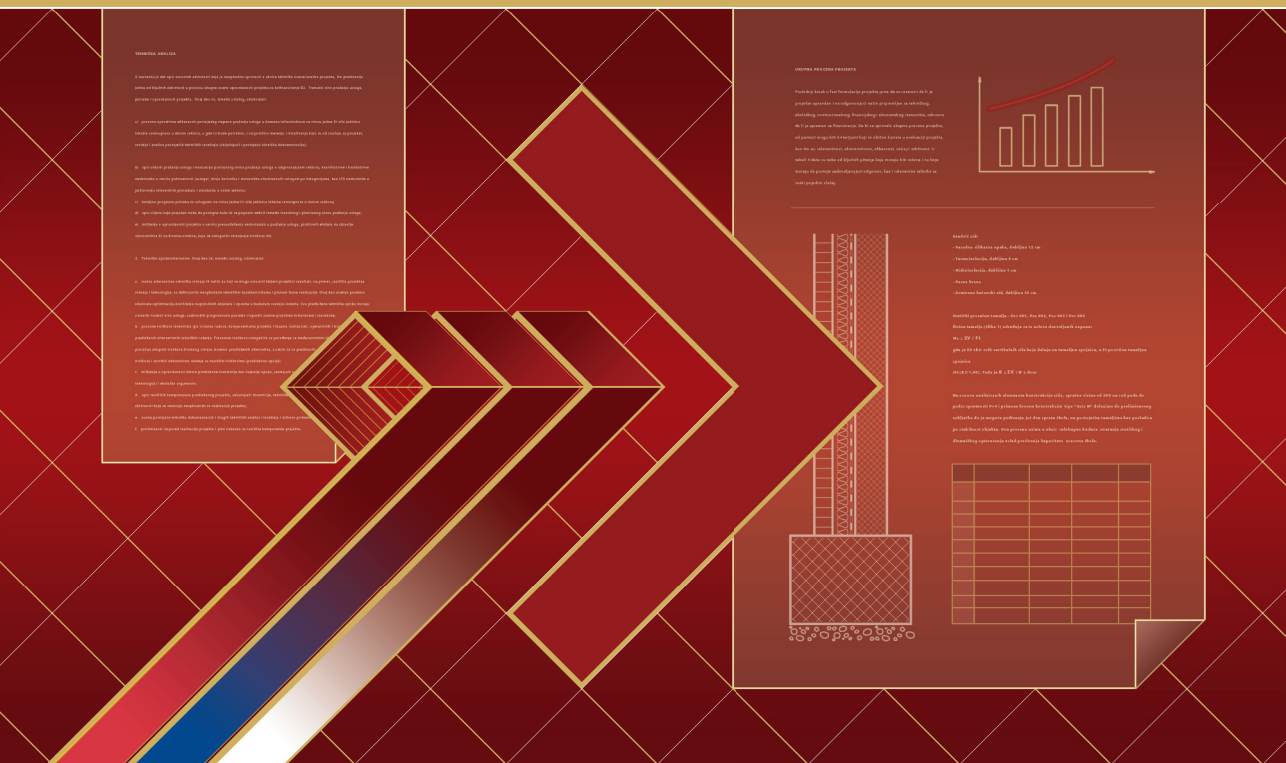


RAZVOJ INFRASTRUKTURNIH PROJEKATA

Vodič za jedinice lokalne samouprave



Stalna konferencija
gradova i opština

Savez gradova i opština Srbije



DELEGACIJA
EVROPSKE UNIJE
U REPUBLICI SRBIJI



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

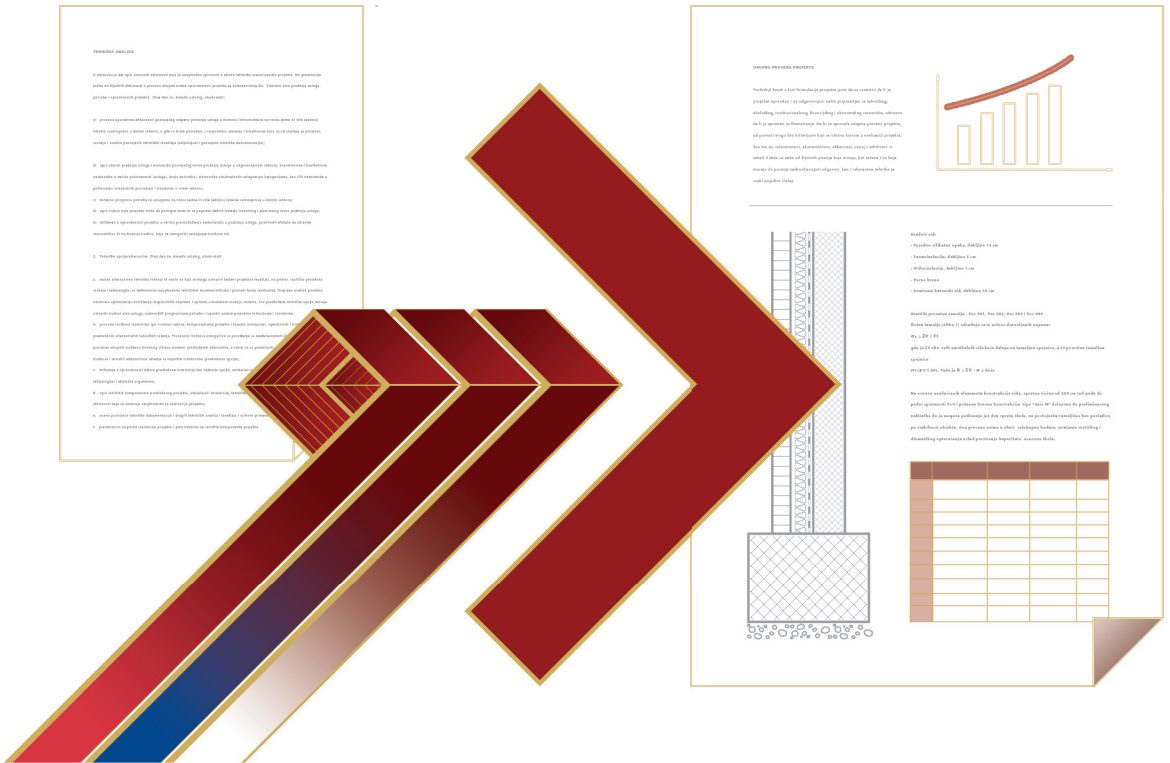


USAID
OD AMERIČKOG NARODA

SRBIJA

RAZVOJ INFRASTRUKTURNIH PROJEKATA

Vodič za jedinice lokalne samouprave



Stalna konferencija
gradova i opština

Savez gradova i opština Srbije



DELEGACIJA
EVROPSKE UNIJE
U REPUBLICI SRBIJI



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



USAID
OD AMERIČKOG NARODA

SRBIJA

RAZVOJ INFRASTRUKTURNIH PROJEKATA

Vodič za jedinice lokalne samouprave

Izdavač:

Stalna konferencija gradova i opština

Autori:

Nenad Ivanišević

Gordana Lazarević

Igor Burazin

Nenad Čolić

Bora Obradović

Dizajn i priprema za štampu:

Axis M Design, www.axismdesign.com

Štampa:

Kosmos, Beograd

Tiraž:

1000 primeraka

ISBN 978-86-88459-13-6

Ova publikacija je izrađena uz finansijsku pomoć Evropske unije, Program EXCHANGE 3. Projekat održivog lokalnog razvoja finansiran od strane Agencije Sjedinjenih Američkih Država za međunarodni razvoj (USAID) i projekat Institucionalna podrška SKGO koji finansira Švajcarska razvojna agencija za razvoj i saradnju (SDC) pomogli su izradu publikacije.

