



СТАЛНА  
КОНФЕРЕНЦИЈА  
ГРАДОВА И  
ОПШТИНА  
САВЕЗ ГРАДОВА И ОПШТИНА СРБИЈЕ

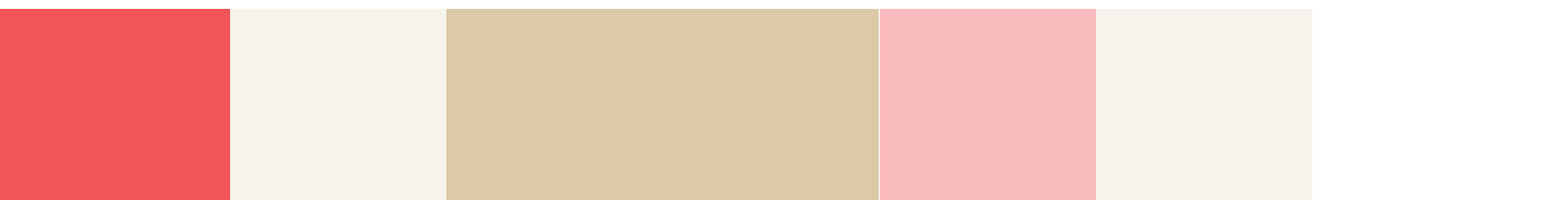


Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC



# ПРИРУЧНИК ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЈАВНО-ПРИВАТНИХ ПАРТНЕРСТАВА У ОБЛАСТИ СНАБДЕВАЊА ТОПЛОТНОМ ЕНЕРГИЈОМ



**ПРИРУЧНИК ЗА СПРОВОЂЕЊЕ  
ЈАВНО-ПРИВАТНИХ ПАРТНЕРСТАВА У ОБЛАСТИ  
СНАБДЕВАЊА ТОПЛОТНОМ ЕНЕРГИЈОМ**

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](http://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
<b>I ДЕФИНИЦИЈА јавно-приватног партнерства и основни појмови .....</b>	<b>8</b>
1. Ко је јавни партнер и јавно тело у области снабдевања топлотном енергијом?.....	9
2. Ко је приватни партнер? .....	10
3. Шта је ДПН? .....	10
4. Облици јавно-приватног партнерства .....	11
<b>II МАПА ПУТА – Приказ комплетне процедуре реализације пројекта јавно-приватног партнерства у вези са обављањем делатности снабдевања топлотном енергијом.....</b>	<b>14</b>
1. Реализација пројекта јавно-приватног партнерства у вези са обављањем делатности снабдевања топлотном енергијом без елемената концесије.....	14
2. Реализација пројекта јавно-приватних партнерстава у вези са обављањем делатности снабдевања топлотном енергијом са елементима концесије .....	16
<b>III САДРЖИНА И ЕЛЕМЕНТИ предлога пројекта јавно-приватног партнерства и предлога концесионог акта у области снабдевања топлотном енергијом .....</b>	<b>20</b>
1. Сличности и разлике у садржини предлога пројекта јавно-приватног партнерства и предлога концесионог акта у области снабдевања топлотном енергијом .....	20
1.1. Предмет пројекта .....	22
1.2. Животна средина.....	23
1.3. Пословни план и финансијско-економска анализа.....	24
1.4. Избор приватног партнера .....	25
1.5. Трајање.....	26
1.6. Остало .....	27
2. Садржина предлога пројекта у области снабдевања топлотном енергијом .....	28
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 .....	28

<b>2.2. Пословни план .....</b>	<b>32</b>
<b>2.2.1. Капитални трошкови .....</b>	<b>33</b>
<b>2.2.2. Оперативни трошкови .....</b>	<b>34</b>
<b>2.2.3. Приходи .....</b>	<b>35</b>
<b>2.2.4. Дисконтна стопа .....</b>	<b>36</b>
<b>2.2.5. Матрица ризика .....</b>	<b>37</b>
<b>2.2.6. Анализа осетљивости .....</b>	<b>38</b>
<b>2.2.7. Финансијски ефекти предложеног пројекта на буџет јединице локалне самоуправе током животног века трајања пројекта .....</b>	<b>40</b>
<b>2.3. Врсте и износ СРЕДСТАВА ОБЕЗБЕЂЕЊА која треба да обезбеде партнери у пројекту .....</b>	<b>40</b>
<b>2.4. Кратак преглед услова, захтева и начина обезбеђења инфраструктуре и услуга корисницима од стране приватног партнера .....</b>	<b>42</b>
<b>2.5. Информације о поступку доделе, посебно о критеријумима избора и доделе, одабрани поступак доделе, преглед садржине јавног уговора .....</b>	<b>49</b>
<b>2.6. Захтеви у области заштите ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ, у погледу услова рада, безбедности и заштите здравља и сигурности ЗАПОСЛЕНИХ које ангажује приватни партнер .....</b>	<b>51</b>
<b>2.7. Планирана ДИНАМИКА РАЗВОЈА пројекта, од поступка доделе све до почетка пружања услуге или пуштања у рад објекта .....</b>	<b>54</b>
<b>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 .....</b>	<b>54</b>
<b>2.9. Евентуално одузимање поверених послова и одузимање права коришћења имовине за обављање поверених послова (концесиони акт) .....</b>	<b>54</b>

<b>IV РЕАЛИЗАЦИЈА И НАДЗОР над реализацијом јавног уговора у области снабдевања топлотном енергијом .....</b>	<b>55</b>
---	-----------

# 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 релевантних аката неопходних за реализацију пројеката јавно-приватних партнерстава у Републици Србији у области снабдевања топлотном енергијом.

Наиме, до 2022. године одобрено је 16 предлога пројеката јавно-приватног партнерства или предлога концесионих аката у области снабдевања топлотном енергијом од стране Комисије за јавно приватно партнерство (у даљем тексту: Комисија за ЈПП). Како постоји потреба за обављањем овог вида комуналне делатности и доградњом капацитета управо је ЈПП један од модела који може помоћи ефикаснијем обављању исте.

Обављање делатности производње и дистрибуције топлотне енергије је било предложено и у форми пројеката без елемената концесије и као пројекат са елементима концесије, односно концесиони акт.

ЈПП пројекти у области снабдевања топлотном енергијом су нарочито значајани због потенцијала за коришћење зелене енергије уместо „прљавих” енергената, чиме је управо оправданост примене истих још више појачана. Штавише, потписивањем Софијске декларације о „Зеленој агенди” за земље Западног Балкана (ЗБ), на Самиту ЗБ у оквиру иницијативе Берлинског процеса, 10. новембра 2020, земље региона, укључујући и РС, су признале Европски зелени договор као нову стратегију раста у циљу модерне, климатски неутралне и конкурентне економије која ефикасно користи ресурсе, што подразумева и повећање удела енергије из обновљивих извора и обезбеђивање неопходних услова за инвестиције. Међутим, од 16 пројеката из ове области који су одобрени од стране Комисије за јавно-приватно партнерство само 5 пројеката је уговорено и тренутно је у реализацији. Неки од пројеката који јесу уговорени су реализовани на основу самоиницијативног предлога, што указује на добру могућност превазилажења недостатка у капацитетима за писање пројеката ЈПП, путем помоћи од стране заинтересованих потенцијалних приватних партнера кроз самоиницијативни предлог.

Ови пројекти који јесу уговорени, по искуству ЈЛС, реализују се без већих проблема. Једна од препорука у оквиру ових пројеката који су тренутно у реализацији је да се приликом уговарања узме у обзир управо дугорочност пројекта. Ово би могло да буде случај, на пример везивањем накнаде за приватног партнера за валуту евро, а како би било заинтересованих приватних партнера, јер се може десити да уколико је превелики ризик за потенцијалне приватне partnere нема заинтересованих за реализацију. Можда је управо покушај преваљивања превеликог ризика на приватног партнера разлог зашто се чак у овој области од 11 пројеката одустало или је још увек у фази реализације без закљученог уговора након добијеног позитивног мишљења Комисије за јавно-приватно партнерство на предлоге пројеката. Равномерна подела ризика је кључ успешног односа у јавно-приватном партнерству.

Оно о чему такође треба размишљати је и корак који је ниво изнад у пројектном смислу а то је повезивање области управљања комуналним отпадом са производњом топлотне енергије. Наиме, светски тренд већ дуго година јесте максимално искоришћење сакупљеног отпада кроз различите третмане који имају за циљ производњу неке врсте енергије. На тај начин се велике количине отпада елиминишу а заузврат се добија енергија.

Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године („Службени гласник РС”, број 101 од 8. децембра 2015. године) наглашава да је енергетика била и остала област од посебног значаја за читаву економију и друштво, а поготово за оно за шта смо сви сведоци: стање екологије и квалитет ваздуха. Уколико се енергетика учини стабилним, модерним и квалитетно организованим сектором, извесно је да ће то значити добробит за читаву привреду земље. И обрнуто, уколико се енергетици не посвећује довољно пажње са становишта стратешког планирања, извесне су лоша позиција и слабе перспективе привреде и екологије у целини. Глобални развој претпоставља економију засновану на ефикасном коришћењу релативно „чисте” и из различитих извора доступне енергије. Енергетика ће, према свим сценаријима развоја, још релативно дуго период имати задатак да економији и друштву обезбеди значајне количине енергије и енергената, али са тенденцијом смањивања енергетског интензитета, односно потрошње по јединици новчаног производа.

Други захтев који се поставља пред енергетику је да буде чистија, односно да се у што већој мери ослања на обновљиве изворе енергије, а у што мањој на исцрпиве ресурсе. Трећи захтев који ће у будућности бити доминантан је да производња и потрошња енергије остављају што мање негативних последица по животну средину, по воду, ваздух, земљиште, а посредно и на читав ланац исхране, биодиверзитет и људско здравље. Биомаса представља такође значајан енергетски потенцијал Републике Србије.

Такве захтеве није могуће спровести без одговарајућег правног оквира, институција и тела, која су задужена за реализацију овог концепта. Енергетски ефикасно и еколошки подобно понашање у енергетици захтева и значајна финансијска средства, те модел ЈПП представља потенцијално идеалан модел кроз који Република Србија може значајно побољшати стање у овој области.

Поред наведеног Закона о ЈПП, релеватни правни акти за реализацију пројеката јавно-приватних партнерстава у Републици Србији су:

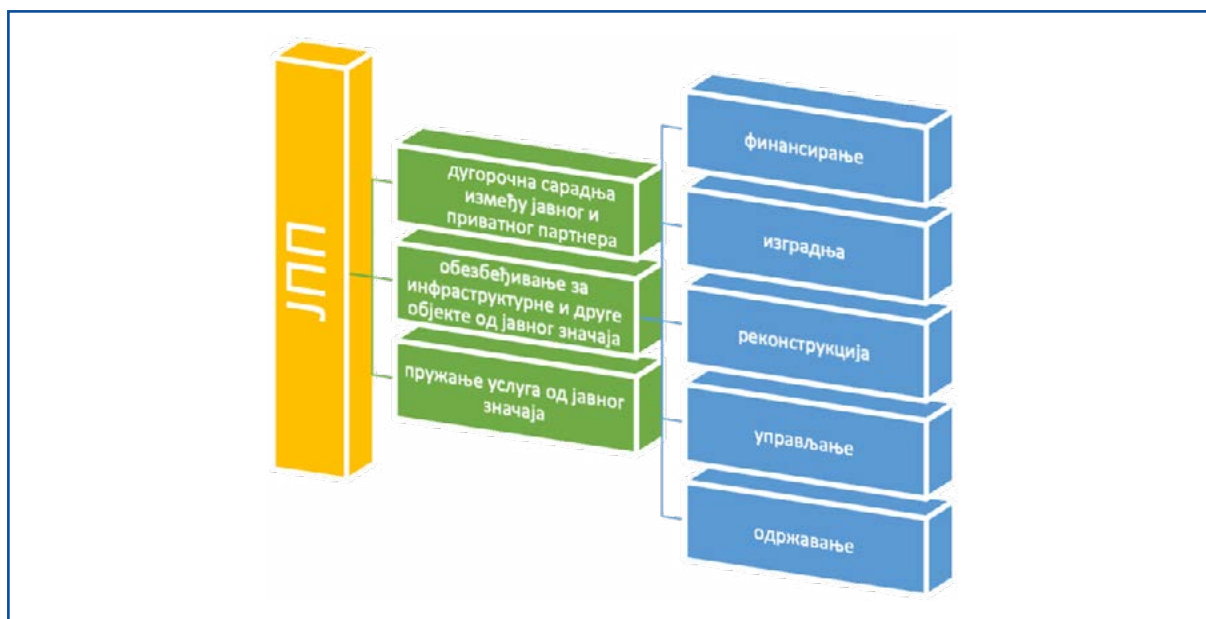
- **ЗАКОН о јавним набавкама** („Службени гласник Републике Србије”, бр. 91/2019) (у даљем тексту: Закон о јавним набавкама);
- **Закон о комуналним делатностима** („Службени гласник Републике Србије”, бр. 88/11, 104/16 и 95/18) у члану 9. уређује да се на поступак поверавања обављања комуналне делатности 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, који су у овој области наведени даље:
  - Закон о енергетској ефикасности и рационалном коришћењу енергије (Сл. гласник РС, бр. 40/2021),
  - Закон о јавној својини (Сл. гласник РС, бр. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 – др. закон, 108/2016, 113/2017, 95/2018, 153/2020),
  - Закон о привредним друштвима (Сл. гласник РС, бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014 – др. закон, 5/2015, 44/2018, 95/2018, 91/2019 и 109/2019),
  - Закон о рачуноводству (Сл. гласник РС, бр. 73/2019 и 44/2021 – др. закон),
  - Закон о ревизији (Сл. гласник РС, бр. 73/2019),
  - Закон о јавним набавкама (Сл. гласник РС бр. 91/2019),
  - Закон о планирању и изградњи (Сл. гласник РС, бр. 72/2009, 81/2009 – испр., 64/2010 – одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – одлука УС, 50/2013 – одлука УС, 98/2013 – одлука УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 – др. закон, 9/2020 и 52/2021),
  - Закон о безбедности и заштити на раду (Сл. гласник РС, бр. 101/2005, 91/2015 и 113/2017 – др. закон),
  - Закон о заштити од пожара (Сл. гласник РС, бр. 111/2009, 20/2015, 87/2018 и 87/2018 - др. закон),
  - Закон о раду (Сл. гласник РС, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2017 и 95/2018 – аутентично тумачење),
  - Закон о заштити животне средине (Сл. гласник РС, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – др. закон, 72/2009 – др. закон, 43/2011 одлука УС, 14/2016, 76/2018, 95/2018 – др. закон и 95/2018 – др. закон),
  - Закон о заштити ваздуха (Сл. гласник РС, бр. 36/2009, 10/2013 и 26/2021 – др. закон),
  - Закон о климатским променама (Сл. гласник РС, бр. 26/2021),
  - Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађења животне средине,
  - Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама (Сл. гласник РС, бр. 88/2011, 15/2016 и 104/2016),
  - Уредба о утврђивању Методологије за одређивање цене снабдевања крајњег купца топлотном енергијом (Сл. гласник РС, бр. 63/2015).

