније у року од шест месеци од дана истека уговореног времена предвиђеног јавним уговором.

Ако јавни партнер не достави извештај у прописаним роковима орган јединице локалне самоуправе надлежан за послове финансија писменим путем затражиће достављање извештаја и одредити рок за његово достављање који не може бити дужи од 30 дана од дана пријема писменог захтева.

Ако је за потребе закључења јавног уговора основано друштво за посебне намене, односно заједничко привредно друштво уз извештаје доставља се и годишњи финансијски извештај тих друштава урађен у складу са законом којим се уређује рачуноводство и ревизија.

Ако на основу спроведеног надзора, орган јединице локалне самоуправе надлежан за послове финансија, уочи неправилности у реализацији јавног уговора, о томе писаним путем обавештава јавног и приватног партнера. Обавештење о уоченим неправилностима садржи и препоруке о начину отклањања уочених неправилности.

Уговорне стране су обавезне, да најкасније у року од 15 дана од дана пријема препоруке, орган јединице локалне самоуправе надлежан за послове финансија, о активностима предузетим у сврху отклањања уочених неправилности. Неправилностима се сматрају сва одступања од уговорених права и обавеза јавног и приватног партнера, до којих је дошло у реализацији јавног уговора.

Наравно, поред ових, приватни партнер је дужан да се придржава и свих других законских и подзаконских прописа који се односе на конкретну област делатности, што је у овом случају управљање комуналним отпадом и сходно томе подлеже надзору свих надлежних инспекцијских служби.