Sadržaj publikacije je isključiva odgovornost autora i ni u kom slučaju ne predstavlja stanovišta Evropske unije niti Vlade Republike Srbije.



Sadržaj

Predgovor	5
Poglavlje 1.	
Upravljanje projektnim ciklusom infrastrukturnih projekata	7
1.1. Faze razvoja infrastrukturnog projekta	9
Poglavlje 2.	
Priprema i sprovođenje infrastrukturnih projekata	31
2.1. Planski dokumenti	34
2.2. Imovinskopravni dokumenti	36
2.3. Informacija o lokaciji.	36
2.4. Tehnička dokumentacija	36
2.5. Nabavke u sklopu projekta	43
2.6. Tenderska dokumentacija	46
2.7. FIDIC ugovori	46
2.8. Prijava početka izgradnje objekta	51
2.9. Praktičan pristup pripremi infrastrukturnih projekata jedinica lokalne samouprave	54
Poglavlje 3.	
Lokalna infrastruktura i finansiranje iz fondova Evropske unije	57
3.1. Fondovi Evropske unije	60
3.2. Sprovođenje opštinskih infrastrukturnih projekata finansiranih iz instrumenta pretpriprave pomoći	64
3.3. Višekorisnički instrument pretpriprave pomoći – investicioni okvir za Zapadni Balkan WBIF – olakšica za pripremu projekata	66
3.4. Uloga lokalne samouprave u različitim fazama projektnog ciklusa infrastrukturnih projekata finansiranih iz fondova Evropske unije	67
3.5. Iskustva evropskih gradova i opština u realizaciji infrastrukturnih projekata finansiranih iz fondova Evropske unije	70

Poglavlje 4.