# 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, снабдевања топлотном енергијом, јавни партнери би имали могућност да пренесу приватном партнеру један или више претходно описаних елемената ЈПП.

Предмет јавно-приватног партнерства у области снабдевања топлотном енергијом могу бити: изградња нових топлотних извора или реконструкција постојећих уз конверзију фосилних горива обновљивим изворима енергије, као и пружање енергетске услуге.

Међутим, сходно овој законској дефиницији појма ЈПП веома је широк распон могућности које јавни партнер има уколико одлучи да одређени сегмент обављања делатности пренесе на приватног партнера.

## 1. Ко је јавни партнер и јавно тело у области снабдевања топлотном енергијом?

**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 снабдевања топлотном енергијом јавни партнер би могла бити **јединица локалне самоуправе** која је оснивач установе или предузећа које се бави снабдевањем топлотном енергијом или сама **установа или предузеће које се бави снабдевањем топлотном енергијом**. Важно је напоменути да уколико би јавни партнер била установа или предузеће које се бави снабдевањем топлотном енергијом, а не сама ЈЛС, то предузеће или установа би била обавезна да предлажи релеватне акте (предлог пројекта ЈПП или концесионог акта, јавни уговор..) ради усвајања јединици локалне самоуправе која је њен оснивач.

## 2. Ко је приватни партнер?

Приватни партнер је физичко или правно лице, домаће или страног, 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, о чему ће бити речи у наставку овог Приручника и ДПН. ДПН се 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 друштво за посебне намене (ДПН) (као код институционалног ЈПП) 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.

Не треба заборавити да даљинско грејање подразумева три енергетске делатности које су у потпуности дефинисане Законом о енергетици и подзаконским актима. Компаније за даљинска грејања (у Србији постоји 60 компанија) су вертикално интегрисане искључиво због непостојања тржишта топлотне енергије односно локалних тржишта енергетских услуга. Због специфичности друштвених односа у транзиционим заједницама, приватни партнери нису заинтересовани за делатност снабдевања топлотном енергијом. Дистрибутивни систем даљинског грејања је у власништву локалне самоуправе (комунална инфраструктура) и постоји могућност за успостављање ЈПП уз очување регулаторне улоге локалне самоуправе (градског односно општинског већа) у смислу развоја и управљања дистрибутивним системом што може да буде и предмет концесије. Производња топлотне енергије је најједноставнији модел ЈПП али треба узети у обзир да Закон о енергетици и други закони који регулишу област енергетике (Закон о енергетској ефикасности и рационалној употреби енергије, Закон о коришћењу обновљивих изора енергије, Закон о становању и одржавању зграда као и Закон о заштити потрошача) охрабрују конкуренцију на тржишту енергетских услуга (када се исто успостави), у том случају се поставља питање одрживости концесије и како помирити интересе партнера и крајњих корисника енергетских услуга. Да ли би успостављање концесије угрозило тржишне принципе односно како би се концесионар заштитио од тржишног пословања других (приватних) компанија на локалном тржишту енергетских услуга које у случају коришћења зелених технологија морају да имају приоритетан приступ дистрибутивном систему?

У случају ЈПП у делатности производње топлотне енергије, једино што има смисла је учешће приватног партнера у изградњи топлотних извора до нивоа базног оптерећења система даљинског грејања јер тада се постиже највећи могући број сати рада енергетских извора са номиналном снагом а то гарантује одрживост постројења.

Сходно наведеном, потенцијални **облик** реализације би било **уговорно ЈПП без елемената концесије или институционално ЈПП без елемената концесије**. Међутим, потенцијални облик реализације је свакако и концесија, тако да се у овом Приручнику детаљно објашњава и реализација пројекта ЈПП са елементима концесије.

# II

## МАПА ПУТА

### Приказ комплетне процедуре реализације пројекта јавно-приватног партнерства у вези са обављањем делатности снабдевања топлотном енергијом

#### 1. Реализација пројекта јавно-приватног партнерства у вези са обављањем делатности снабдевања топлотном енергијом без елемената концесије

Реализација пројекта 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.

Претходна студија изводљивости, између осталог анализира одрживост пројекта и то: технолошку, финансијску и одрживост са аспекта заштите животне средине. У техничком смислу пројекти који се уговарају се ослањају на зреле технологије (топлота из биомасе, топлотне пумпе које користе геотермалну енергију, отпадну топлоту из процеса, спољни ваздух или топлоту отпадне воде из постројења за пречишћавање отпадних вода или инсинерација чврстог органског отпада као и солар-термал постројења или чак високо-ефикасне технологије когенерације и тригенерације које генеришу топлоту за даљинско грејање или хлађење).

Даље, јавно тело (општина/град/установа), 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 саветнице (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.

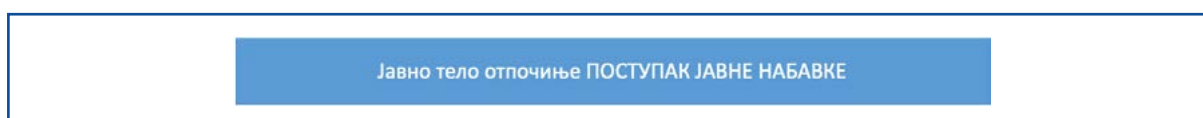


Предлог пројекта се доставља Комисији за јавно-приватно партнерство ради давања мишљења и оцене да ли се конкретни пројекат може реализовати у форми ЈПП.

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

- 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.

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, да 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 снабдевања топлотном енергијом мора испунити услове из свих законских и подзаконских аката који се примењују у овој области, а ради отпочињања и обављања делатности.

## 2. Реализација пројекта јавно-приватних партнерстава у вези са обављањем делатности снабдевања топлотном енергијом са елементима концесије

Као што је већ објашњено, код реализације пројекта у области снабдевања топлотном енергијом, највероватнији одговарајући облик реализације би било уговорно ЈПП без елемената концесије или институционално ЈПП без елемената концесије. Међутим, потенцијални облик реализације је свакако и концесија, тако да се у овом Приручнику детаљно објашњава и реализација пројекта ЈПП 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.

Претходна студија изводљивости, између осталог анализира одрживост пројекта и то: технолошку, финансијску и одрживост са аспекта заштите животне средине. У техничком смислу пројекти који се уговарају се ослањају на зреле технологије (топлота из биомасе, топлотне пумпе које користе геотермалну енергију, отпадну топлоту из процеса, спољни ваздух или топлоту отпадне воде из постројења за пречишћавање отпадних вода или инсинерација чврстог органског отпада као и солар-термал постројења или чак високо-ефикасне технологије когенерације и тригенерације које генеришу топлоту за даљинско грејање или хлађење).

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.

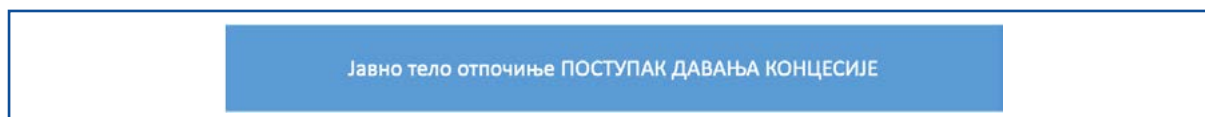
Јавно тело у изради студије оправданости давања концесије посебно узима у обзир јавни интерес, утицај на животну средину, услове рада, заштиту природе и културних добара, финансијске ефекте концесије на буџет општине.

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.**

**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.**



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 уговореног 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 снабдевања топлотном енергијом, 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 снабдевања топлотном енергијом

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

### 1. Сличности и разлике у садржини предлога пројекта јавно-приватног партнерства и предлога концесионог акта у области снабдевања топлотном енергијом

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 разпога у овом делу Приручника биће приказане основне сличности и разлике између ова два акта.



Слика 3. Садржина предлога пројекта јавно-приватног партнерства



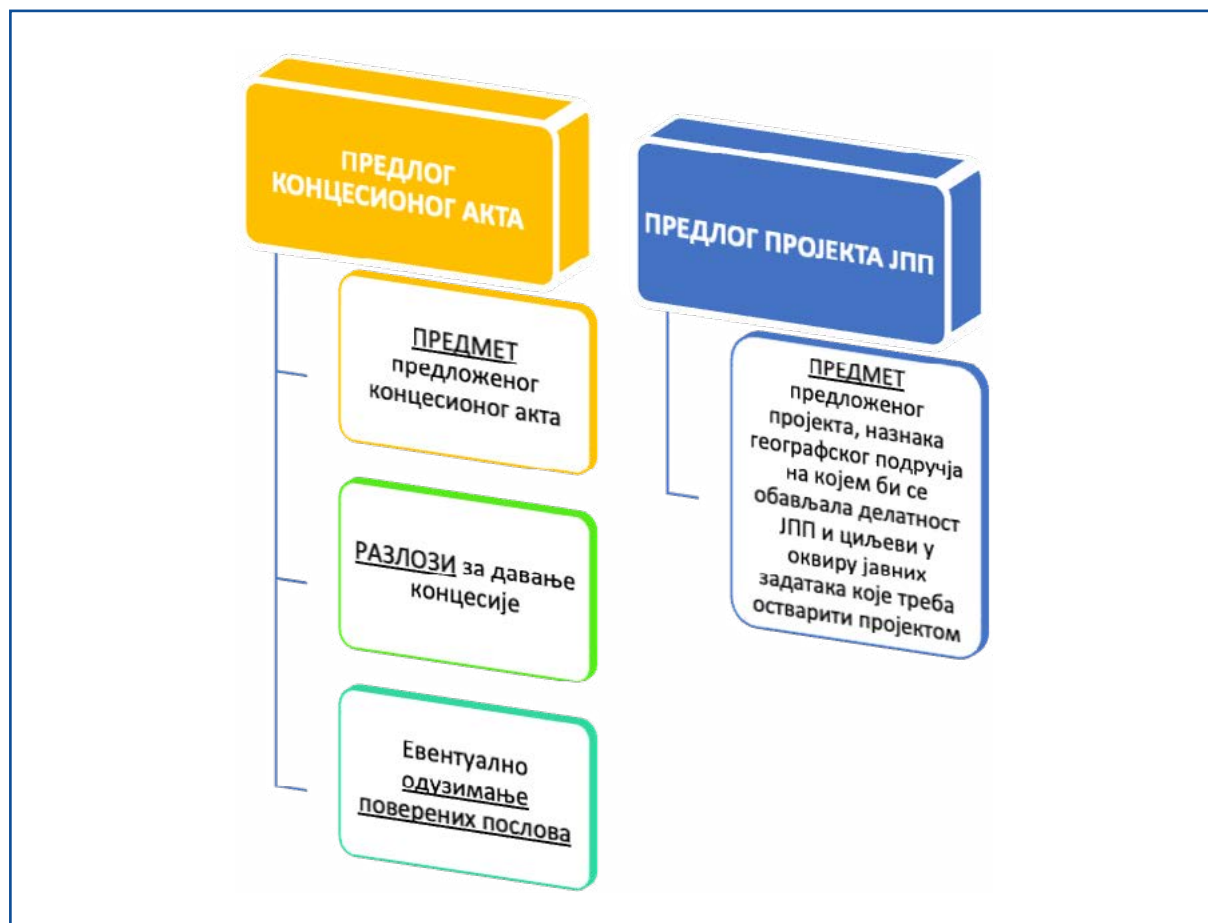
Слика 4. Садржина предлога концесионог акта

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.

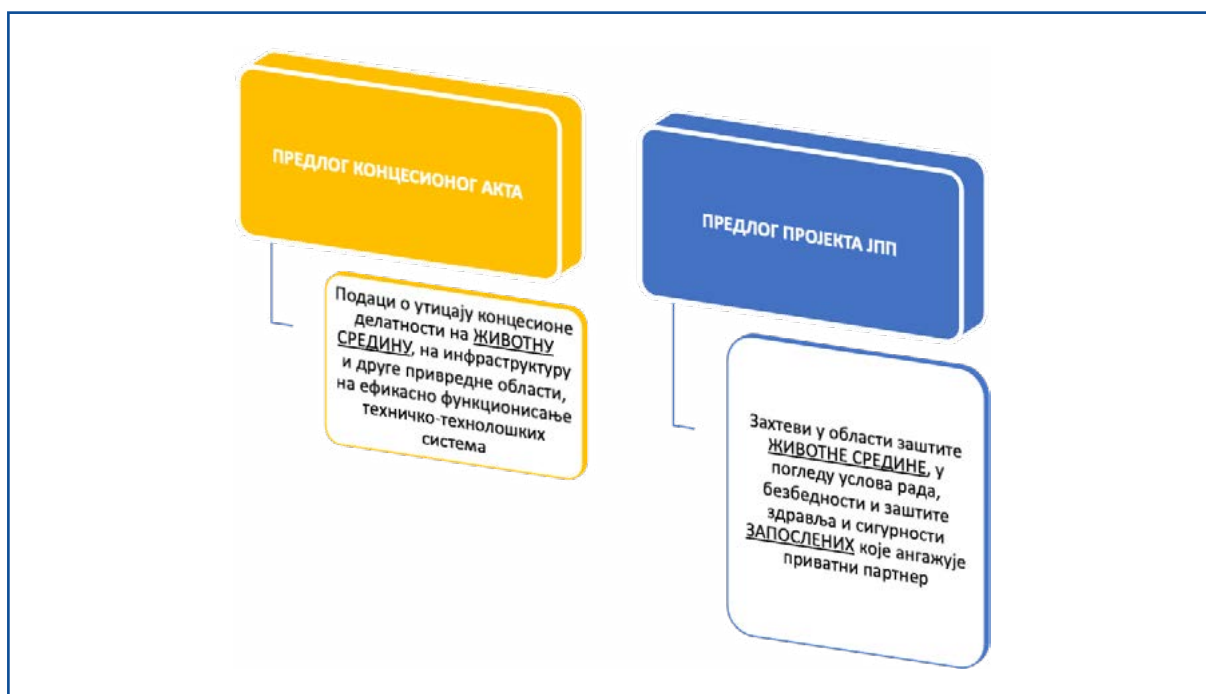
Када је међутим реч о концесионом акту, а за разлику од предлога пројекта ЈПП, у Закону је наведено да је потребно објаснити и евентуално одузимање поверених послова и одузимање права коришћења имовине за обављање поверених послова. Такође, није наведено да је потребно дефинисати део који се односи на 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 могуће 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

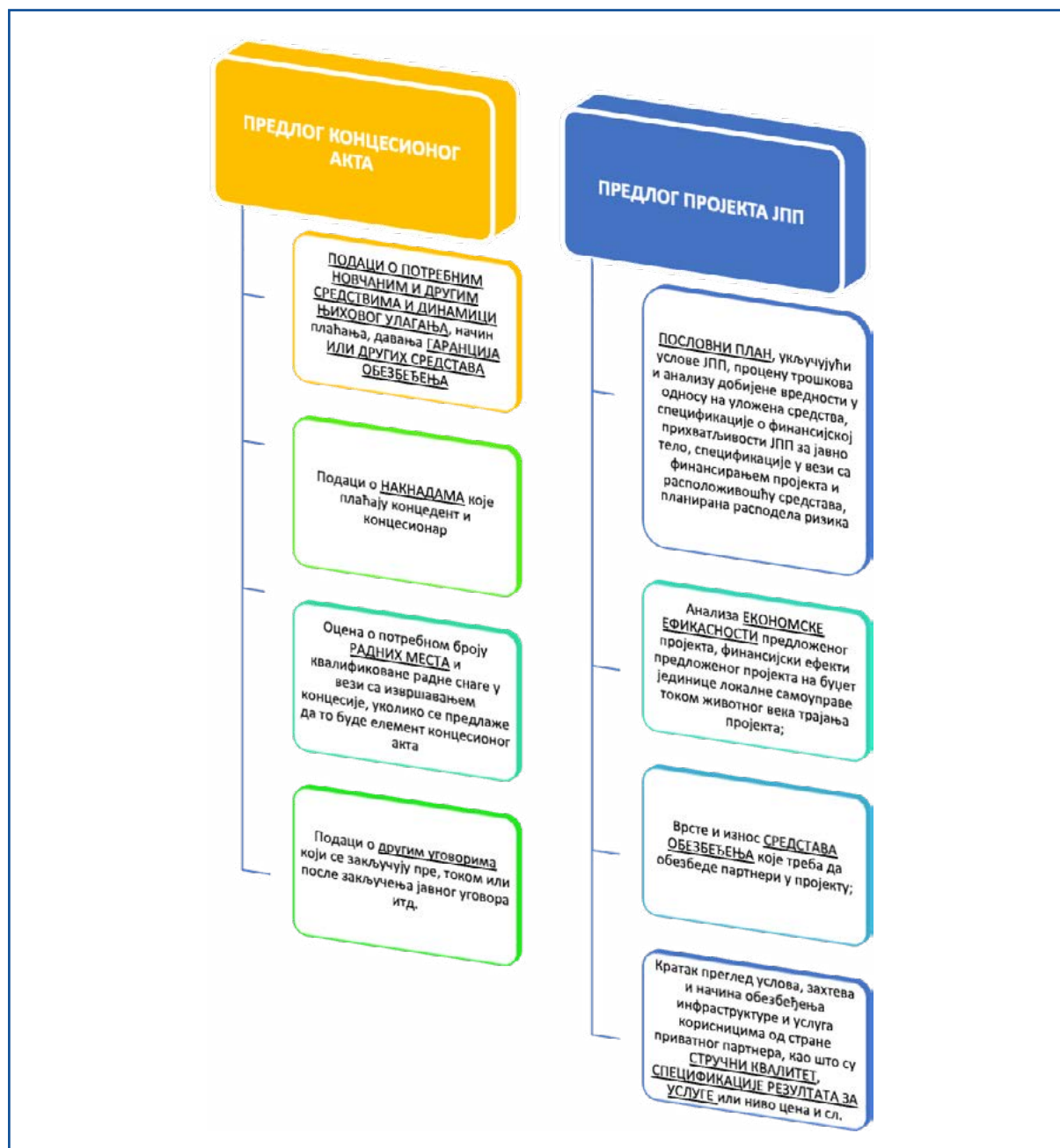
Закон о ЈПП донекле другачије дефинише захтев у вези са заштитом животне средине за предлог пројекта ЈПП и предлог концесионог акта. Код пројекта јавно-приватног партнерства је потребно навести захтеве у погледу услова рада, безбедности и заштите здравља и сигурности запослених које ангажује приватни 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 термилошке разлике нису и суштинске. И код предлога пројекта ЈПП и концесионог акта неопходно је урадити и приказати детаљну и образложену финансијско економску анализу.

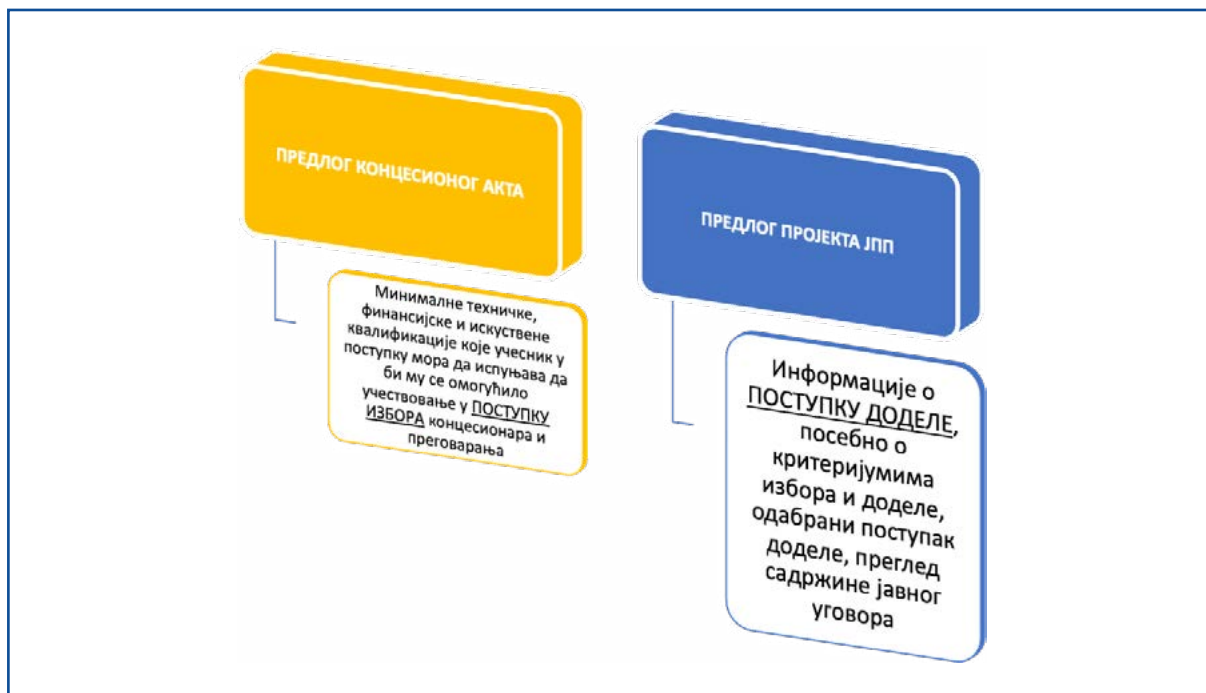


Слика 7. Разлике између концесионог акта и предлога пројекта ЈПП, пословни план и финансијско-економска анализа



## 1.4. Избор приватног партнера

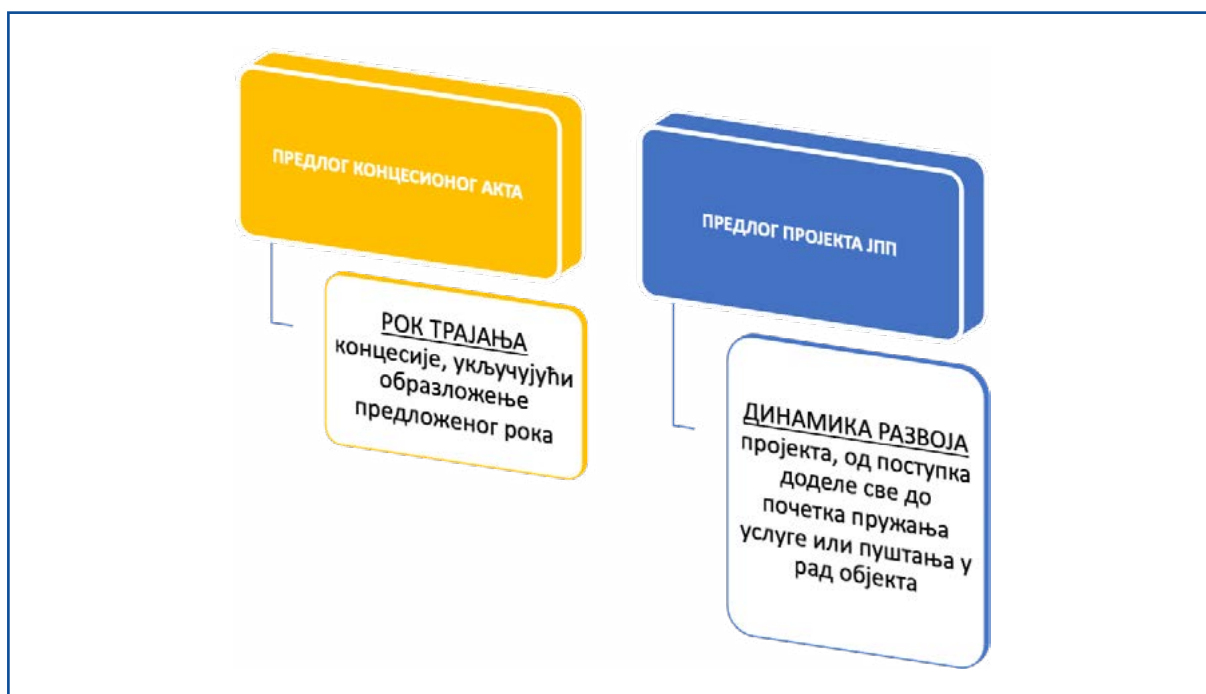
Код избора приватног партнера, било је речи у претходној главни овог Приручника. Постоји другачији законски третман поступка избора приватног партнера код ЈПП са или без елемената концесије. Међутим, у погледу објашњења у предлогу пројекта ЈПП или предлогу концесионог акта, овај захтев је само другачије 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

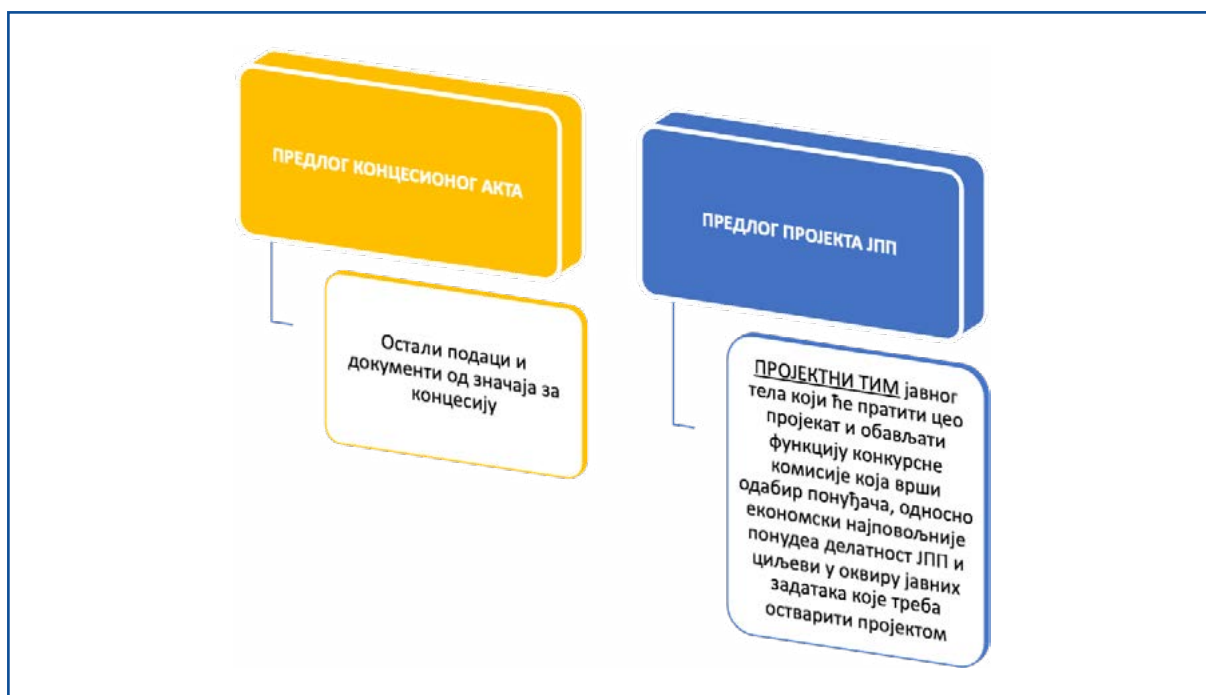
Видимо да је податак о временским подацима предлога пројекта ЈПП са или без елементата концесије другачије формулисан. Међутим, реч је о терминолошким разликама, а сами подаци које је потребно приказати се односе на планирани временски интервал свих фаза током реализације пројекта јавно-приватног партнерства, 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 у области снабдевања топлотном енергијом

### 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.

У области снабдевања топлотном енергијом, потребно је навести основ по ком јединица локалне самоуправе има право и обавезу да управља овом делатношћу.

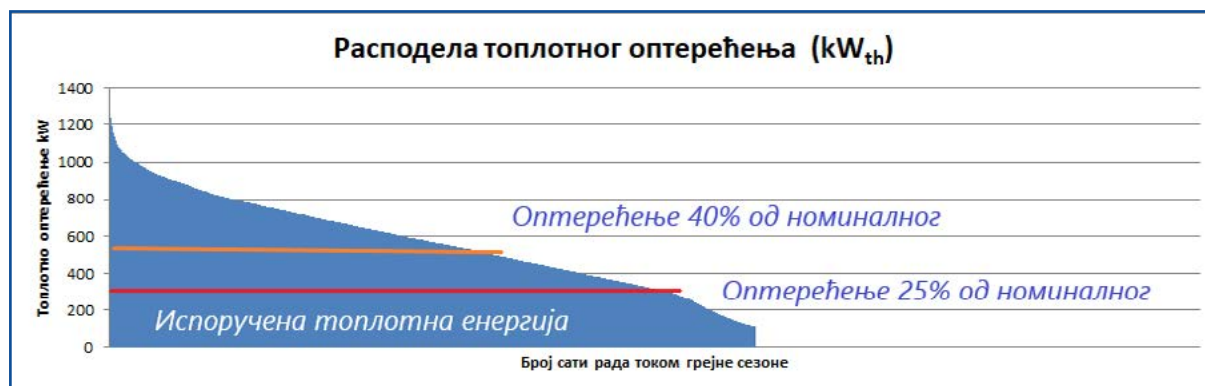
Производња, дистрибуција и снабдевање топлотном енергијом су комуналне делатности, у том смислу уређене су Законом о комуналним делатностима (Сл. гласник РС, бр. 88/2011, 104/2016 и 95/2018). Закон о јавним предузећима (Сл. гласник РС, бр. 15/2016 и 88/2019) ове делатности дефинише и као делатности од општег економског интереса.

Међутим, ово су и енергетске делатности а Законом о енергетици (Сл. гласник РС, бр. 145/2014, 95/2018 – др. закон и 40/2021), а регулаторна улога је додељена јединицама локалне самоуправе (ЈЛС).

Производња топлоте може бити предмет јавно-приватног партнерства у смислу изградње и управљања енергетским објектима за производњу топлоте.

Извори топлоте чија је изградња предмет јавно-приватног партнерства (постројења за производњу топлоте: као што су топлотне пумпе великих капацитета које се користе у системима даљинског грејања, топлане са котловима у којима се сагорава биомаса (дрвна сечка), термал-солар постројења са сезонским резервоарима, високо ефикасне когенерације са гасним моторима или утилизација отпадне топлоте..) најчешће имају намену базног извора топлоте. Разлог је што су базни извори топлоте ангажовани током године максималан број радних сати па је мотивација приватног инвеститора јака и време повраћаја уложених средстава минимално. Ефекат који се постиже је да се изградњом капацитета који износи 30% до највише 40% обезбеђује производња 80% до 90% топлоте коју захтева топлотни конзум. Остатак се производи у (постојећим) изворима топлоте. Ово има и еколошку димензију, најчешће постројења која су предмет јавно-приватног партнерства, користе обновљиву енергију или неку високо-ефикасну технологију која повећава укупну енергетску ефикасност топлотног извора и на тај начин се смањују емисије ГХГ. Наиме, високо ефикасна когенерација (користи се природни гас) или свака

друга „зелена” технологија подразумева смањење потрошње фосилног горива или потпуно елиминацију фосилних горива а последично томе смањују се и емисије стакленичких гасова (ГХГ).



**Слика 11.** Дијаграм расподеле топлотног оптерећења током сезоне грејања (пример)

Топлотни извор у режиму рада који одговара базном оптерећењу (у пракси 20% до 25% од номиналног капацитета топлотног извора) произведе нешто мање од 50% укупне енергије коју испоручи током сезоне грејања. На слици 1, приказан је пример расподеле топлотног оптерећења система даљинског грејања током сезоне грејања из кога се види да током вршне потрошње топлотне енергије, систему даљинског грејања се испоручи не више од 20% укупно произведене топлотне енергије током сезоне грејања. Јасно је да се приватном партнеру не исплати да инвестира у топлотни извор који ће бити димензионисан према максимално потребном капацитету система даљинског грејања већ ће уговором о ЈПП бити предвиђено да јавни партнер обезбеди потребну вршну топлотну енергију током сезоне грејања.

Снабдевање топлотом је трговина топлотом (топлотном енергијом) и подразумева набавку топлотне енергије од произвођача, обрачун за крајње кориснике и продају топлоте крајњим корисницима по цени топлоте која је регулисана и одређена у складу са Методологијом за утврђивање цене топлотне енергије и одобрена од регулатора даљинског грејања (надлежног тела ЈЛС, у пракси то је градско или општинско веће). Снабдевање топлотом крајњих купаца може бити предмет јавно-приватног партнерства. У том случају, приватни партнер инвестира у паметне системе наплате испоручене топлоте (наплата по утрошку), има приступ финансијским средствима и може под повољнијим условима да понуди снабдевање топлотом крајњим купцима или независно од уговора о јавно-приватном партнерству може да обезбеди друге енергетске услуге које нису предмет јавно-приватног партнерства (као што је финансирање мера енергетске ефикасности) и на тај начин је атрактивнији за крајње купце топлоте. Снабдевање је енергетска делатност независна од производње односно дистрибуције топлотне енергије које су енергетске делатности за себе. За сада нема развијеног тржишта енергетике односно енергетских услуга па су компаније за даљинско грејање вертикално интегрисане, што значи да се у истој компанији обављају различите енергетске делатности. Само по себи то не представља проблем, с тим што би рачуни и пословање за сваку делатност морало бити раздвојено. У пракси то наравно није случај, као што је речено јер није успостављено тржиште енергетских услуга и не постоји конкуренција компанија, тако да раздвајање делатности у оквиру компаније за даљинско грејање до сада није имало значаја и не представља приоритет.

Дистрибуција топлоте подразумева управљање радом система за пумпање радног флуида од топлотног извора до топлотне подстанице и пренос топлоте у оквиру система даљинског грејања од топлотног извора до унутрашње грејне инсталације крајњих корисника. Дистрибуција топлоте може бити предмет јавно-приватног партнерства у случају да ЈЛС повери управљање дистрибуцијом топлоте на својој територији или неком делу територије ЈЛС (неком од насеља на територији ЈЛС).

Поред управљања, приватни партнер може (у општем случају) да инвестира у дистрибутивни систем – цевоводе, пумпне станице, топлотне подстанице, или само да управља системом као Оператор дистрибутивног система а да власник (ЈЛС) инвестира у текуће и инвестиционо одржавање. Општи случај је да власник система (ЈЛС) има одговарајући правни однос (уговор) са приватном компанијом у оквиру кога ће приватна компанија да планира, гради односно шири постојећи систем даљинског грејања, одржава и да управља истим као Оператор система. Опционо, ЈЛС као власник планира, гради, шири и одржава систем даљинског грејања а ангажује уговором приватног партнера само као Оператора система даљинског грејања који управља системом.

У деловима насеља у којима нема изграђене мреже даљинског грејања, приватни партнер би могао да уговара све три наведене делатности, с тим што треба обратити пажњу да је дистрибутивна мрежа (цевоводи) инфраструктурни објекат који је увек у власништву ЈЛС. На тај начин је одређено географско подручје на коме се јавно-приватно партнерство уговара (територија ЈЛС, насеља које припада територији ЈЛС, месне заједнице у оквиру насеља или дела града који не припада ни једној територијалној јединици која је претходно поменута).

Из претходно наведеног произилази да предмет јавно-приватног партнерства може бити:

- производња топлоте,
- снабдевање топлотом крајњих купаца и дистрибуција топлоте као и
- само управљање енергетским објектима или и управљање и изградња истих.

Производња топлоте је производња топлоте у постројењу које може да гради приватни партнер (на основу уговора са ЈЛС) али исто тако ЈЛС може да уговори приватног партнера који ће само да управља постројењем у власништву ЈЛС.

Остала легислатива која се примењује је следећа:

- Закон о енергетској ефикасности и рационалном коришћењу енергије (Сл. гласник РС, бр. 40/2021),
- Закон о јавној својини (Сл. гласник РС, бр. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 – др. закон, 108/2016, 113/2017, 95/2018, 153/2020),
- Закон о привредним друштвима (Сл. гласник РС, бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014 – др. закон, 5/2015, 44/2018, 95/2018, 91/2019 и 109/2019),
- Закон о рачуноводству (Сл. гласник РС, бр. 73/2019 и 44/2021 – др. закон),
- Закон о ревизији (Сл. гласник РС, бр. 73/2019),
- Закон о јавним набавкама (Сл. гласник РС бр. 91/2019),
- Закон о планирању и изградњи (Сл. гласник РС, бр. 72/2009, 81/2009 – испр., 64/2010 – одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – одлука УС, 50/2013 – одлука УС, 98/2013 – одлука УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 – др. закон, 9/2020 и 52/2021),
- Закон о безбедности и заштити на раду (Сл. гласник РС, бр. 101/2005, 91/2015 и 113/2017 – др. закон),
- Закон о заштити од пожара (Сл. гласник РС, бр. 111/2009, 20/2015, 87/2018 и 87/2018 - др. закон),
- Закон о раду (Сл. гласник РС, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2017 и 95/2018 – аутентично тумачење),

- Закон о заштити животне средине (Сл. гласник РС, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – др. закон, 72/2009 – др. закон, 43/2011 одлука УС, 14/2016, 76/2018, 95/2018 – др. закон и 95/2018 – др. закон),
- Закон о заштити ваздуха (Сл. гласник РС, бр. 36/2009, 10/2013 и 26/2021 – др. закон),
- Закон о климатским променама (Сл. гласник РС, бр. 26/2021),
- Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађења животне средине,
- Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама (Сл. гласник РС, бр. 88/2011, 15/2016 и 104/2016),
- Као и подзаконска акта која ближе одређују примену наведених закона.

Поред овога треба посебно нагласити примену Уредбе о утврђивању Методологије за одређивање цене снабдевања крајњег купца топлотном енергијом (Сл. гласник РС, бр. 63/2015) као и обавезу ЈЛС да донесе Одлуку о начину снабдевања топлотом на територији ЈЛС.

У пракси је било покушаја успостављања јавно-приватног партнерства у снабдевању топлотом. Наиме, снабдевање топлотом је веома захтевно и постоји велики ризик за приватног партнера. Приватни партнер не може слободно да формира цену топлотне енергије зато што је иста регулисана у складу са Методологијом за утврђивање цене топлотне енергије и одобрава је орган ЈЛС (ипак то не значи да ће приватни партнер обавезно бити у опасности од финансијског губитка јер је регулатор обавезан да ако не прихвати оправдане трошкове грејања и максимално одобрени приход енергетског субјекта, да надокнади разлику како би компанија избегла губитке који нису последица лошег управљања системом односно постројењем). Други проблем је питање наплате и ефикасности механизма наплате и ту неминовно долазимо до проблема енергетског сиромаштва и механизма како исто ублажити и искоренити, што излази из сфере интересовања и обавеза приватног партнера. Код изградње топлотних извора, за приватног партнера је сигурност обезбеђена чињеницом да топлотну енергију испоручује јавном партнеру и да је с те стране заштићен од немогућности наплате од крајњих купаца. Тај ризик преузима јавни пратнер. Почетком 2017. године једна ЈЛС потписала је уговор о јавно-приватном партнерству где је предмет пројекта била испорука топлоте у четири основне школе на територији те ЈЛС. Овде је јавни партнер је истовремено био и купац топлотне енергије. ЈЛС (у општем случају) имају тројну улогу: регулатор енергетских делатности, кроз власништво над локалном компанијом за даљинско грејање – снабдевач топлотном енергијом и као власник јавних зграда потрошач топлотне енергије односно крајњи корисник. Уговор је обухватио реконструкцију котларница у школама, уградњу котлова на биомасу, управљање радом котларница и снабдевање топлотом. Трајање уговора је било 15 година. Приватни партнер је обезбеђивао гориво, одржавао и управљао котларницама. Наведена ЈЛС је обезбедила сигурно и квалитетно снабдевање школа топлотом без сопственог улагања у реконструкцију, одржавање и набавку горива а приватна компанија, којој су доступна финансијска средства, знање и технологија, отплату инвестиције и профит обезбедиће од уштеда као резултат замене горива (уље за ложење је замењено дрвном сечком).

Пример уговора о јавно-приватном партнерству је и изградња топлане у једној ЈЛС по основу уговора између јавног партнера које се бави и даљинским грејањем и приватног партнера. Уговор је подразумевао изградњу топлотног извора са котловима на дрвну сечку капацитета 2 x 1,5 MW и уградњу гасног котла капацитета 6 MW. Котлови на дрвну сечку раде као базни извор топлоте а котао на природни гас као вршни извор топлоте и као хаваријаска замена. Партнери су основали заједничку компанију која је власник пројекта, по основу институционалног ЈПП. Уговором је дефинисана минимална количина топлоте, која ће бити испоручена јавном партнеру, који је задржао делатност

дистрибуције и снабдевања топлотом, а која износи 9.000 MWh/a, током сезоне грејања (мада може да се дефинише и регулаторни период који траје од 1. Јануара до 31. децембра текуће године, у сваком случају односи се на период до годину дана). Уговорни период је био 15 година. Приватни партнер је имао обавезу да изгради постројење, управља радом постројења, одржава га у стању пуне техничке расположивости и обезбеди набавку горива (дрвну сечку и природни гас). Додављач дрвне сечке су биле ЈП Србијашуме које су уговориле наплату према ценовнику и начин промене цене. ЈПП Србијашуме нису партнер, а споменуте су само као ауторитет који је државно власништво да би дале на значају, иначе приватни партнер је слободан да изабере добављача. Међутим, улога ЈП Србијашуме је да се на основу усвојених ценовника који је јавно доступан индексира промена цене горива, без обзира да ли ће приватни партнер куповати гориво од ЈП или на тржишту од других добављача. Цена дрвне сечке се изражава у MWh примарне енергије. Цена топлоте коју власник пројекта продаје износи 53 €/MWh а структуру је 80% варијабилни део и 20% фиксни део. Варијабилни део се мења у складу са променом набавне цене дрвне сечке и природног гаса а фиксни део у складу са растом цена на мало у земљама ЕУ (ово је био захтев јавног партнера јер је то било повољније за њега). Базна цена топлотне енергије утврђена је на бази цене дрвне сечке и природног гаса у моменту склапања уговора о ЈПП а мења се тако што се пондерисани удео цене енергије из дрвне сечке и енергије из природног гаса мења на исти начин како се мења цена енергије дрвне сечке и природног гаса (линеарно), а вредност пондера је 0,8 односно 80% од уговорене цене. Преостали део уговорене цене са пондером 0,2 односно 20% сматра се фиксним у односу на уговорену цену између приватног и јавног партнера и мења се линеарно са гласно расту цена на мало у земљама ЕУ.

## 2.2. Пословни план

Приликом писања пословног плана код предлога пројекта јавно-приватног партнерства (ЈПП), прво се дефинише област где је планирано ЈПП – у овом случају је то производња, дистрибуција и снабдевање топлотном енергијом (или једна од ове три наведене делатности). Након тога се побрајају све делатности које ће (по одобрењу пројекта) прећи на приватног партнера. У нашем случају, то могу бити следеће:

- замена постојећих котлова,
- инсталација нове опреме,
- изградњу или реконструкцију постојења за потребе производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом,
- испоручивање топлотне енергије у уговорним објектима и сл.

Спровођење пројекта у области производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом 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 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, возила, канцеларијски материјал и сл.) остаје у власништву приватног партнера.

С обзиром на то да је производња, дистрибуција и снабдевање топлотном енергијом процес који (скоро) увек подразумева инсталацију посебне опреме (нпр. котлова) и да је за



то потребно одређено време, код оваквих пројеката потребно је дефинисати припремни период који обухвата различите припремне радње, као што су на пример:

- израда потребне пројектне документације;
- прибављање свих потребних дозвола;
- набавка опреме која је изабрана као техничко решење;
- извођење грађевинских радова на изградњи складишта енергента, као и на изградњи, реконструкцији и адаптацији објеката неопходних за спровођење припремних радњи;
- извођење машинских радова који обухватају уградњу, прикључење и пуштање у рад опреме;
- провера могућности испоруке потребне количине топлотне енергије;
- правилно одлагање замењене опреме у складу са прописима и жељама јавног партнера.

Пре почетка спровођења припремних радњи потребно је утврдити њихову вредност (са укљученим ПДВ-ом) и нагласити да сав трошак по овом основу пада на терет приватног партнера.

Код производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом, главна уговорна обавеза приватног партнера је да омогући континуирано снабдевање топлотном енергијом у уговореним временским периодима, којим ће се снабдевати уговорни објекти. Поред тога, потребно је навести начин на који ће јавни партнер плаћати приватном партнеру наведене услуге, и у ком износу. Код пројеката који се односе на производњу, дистрибуцију и снабдевање топлотном енергијом, обично се дефинишу фиксни трошкови (припремне радње, замена старе и инсталација нове опреме, обука запослених и сл.) и варијабилни трошкови (месечна потрошња, односно накнада за испоручену топлотну енергију). Најчешће, првог радног дана након дана читавања, приватни партнер врши обрачун накнаде за испоручену топлотну енергију за претходни месец.

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.

### 2.2.1. Капитални трошкови

Капитални трошкови код пројеката ЈПП у области производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом обично обухватају замену постојећих котлова, као и набавку и инсталацију нове опреме којом ће се обезбедити испорука енергије. Такође, капитални трошкови могу да обухватају и изградњу или реконструкцију постојења за потребе производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом.

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**.

#### Важно

**Износи трошкова се увек наводе са укљученим ПДВ-ом.**

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

**Пример 1.** Образложење износа код капиталних трошкова

Назив трошка	Образложење трошка
Замена постојећих котлова	Наведени трошак је добијен истраживањем тржишта грађевинарства. Трошак подразумева демонтажу, одлагање демонтиране опреме у складу са позитивним прописима о одлагању комуналног, опасног и другог отпада.
Набавка и инсталација нове опреме	Наведени износ за ову ставку представља суму трошкова за набавку основне опреме за потребе производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом, чији рок коришћења може бити исти као и рок трајања пројекта. Ови трошкови се односе следећу опрему: котларница, котлови и др.

Приликом избора опреме за пројекте производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом треба имати у виду следеће:

- 1) избор оптималног решења у складу са захтеваним радним карактеристикама, узимајући у обзир постојећу ситуацију и услове коришћења, а посебно у погледу трошкова одржавања нове опреме;
- 2) функционалну усклађеност са постојећим инсталацијама и компонентама у уговорним објектима (у случају замене опреме);
- 3) поштовање принципа *"Best Available Technology"* у време инсталације опреме (за набавку нове опреме);
- 4) истоветност квалитета и исправност функционисања опреме без скривених (правних и физичких) мана и других материјалних недостатака; и др.

Процена ризика је значајан део израде пословног плана. Морају се идентификовати основни ризици при капиталној инвестицији у случају конкретног пројекта (нпр. ризик крађе, пожара, поплаве, оштећења, квара и др.). Најчешће се већина ризика може контролисати (у одређеној мери) уплатама премија каско осигурања као и превентивним мерама одржавања.

**Важно**

**Износи премија осигурања морају бити узети у обзир као оперативни трошкови инвестиције.**

Ипак, постоје ризици које није могуће контролисати и они се морају урачунати у општи ризик пословања. Ови ризици се према уговору и матрици ризика дислоцирају на приватног партнера у ЈПП.

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 производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом они најчешће обухватају: енергент (биомаса, дрвена сечка, пелет или др.), бруто зараде запослених за потребе пројекта, обуке будућих запослених који ће наставити рад на након завршетка пројекта, оперативну опрему (обично има животно краће време од предвиђеног времена трајања пројекта), сервис опреме, премије осигурања и др.

**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 према матрици треба пребацити на приватног партнера.**

**2.2.3. Приходи**

Код пројекта ЈПП, приходи који су планирани у оквиру трајања пројекта могу бити наплаћени од крајњих корисника или од стране јавног партнера. У нашем случају, код производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом, без обзира на тип ЈПП, најупутније је да се приходи наплаћују искључиво од стране јавног партнера.

**Важно**

**Уколико је пројектом покривено снабдевање топлотном енергијом више објеката, накнада се обрачунава за све уговорне објекте збирно.**

Накнаду приватном партнеру чине:

- 1) варијабилни део накнаде изражен у РСД или ЕУР (месечно плаћање по основу утрошене енергије);
- 2) фиксни део накнаде изражен у РСД или ЕУР.

Варијабилни део накнаде се добија множењем варијабилне цене и збира броја kWh који су очитани на свим мерачима количине испоручене топлотне енергије у уговореним објектима.

Варијабилна цена изражава се у РСД или ЕУР/kWh и обрачунава се за сваки месец трајања пројекта.<sup>1</sup> Обрачун се врши према формули:

$$VC = VCO (G/GO)$$

Где су:

- **VC варијабилна цена** (цена која је израчуната на основу ове методологије и израчунава се за сваки месец);
- **VCO претходна варијабилна цена** (цена која је израчуната овом методологијом за претходни месец);
- **G индекс горива на дан обрачуна** (индекс горива који је важио на дан обрачуна);
- **GO претходни индекс горива** (индекс горива који је коришћен за претходни обрачун и важио је на дан претходног обрачуна).

<sup>1</sup> У овом случају тај период се односи на тренутак када почне испорука топлотне енергије, а не целокупан период трајања ЈПП. У току трајања припремних радњи, варијабилни износ накнаде се не исплаћује.

Фиксни део накнаде представља јединствени износ који се односи на све уговорене објекте заједно. Он се изражава се у РСД или ЕУР/месец, и обрачунава се за сваки месец трајања пројекта.<sup>2</sup> Обрачун се врши према формули:

$$FC = FCO (1+it)$$

Где су:

- **FC фиксни део накнаде** (накнада која је израчуната на основу ове методологије и израчунава се за сваки месец трајања пројекта);
- **FCO претходни фиксни део накнаде** (износ фиксног дела накнаде који је израчунат овом методологијом за претходни месец);
- **it месечна стопа кретања цена на мало у еврозони (НЦР) за претходни месец** (наведена стопа инфлације се утврђује на основу званичних података Европске централне банке).

Уколико је накнада изражена у еврима, фактурисање се врши у динарској противвредности по средњем курсу евра Народне Банке Србије на дан промета.

### Важно

**Накнада приватном партнеру почиње да се плаћа са даном почетка извршења главне обавезе у оквиру пројекта (снабдевање топлотном енергијом) и обрачунава се месечно.**

#### 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 2. Као и код варијабилних трошкова, и овде се период односи на тренутак када почне испорука топлотне енергије, а не целокупан период трајања ЈПП).

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 пројекта – рокове, трошкове, приходе, добит, квалитет или предмет пројекта. Уобичајено поимање ризика, међутим, углавном се односи на његов негативан утицај на пројекат.

#### Важно

У највећем броју случајева, ризици у вези са имплементацијом пројекта ЈПП су распоређени на приватног партнера.

#### Пример 2. Матрица расподеле ризика у случају ЈПП

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

Приватни партнер најчешће сноси поједине ризике пројектовања – ризике сопствених застоја, неодобрених решења, док јавни партнер сноси ризик рокова за припрему документације.

Усклађеност са наменом и промена опште законске регулативе као категорије код којих ни једна страна нема могућност утицаја из тог разлога спадају у подељене ризике. Ризици извођења са изузетком више силе су на страни приватног партнера и то: управљање пројектом, финансирање пројекта, прекорачење трошкова, прекорачење рокова, ризици капиталних трошкова и ризици оперативних трошкова.

### 2.2.6. Анализа осетљивости

Анализа осетљивости се користи како би се утврдиле оне променљиве које су од кључне важности за пројекат. Кључна променљива је свака која има позитиван или негативан утицај на финансијску и/или економску исплативост пројекта. Анализа је у великој мери квалитативна, пошто категорише променљиве према њиховом утицају на исплативост пројекта. Свака променљива 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 променљивих;
- елиминисање зависних променљивих;
- анализирање осетљивости показатеља рентабилности;
- одабир кључних променљивих.

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, инвестиција 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 3. Нето садашња вредност пројекта<sup>3</sup>

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

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%	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%	5,50%
дисконтни фактор	0,947867299	0,890452416	0,851613664	0,807216743	0,765134354	0,725245833	0,687436809	0,651998871	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	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	130.251.497,07	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	31.604.239,06	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																

### 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 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 пројекта ЈПП који се односе на производњу, дистрибуцију и снабдевање топлотном енергијом, потребно је приказати и друге предности преласка на одрживе изворе грејања. У том смислу, ЈПП може имати позитиван утицај на локални економски развој (у случају да се енергенти набављају на локалном нивоу), који не мора бити квантификован. Такође, позитиван утицај на животну средину треба нагласити. Потребно је урадити и 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 јавно лице обавља привредну делатност, као и приходи од пореза и доприноса од зарада запослених на реализацији пројекта.*

Такође, 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

У овом делу предлога пројекта је потребно одредити врсте и износ средстава обезбеђења која треба да обезбеде партнери у пројекту (гаранција за озбиљност понуде, гаранција за добро извршење посла...).

У току процедуре уговарања јавно-приватног партнерства јавни партнер мора да обезбеди сагласност оснивача а за реализацију пројекта у финансијском смислу гарантује свом својом имовином.

Специфичност позиције јавног партнера одређена је Законом о јавном власништву, у пракси то значи да јавни партнер који се бави енергетским делатностима у својини (некретнине уписане у катастар) има грађевинске објекте (зграде) које представљају занемарљиво мали износ у односу на вредност инфраструктурних објеката, постројења и инсталација које су власништво оснивача. Ова чињеница јавног партнера доводи у положај да има потешкоће са обезбеђењем гаранција за позајмљена средства, што представља висок ризик за финансијске институције. Због тога је пожељно да Скупштина локалне самоуправе припреми сагласност јавног правобраниоца на уговор и Писмо подршке које



садржи изјаву о подршци пројекту и прихватање обавезе (у својству оснивача и регулатора енергетске делатности) да обезбеди услове да јавно комунално предузеће за даљинско грејање редовно извршава све своје уговорне обавезе, укључујући и финансијске, у складу са законом. Уговором о ЈПП, приватни партнер у циљу смањења ризика тражи обезбеђење своје инвестиције. Објекти и инфраструктура који су део система даљинског грејања власништво су ЈЛС и не могу бити предмет обезбеђења као јавно власништво.

Поред тога, у одређеним случајевима потребно одобрење кредитног задужења јавног партнера (ако је применљиво) од стране Комисије о контроли државне помоћи (према Закону о контроли државне помоћи, Сл. гласник РС, бр. 73/2019). У случају да јавни партнер има обавезе изградње дела система а то не може да реализује, вероватно ће бити упућен на комерцијалне банке како би обезбедио финансирање свог дела. На пример у оквиру изградње постројења топлотне пумпе која се користи као топлотни извор за постојећи систем даљинског грејања, да би пројекат био функционална, јавни партнер ће морати да обезбеди локацију и инфраструктуру на локацији као што је цевовод хладне воде за повезивање са постројењем за пречишћавање отпадних вода које се користе као извор топлоте и цевоводом хладне воде за одвођење у реципијент, затим топоводима за повезивање постројења топлотне пуме са тачком примо-предаје на постојећем систему, затим трофо-станице и каблова за електро напајање компресора топлотне пумпе или фото-напонског постројења за производњу електричне енергије (ако је то део пројекта) и сл. У случају да осим земљишта, јавни партнер не обезбеђује ништа друго онда наравно да кредитно задужење није потребно.

Међутим, уговор о јавно-приватном партнерству не оптерећује кредитни рејтинг јединице локалне самоуправе те уколико нема директног задужења јавног партнера код финансијских институције средства обезбеђења се могу свести на уобичајена средства која задовољавају приватног партнера (менице и менично овлашћење је у пракси најчешћи случај, применљиво и у међусобном пословању државних компанија као што је ЈП Србијагас у односу на пословање са локалним компанијама за даљинско грејање које су купци природног гаса).

Обавеза и ризик финансирања пројекта у свим фазама реализације јавно-приватног партнерства треба да буду на страни приватног 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 додатну 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**

У овом делу предлога пројекта је потребно дати детаљни опис инфраструктуре коју треба изградити, уколико је то предмет пројекта, услуге која ће се извршити, циљне групе чије се потребе задовољавају, технологије и друго.

Пројекти јавно-приватног партнерства, у нашим условима, односе се на изградњу топлотног извора. Циљ јавног партнера је да обезбеди топлоту за снабдевање крајњих купаца по цени по којој он није у стању да исту произведе. Приватни партнер инвестира у савремене, високо ефикасне технологије (обновљиви извори енергије или високо ефикасне когенерације или тригенерације уз употребу природног гаса) и захваљујући нижим експлоатационим трошковима за време трајања уговора обезбеђује повраћај инвестиције, добит за себе и потенцијалну добит односно нижу цену топлоте за јавног партнера.

Могући су уговори где приватни партнер већ управља топлотним извором и склапа уговор о јавно-приватном партнерству о снабдевању крајњих корисника или групе крајњих корисника. У том случају у цену снабдевања топлотом улазе и трошкови дистрибуције коју по правилу врши јавни партнер (јавни партнер је у том случају оператор дистрибутивног система даљинског грејања, управља радом дистрибутивног система и одржава цевоводе и топлотне подстанице).

На идентичан начин се реализују уговори јавно-приватног партнерства када се врши производња и снабдевање топлотом појединачних зграда или крајњих купаца (случај када се један топлотни извор користи за снабдевање топлотом једне зграде или у затвореном систему када више зграда пропада истом кориснику на једној локацији), што значи да нема дистрибуције топлоте већ само производња и снабдевање.

Мотиви за уговарање јавно-приватног партнерства су недостатак финансијских средстава код јавног партнера када се ради о великим инвестицијама или немогућност задуживања јавног партнера односно немогућност приступа финансијским институцијама јер представљају велики ризик, зато што немају своју имовину (припада оснивачу, тј. локалној самоуправи) или немају одговарајућу добит из које би генерисали повраћај кредита у разумном року. Проблем ниске добити ствара примена Методологије за одређивање цене топлотне енергије јер се у складу са истом цена одређује на бази остварених трошкова у претходном регулаторном периоду, уз корекције цена на ниже, ако је компанија остварила добит у претходном регулаторном периоду или на више ако је остварила губитак, али само до износа губитка. Снабдевач топлотном енергијом је дужан да регулатору (орган ЈЛС) достави регулаторни извештај у коме је израчуната цена топлотне енергије за крајње купце. Цена топлотне енергије је формирана на бази максимално одобреног прихода сабдевача у складу са Методологијом за одређивање цене топлотне енергије. Орган ЈЛС је у обавези да разматра регулаторни извештај и донесе одлуку на начин да одобри предложену цену топлотне енергије, да врати на усаглашавање или да не прихвати израчунату цену с тим што је онда ЈЛС у обавези да снабдевачу надокнади разлику између цене топлотне енергије за коју је доказано да је оправдана и цене коју је

орган ЈЛС прихватио.

Осим тога уговори о јавно-приватном партнерству доприносе енергетској сигурности, постизању квалитетније услуге и дугорочној ценовној стабилности од чега корист имају пре свега крајњи корисници.

Мотиви приватног партнера су добит коју ствара захваљујући ниским оперативним трошковима али и могућност приступа модерним, високо ефикасним технологијама, приступ финансијским институцијама или да сам располаже готовином коју може да инвестира и расположивост кадровима који могу успешно да управљају пројектним активностима и енергетским објектима током трајања уговора.

Технологије које приватни партнер примењује заснивају се на употреби обновљивих извора енергије или високо ефикасне когенерације и тригенерације.

Најчешће технологије које се имплементирају су:

- сагоревање биомасе (дрвне сечке или дрвног пелета),
- сагоревање биогаса добијеног из анаеробне дигестије биоразградивог комуналног отпада или остатака из пољопривредне производње,
- топлотне пумпе које као топлотни извор користе геотермалну енергију, енергију ваздуха или отпадну енергију из процеса или из комуналних отпадних вода,
- Термал-соларне инсталације за загревање санитарне воде или као подршка грејању и хлађењу,
- Фотонапонске централе које раде у комбинацији са топлотним пумпама и/или термал-солар инсталацијама.

Предмет јавно-приватног партнерства су нови топлотни извори или реконструкција постојећих уз конверзију фосилних горива обновљивим изворима енергије.

Посебна врста пројеката су високо-ефикасне когенерације и тригенерације које користе природни гас за производњу топлоте за грејање или хлађење објеката.

Предмет јавно-приватног партнерства могу бити и енергетске услуге, као на пример термо-изолација зграда (коју ради приватни партнер) у власништву крајњих корисника које су прикључене на енергетске објекте у власништву јавног партнера које се имплементирају у циљу рационалног коришћења топлоте за грејање и хлађење. У том случају се за време трајања уговора цена топлоте не мења или партнери деле добит на начин да за време трајања уговора приватни партнер има довољан приход којим ће обезбедити повраћај инвестиције и разумну добит.

Могућа је и комбинација мера енергетске ефикасности и технологија обновљиве енергије при чему приватни партнер инвестира, на пример у термо-изолацију зграда прикључених на енергетске објекте које топлотом снабдева приватни партнер, истовремено и у уградњу топлотне пумпе у топлотној подстаници даљинског грејања или као део дистрибуираног топлотног извора. У овом случају топлотни постојећи топлотни извор служи као хаваријска резерва или за покривање пикова у потрошњи а обновљиви извор енергије као базни топлотни извор максимално могући број радних сати годишње.

Да би се обезбедила одрживост пројекта, неопходно је добро проценити обим услуге, односно минималну количину топлоте коју је јавни партнер обавезан да преузме током године. Добро урађена техничка анализа сагледава обим и карактеристике топлотног захтева конзума, на основу исте се одређује количина енергије коју треба да произведе базни топлотни извор и помаже приликом избора технологије и избора опреме да иста не буде предимензионисана и да ради највећи могући број сати у номиналном капацитету током године. Јавни партнер обезбеђује вршну потрошњу топлоте током године из постојећих извора топлоте али је обавезан да исте држи у пуној погонској спремности и употреби у случају хаварије или поремећаја на тржишту који могу довести до прекида

рада постројења којим управља приватни партнер.

Претходна студија изводљивости, између осталог анализира одрживост пројекта и то: технолошку, финансијску и одрживост са аспекта заштите животне средине. У техничком смислу пројекти који се уговарају се ослањају на зреле технологије (топлота из биомасе, топлотне пумпе које користе геотермалну енергију, отпадну топлоту из процеса, спољни ваздух или топлоту отпадне воде из постројења за пречишћавање отпадних вода или инсинерација чврстог органског отпада као и солар-термал постројења или чак високо-ефикасне технологије когенерације и тригенерације које генеришу топлоту за даљинско грејање или хлађење). Иновативне технологије или процеси у оквиру зрелих технологија морају бити пажљиво анализирани или интегрисани у постојеће технологије због опасности од ограничења употребе због власништва над интелектуалном својином. Уговором о јавно-приватном партнерству се мора обезбедити да јавни партнер, без накнадних трошкова може и након окончања уговора о јавно-приватном партнерству, да располаже у пуном капацитету и технологијом и енергетским објектима и инсталацијама које су биле предмет јавно-приватног партнерства.

Финансијска одрживост је од пресудног значаја за приватног партнера. Избор и рангирање оптималне технологије, уколико иста није задата од јавног партнера, врши се на основу нивелисаних трошкова енергије (или енергетске ефикасности ако је предмет уговора о јавно-приватном партнерству). Нивелисани трошкови енергије за различите технологије или варијантна решења исте технологије (LCoE – Levelized Costs of Energy) прорачунавају се тако што се у обзир узима сума трошкова инвестиције, енергије и трошкови амортизације и одржавања за сваку годину у току усвојеног временског оквира (најчешће 20 година) и дисконтована вредност дели са укупном производњом топлоте (током усвојеног временског оквира). Ово је неопходно како би се нормализовали укупни трошкови технологија и након рангирања изабрала технологија са најмањом вредношћу LCoE.

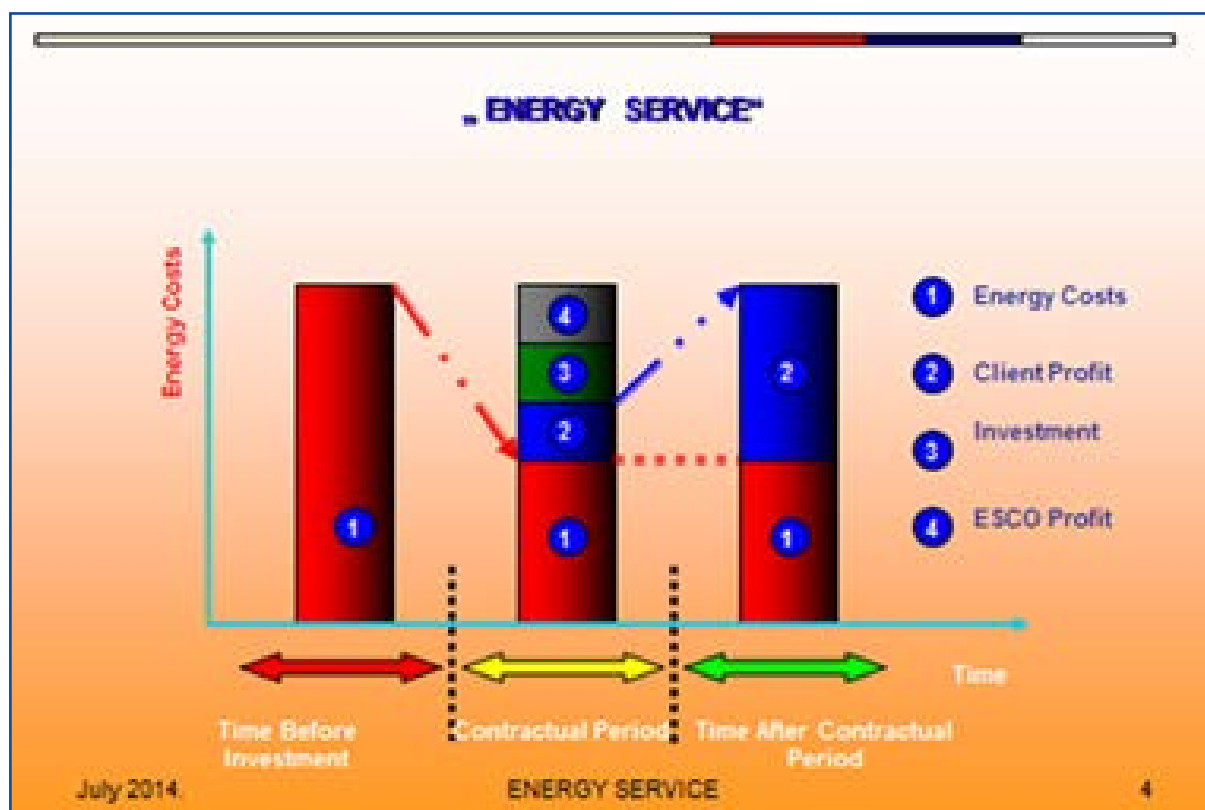
Кључне претпоставке за финансијску анализу (услови) су:

- Прихватљиви услови прибављања капитала за потребе инвестиције (износ инвестиције, каматна стопа, „*grace*” - период и рок отплате кредита, други трошкови кредитирања),
- Приходи и расходи су прилагођени пројектованим стопама инфлације, процењени и други макроекономски параметри неопходни за прорачун финансијских показатеља,
- Прорачун не узима у обзир порез на додату вредност,
- Традиционални модел финансирања било би финансирање од стране јавног партнера сопственим средствима или финансирање уз кредитно задужење,
- Јавно-приватно партнерство пројектне активности финансира по моделу расподеле инвестиционих трошкова између приватног и јавног партнера. На пример јавни партнер финансира земљиште потребно за изградњу енергетског објекта (производно постројење или трасе за постављање подземне инфраструктуре) а приватни партнер изградњу енергетских објеката (топлотни извор и инфраструктуру тј. цевоводе топле и хладне воде),
- Очекивање јавног партнера је да ће куповати топлоту од приватног партнера по цени која је нижа него цена по којој је он у стању да произведе топлоту,
- Приватном партнеру су доступни технологија, капитал за инвестицију (наменски фондови или кредитне линије) као и кадрови да може успешно да изгради и/или управља енергетским објектима односно системом даљинског грејања или само производним објектима или само да врши снабдевање топлотом крајњих корисника,
- Приходи приватног партнера су приходи од продаје топлоте (и дистрибуције топлоте ако је та делатност обухваћена уговором о јавно-приватном партнерству)

- и/или приходи од услуге снабдевања топлотом крајњих корисника,
- Структуру прихода чине приходи од произведене топлоте и приходи од пружања услуге (управљање радом енергетских објеката или снабдевања топлотом),
- Приватни партнер финансира трошкове горива и/или енергије (отпадне топлоте или електричне енергије), трошкове изградње и одржавања енергетског објекта као и трошкове особља које управља објектом, трошкове финансирања пројекта и у структури трошкова се налази добит приватног партнера остварена реализацијом пројекта за време трајања уговора,
- Део прихода приватни партнер може да подели са јавним партнером, што додатно мотивише јавног партнера.

На следећој слици подела добити, где је (4) добит приватног партнера коју може да подели са јавним партнером (2) или да не подели па приватном партнеру припада збир (4+2).

Слика 12. Добит приватног и јавног партнера



Дакле укупни трошкови финансирања пројекта током трајања уговора састоје се од капиталних трошкова (инвестиција) и оперативних трошкова. Након окончања уговора јавни партнер преузима енергетски објекат који је био предмет уговора о јавно-приватном партнерству без надокнаде или уз плаћање тржишне вредности (односно резидуалне вредности ако је уговорни период једнак периоду амортизације).

Структуру инвестиционих трошкова можемо сагледати кроз следећи пример:

- Постројење топлотне пумпе капацитета 6 MW које користи топлоту отпадне воде из постројења за пречишћавање комуналних отпадних вода,

Структура трошкова које обезбеђује јавни партнер је следећа:

- Инвестиционо-техничка документација;

- Земљиште за изградњу постројења топлотне пумпе;
- Пумпна станица 1 и цевовод пречишћене (хладне) воде;
- Пумпна станица 2 и топовод до места примопредаје у систем даљинског грејања;
- Трошкови управљања пројектом.

Структура трошкова инвестиције коју обезбеђује приватни партнер:

- Резервоар пречишћене воде;
- Пумпна станица 3 и цевовод који повезује резервоар пречишћене воде – топлотна пумпа – река Сава;
- Топлотна пумпа (2 x 3 MW);
- Пумпна станица 4 и цевовод топле воде који спаја топлотну пумпу и складиште топлоте;
- Складиште топле топлоте;
- Локална контролна соба. објекат са посадом;
- Функционална испитивања и доказивање параметара.

Оперативни трошкови на страни јавног партнера обухватају следеће:

- Амортизација,
  - Амортизација, земљиште и грађевински објекти – 1,3%,
  - Цевоводи хладне воде – 2%,
  - Цевоводи топле воде, резервоари, пумпне станице и постројење топлотне пумпе – 5%,
  - Нематеријална улагања – 20%.
- Одржавање – 3%/а од укупне вредности инвестиције,
- Управљање (особље ангажовано директно и индиректно) – 4 запослена,
- Електрична енергија потребна за рад компресора и електромоторних погона – 5.700 MWh/a,
- Потрошња воде – 8.105 m<sup>3</sup>/a.

Остали подаци потребни за прорачун финансијских показатеља:

- Цена електричне енергије 100 €/MWh,
- Цена природног гаса 68 €/MWh,
- Сезонски COP = 3,83
- Производња топлоте у постројењу топлотне пумпе – 15.000 MWh,
- Редукција ГХГ – 143 tCO<sub>2eq</sub>/a (под претпоставком да се користи електрична енергија купљена од ЕПС),
- Цена топлоте произведене у постојећим постројењима (користи се природни гас) €78/MWh на прагу постројења,
- Просечна цена бруто радног сата.

Пример услова финансирања:

- Кредитна линија развојне банке
  - 15 година отплата са 3 године „grace”-периода,
  - Каматна стопа 6М еурибор плус 2,5%,
- Грант развојне банке 15%,
- Грант Управе за енергетску ефикасност и обновљиве изворе енергије Владе РС.

**Ризик развоја пројекта.** У најранијој фази пројекта дефинише се власник пројекта, разрађује се пројектна идеја, испитује тржиште, врши избор начина финансирања,

спроводи поступак јавне набавке.

Пројекат може бити покренут од стране јавног партнера који има намеру да унапреди или развија делатности производње, дистрибуције и снабдевања топлотом али суочен са ограничењима, као што су регулисана цена топлоте, нема довољан финансијски потенцијал да инвестира у развој свог система тражи приватног партнера који ће да уложи знање и има приступ ефикасним технологијама и приступ финансијским средствима. Пројекат може бити покренут као самоиницијативни предлог приватног партнера који располаже знањем, ефикасним технологијама и има приступ финансијским средствима и кроз модел јавно-приватног партнерства жели да развије своје пословање.

Ризик представља избор технологије која би требало да буде зрела и да не подлеже праву интелектуалне својине што би могао да извор додатних трошкова након истека уговора о јавно-приватном партнерству. Зато је неопходно истражити тржиште и проверити доступност технологија као и капацитет потенцијалних испоручилаца опреме и извођача радова.

Финансијске институције у овој фази пројекта врше проверу пословања јавног и приватног партнера (финансијски „*due diligence*”). Оснивањем Управе за енергетску ефикасност и обновљиве изворе енергије од стране Министарства рударства и енергетике, стекла се могућност суфинансирања пројекта, што значи да у овој фази треба успоставити сарадњу са Управом и обезбедити средства суфинансирања.

Јавни партнер за све своје активности у свим фазама пројекта има обавезу спровођења јавних набавки за активности које неће сам реализовати и то за израду инвестиционо техничке документације, управљање пројектом и стручни надзор, финансирање својих обавеза (уколико је предвиђено) као и изградњу инфраструктуре која је обавеза јавног партнера. Ризик представља сама процедура јавне набавке која мора бити транспарентна и која мора бити предвиђена у програмом пословања.

**Ризик комплетирања пројекта.** Ризик комплетирања пројекта представља могућност да енергетски објекат не буде изграђен, не буду доказани радни параметри (перформансе) или да не буде окончан у уговореном року.

Ризици који могу бити узрок да енергетски објекат не буде изграђен су виша сила, поремећаји на тржишту који утичу на испоруку опреме у потпуности или на квалитет који је пројектован, поремећаји на тржишту радне снаге, изабран извођач радова који нема капацитета да изгради објекат, грешке у пројектовању које утичу на стабилност, радне параметре постројења, заштиту животне средине, противпожарну заштиту или безбедност употребе пројекта. Уколико изградња објекта траје дуже, ризик може бити и пословање приватног и/или јавног партнера. Код јавног партнера проблем може да представља низак ниво наплате услуге грејања или формирање цене топлоте и услуге грејања није у складу са Методологијом за израчунавање цене грејања која јавног партнера може довести у неликвидност.

Ризик да радни параметри (перформансе) објекта нису у складу са уговором је могућ у случају да су постојале грешке у пројектној документацији, да је испоручена неадекватна опрема или да стручни надзор током изградње објекта није био вршен у складу са легислативом, техничком регулативом и правилима струке. Јавни партнер има обавезу присуства приликом тестирања опреме и доказивања радних параметара постројења.

Поремећаји на тржишту радне снаге и опреме могу довести до кашњења у испоруци опреме и монтажи опреме. Кључну улогу има пројектни тим који треба да добро познаје матрицу ризика, да усаглашава мере и активности за ублажавање или отклањање ризика и да прати динамику изградње објеката.

**Ризик раста трошкова и управљања пројектом.** Пре отпочињања пројектних активности јавни партнер је обавезан да формира мултидисциплинарни пројектни тим

који ће да прати реализацију пројекта у свим фазама. У пројектном тиму су обавезно представник оснивача јавног партнера, представник менаџмента јавног партнера (правни, финансијски и технички сектор) као и стручна лица ангажована за потребе пројекта (по потреби, на пример заштита животне средине). Са аспекта финансијске институције важно је да трошкови пројекта буду усаглашени са приходима које пројекат доноси. Прорачуни финансијских показатеља пројекта у фази припреме пројекта показују да је пројекат финансијски одржив. У току реализације пројекта могу настати поремећаји који могу угрозити финансијску одрживост. Финансијска институција тај ризик преноси на јавног партнера, али уговором о јавно-приватном партнерству и уговорима о реализацији пројекта са извођачем радова и испоручиоцима опреме треба ризик поделити и на тај начин амортизовати утицај истог.

Ризици раста трошкова могу бити следећи:

- Промена јавних такси или других давања које одређује државни ниво власти може се пренети јавном партнеру или власнику пројекта,
- Промена улазних трошкова може да настане као последица промена на тржишту добара и услуга; на пример промена цене рада, цене опреме и материјала, цене електричне енергије, цене природног гаса или другог горива које доминантно користи јавни партнер. Ризик се ублажава увођењем клизне скале на основу статистичких показатеља и ажурирањем цена услуга и топлоте у складу са Методологијом за одређивање цене топлотне енергије; ризик је на власнику пројекта,
- Раст трошкова управљања пројектом, само у случају да се за управљање пројектом ангажује независан експертски тим; ризик се може ублажити или у потпуности отклонити ако се са пројектним тимом уговори фиксни начин плаћања трошкова,
- Ризик пада цене услуга и смањења наплате потраживања за испоручену топлоту односно услугу грејања; ризик се отклања применом подељене тарифе на варијабилни и фиксни део при чему варијабилни део треба да буде у функцији горива или електричне енергије (а промена цена се усаглашава са Методологијом за одређивање цене топлотне енергије) а фиксни део садржи трошкове финансирања пројекта и добит од услуге грејања, на фиксни део нема утицаја промена варијабилног дела; ризик од смањења наплате услуге у испоручене топлоте крајњим купцима (тарифним купцима) се отклања односно ублажава ажурирањем потраживања и применом административних мера наплате како би се спречило застаривање потраживања; у посебним случајевима евидентира се постојање енергетског сиромаштва и предузимају мере које дефинише статус „заштићеног купца” у складу са законом,
- Неодговарајући учинак, власник пројекта уговара минималну годишњу производњу топлоте на којој базира финансијску одрживост пројекта; из тог разлога се у фази планирања пројекта (пројектовање и избор опреме) производни капацитети енергетског објекта који је предмет јавно-приватног партнерства бирају тако да производња топлоте обезбеди базну потрошњу топлоте конзума и у том случају енергетски објекат који је предмет јавно-приватног партнерства ради са максимално могућим бројем радних сати у номиналном режиму и са номиналним капацитетом, значи да производи максимално могућу количину топлоте независно од климатских услова који могу да угрозе (смање) производњу топлоте; вршни захтев за топлотом обезбеђује се радом других топлотних извора у власништву јавног партнера;
- Раст трошкова горива и/или електричне енергије утиче на производне трошкове односно приходе од продаје топлоте; ризик је на власнику пројекта који склапа вишегодишње



уговоре са добављачима горива и енергије и уговара методологију обрачуна (посебно важно код употребе биомасе за производњу топлоте) у односу на промене на тржишту горива и електричне енергије; у случају сигурности снабдевања и очувања дугорочне цене електричне енергије, власник пројекта може да уговара или обезбеди електричну енергију из обновљивих извора на бази дугорочног уговора или инвестирањем независно од пројекта јавно-приватног партнерства у постројења за производњу електричне енергије и стицањем статуса купаца произвођача електричне енергије;

- Неодговарајући учинак може да буде последица неадекватног одржавања и прекида у производњи и испоруци топлоте и/или услуге грејања; ризик је на страни власника пројекта који мора да обезбеди одржавање у складу са упутствима произвођача опреме и добром праксом.

Остали ризици су ризик управљања пројектом у фази експлоатације (за време трајања уговора о јавно-приватном партнерству), политички ризик као последица аката локалне и републичке власти од утицаја на све аспекте пројекта (одрживост, трајање и сл.) и ризик од промене околности у односу на моменат закључења уговора што подразумева усаглашавање и превазилажење негативних утицаја на пројекат заједничким деловањем партнера и постизањем одређених компромиса с тим да посебну пажњу треба обратити на транспарентност и заштиту јавног власништва.

## **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 ипостуиак 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 објекта 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**

У овом делу предлога пројекта 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.

Заштита животне средине, противпожарна заштита, безбедност и заштита здравља на раду су обавеза приватног партнера који управља енергетским објектима који су предмет јавно-приватног партнерства. Опасности и штетности које представљају ризике при реализацији уговора могу се појавити у фази припреме пројекта, фази изградње као и у фази експлоатације. Мере које се могу предузети у фази пројектовања су стручна контрола и пројектантски надзор како би се обезбедило правилно димензионисање и технолошка функционалност енергетског објекта, захтеви еко-дизајна и други услови рада у складу са техничком регулативом и добром инжењерском праксом. У фази изградње објекта опасност представља набавка неадекватне опреме, нестручна монтажа опреме и непоштовање мера заштите на раду. Ова врста ризика се може предвидети и отклонити набавком пројектоване опреме (пројектованих радних перформанси), ангажовањем обучене радне снаге и применом и надзором над применом мера безбедности и заштите

здравља на раду. У фази експлоатације енергетског објекта приоритет треба дати ангажовању обученог особља, препорукама и упутствима произвођача опреме у фази одржавања и управљање радом енергетског објекта у оквиру пројектованих радних параметара.

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.

У погледу имплементације Закона о раду потребно је обезбедити политику ангажовања радне снаге у складу са законодавством Србије, која се односи на запослене у компанијама оба

партнера као и на подизвођаче. Услови ангажовања подизвођача дефинишу се фази припреме документације за јавну набавку а услови рада доношењем одговарајућих правилника у складу са законом. Политика људских ресурса мора да садржи изјаве о недискриминацији, радничким организацијама, правима радника и радницама који се привремено ангажују за потребе уговора. Извођач радова (у фази изградње енергетског објекта) и приватни партнер (у фази експлоатације енергетског објекта) по постојећој пракси могу да примењују и мере новчаног кажњавања као део дисциплинских мера с тим да примена истих мора да буде праведна, да не изазива статус задужености запосленог и да постоји систем достављања жалби и одлучивања по истим.

По могућству, а у складу са добром праксом потребно је обезбедити одговарајуће изјаве, политике, правилнике и друга акта тражити од добављача опреме о њиховој посвећености обезбеђивању права радника и запошљавању обучених радника. За опрему купљену за потребе уговора, такође у складу са добром праксом извршите провере о потенцијалном ризику од дечијег рада и принудног рада на страни добављача.

У фази изградње пројекта приватни партнер који управља изградњом енергетског објекта дужан је да води рачуна о управљању грађевинским отпадом.

У току експлоатације приватни партнер води рачуна о заштити животне средине у складу са одредбама закона, о граничним вредностима емисија штетних гасова и суспендованих честица као и о емисијама стакленичких гасова. Поједини пројекти могу бити обвезаници интегрисаних дозвола (Integrated Pollution Prevention and Control – Интегрисана превенција и контрола загађења - IPPC) или EU ETS (шеме трговине емисијама стакленичких гасова у земљама ЕУ) и наравно о употреби и пречишћавању вода и заштити земљишта.

Са аспекта безбедности и заштите здравља на раду, приватни партнер треба да припреми политику здравља и безбедности специфичну за пројекат. Политика компаније би требало да покаже посвећеност приватног партнера да стално побољшава перформансе здравља и безбедности. Ово треба саопштити свим запосленима ангажованим на изградњи односно експлоатацији енергетског објекта.

Потребно је проширити садржај формалног програма обуке запослених у компанији (такође обавеза приватног партнера) тако да покрије друге аспекте безбедности и заштите здравља на раду, као што су противпожарна заштита и то:

- одговорност послодавца и запосленог у смислу опште безбедности и заштите здравља на раду,
- управљање процедурама безбедности и заштите здравља на раду, улогама и одговорностима,
- извештавање о инцидентима,
- ручно руковање и управљање постројењем у екстремним ситуацијама,
- безбедност при употребу електричних уређаја,
- специфичне опасности.

Ово ће бити уграђено као део развоја система управљања безбедношћу и заштитом здравља на раду.

Обавезујућа је процена ризика за сва радна места, што мора бити документовано кроз писане процедуре и проверу обучености запослених. Процедура ангажовања запослених на одређеним радним местима мора да укључи и специфичне захтеве као што је рад на висини или рад са опремом под притиском за шта се траже посебни сертификати и здравствени прегледи за запослене, укључујући и пројектован и изграђен система заштитних ограда, мердевина, скела и система безбедних за људе за рад на висини у складу са добром међународном праксом.

За сва радна места морају се израдити описи радних обавеза, дефинисати хијерархија руковођења, увести обавеза употребе средстава и опреме хигијенско-техничке заштите

као и дефинисати и обезбедити опште и специфичне услове рада.

## **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 објекта 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 друге) и дају будућу пројекцију развоја пројекта, а све ради заштите јавног интереса.

# IV

## РЕАЛИЗАЦИЈА И НАДЗОР

### над реализацијом јавног уговора у области снабдевања топлотном енергијом

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.

Пројекти у области **обављања делатности производње и дистрибуције топлотне енергије** су нарочито значајан због потенцијала за коришћење зелене енергије уместо „прљавих” енергената, чиме је управо оправданост примене истих још више појачана. Штавише, потписивањем Софијске декларације о „Зеленој агенди” за земље Западног Балкана (ЗБ), на Самиту ЗБ у оквиру иницијативе Берлинског процеса, 10. новембра 2020, земље региона, укључујући и РС, су признале Европски зелени договор као нову стратегију раста у циљу модерне, климатски неутралне и конкурентне економије која ефикасно користи ресурсе, што подразумева и повећање удела енергије из обновљивих извора и обезбеђивање неопходних услова за инвестиције. Међутим, од 16 пројеката из ове области који су одобрени од стране Комисије за јавно-приватно партнерство само 5 пројекта је уговорено и тренутно је у реализацији.

Даљинско грејање је у надлежности ЈЛС, снабдевање топлотном енергијом је регулисана делатност, енергетски субјект – снабдевач топлотном енергијом подноси једном годишње регулаторни извештај и тражи сагласност од надлежног органа ЈЛС сагласност на утврђене цене топлотне енергије. У техничком смислу рад енергетских објеката и енергетске инфраструктуре дефинисано је Законом о енергетици и другим законима као што је Закон о комуналним делатностима и Закон о заштити потрошача. Уговором о ЈПП управљање пројектом било би предато професионалном менаџменту при чему контролу законитости рада спроводи надзорни одбор који у свом саставу има представнике и јавног и приватног партнера који врше текући надзор али и усвајају програме пословања, кварталне извештаје и годишњи извештај о пословању компаније.

**Равномерна подела ризика** је кључ успешног односа у јавно-приватном партнерству и управо је то елемент коме би требало обратити додатну пажњу у наредним активностима при пружању техничке помоћи ЈЛС.

Као што је наведено у претходним поглављима, обављања делатности производње и дистрибуције топлотне енергије и управљања отпадом могу бити врло повезане и чинити једну комплекснију област врло погодну за обављање по ЈПП моделу која се односи на добијање енергије кроз третман отпада и о реализацији таквих пројеката треба размишљати у наредном периоду.

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 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.

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.

Даље, предмет јавног уговора може бити инвестиционо улагање, као на пример изградња новог објекта вртића или реконструкција постојећег или само обављање делатности. Међутим када дође до фазе отпочињања обављања делатности од стране приватног партнера неопходно је да исти испуни све законске и подзаконске услове за рад о којима је било речи у претходним поглављима овог Приручника.

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 извршава 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 поштом 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, приватнио 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 снабдевање топлотном енергијом и сходно томе подлеже надзору свих надлежних инспекцијских служби.