SLAP IS – baza opštinskih infrastrukturnih projekata 81

4.1. Svrha sistema SLAP IS 83

4.2. SLAP IS kao sistem za kontinuirano praćenje stepena pripremljenosti projekta 84

4.3. Operativno uputstvo za unos podataka u bazu SLAP 85

Poglavlje 5.

Aneksi 91

Aneks 1.
Moguće teme i pitanja za procenu održivosti opcija upravljanja otpadom 93

Aneks 2.
Studija slučaja: Kolubarski regionalni sistem za snabdevanje vodom 94

Aneks 3.
Objekti značajni za Republiku, navedeni u članu 133 Zakona o planiranju i izgradnji 98



Predgovor

Stalna konferencija gradova i opština (SKGO), Savez gradova i opština u Srbiji, ima zadovoljstvo da Vam predstavi publikaciju čija je tema razvoj infrastrukturnih projekata jedinica lokalne samouprave. Publikacija je pripremljena u okviru programa *EXCHANGE III*, koji finansira Evropska unija, uz podršku *Projekta održivog lokalnog razvoja*, finansiranog od Agencije Sjedinjenih Američkih Država za međunarodni razvoj (USAID), kao i projekta *Institucionalna podrška SKGO*, koji finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC).

Stalna konferencija gradova i opština, uz podršku Programa *EXCHANGE III*, podržava razvoj opštinske infrastrukture i pomaže jedinicama lokalne samouprave da identifikuju infrastrukturne projekte u skladu sa nacionalnim strateškim prioritetima i predstave ih za finansiranje sredstvima donatorske i pomoći Evropske unije, međunarodnih finansijskih institucija i domaćih izvora finansiranja. U tom procesu, SKGO administrira i unapređuje Informacioni sistem infrastrukturnih projekata lokalne samouprave SLAP.

Publikacija *Razvoj infrastrukturnih projekata* predstavlja jedinstveni vodič za jedinice lokalne samouprave, čiji je cilj da predstavi proces planiranja, identifikacije, pripreme i sprovođenja infrastrukturnih projekata na lokalnom nivou, u skladu sa domaćim i procedurama Evropske unije. Vodič je namenjen predstavnicima jedinica lokalne samouprave, pre svega SLAP koordinatorima, kao i komunalnim preduzećima, regionalnim razvojnim agencijama i drugim entitetima koji učestvuju u razvoju opštinskih i međuopštinskih infrastrukturnih projekata.

Informacije sadržane u Vodiču podeljene su u četiri poglavlja. U **prvom** poglavlju „Upravljanje projektnim ciklusom infrastrukturnih projekata“ date su informacije o principima, postupcima, dokumentima i ključnim elementima svake od šest faza projektnog ciklusa – programiranju, identifikaciji, formulaciji, realizaciji, evaluaciji i reviziji. Prikazana su i ključna pitanja različitih faza razvoja projekta i objašnjene su najvažnije analitičke i evaluacione tehnike.

Kao najznačajniji opšti pravni akt u Republici Srbiji za pripremu i sprovođenje infrastrukturnih projekata, *Zakon o planiranju i izgradnji* je osnovna tema **drugog** poglavlja – „Priprema i sprovođenje infrastrukturnih projekata“. U tom poglavlju su sistematično i detaljno predstavljene ključne odredbe Zakona, uključujući plansku, imovinskopravnu, tehničku dokumentaciju i dozvole. Date su osnovne informacije o sprovođenju postupaka javnih nabavki i ugovaranja, u skladu sa Praktičnim vodičem kroz procedure ugovaranja pomoći Evropske zajednice trećim zemljama (PRAG), i osnovne karakteristike FIDIC ugovora. U posebnom odeljku su razmotrena pitanja i date smernice za racionalniji pristup jedinica lokalne samouprave pripremi različitih tipova infrastrukturnih projekata.

Imajući u vidu doprinos Evropske unije razvoju lokalne i regionalne infrastrukture u Republici Srbiji i sve veći značaj koji će sredstva fondova EU imati u budućnosti, **treće** poglavlje – „Lokalna infrastruktura i finansiranje iz fondova Evropske unije“ sadrži informacije o trenutno dostupnim, kao i budućim izvorima finansiranja iz fondova EU. Prikazani su postupci, pravila i uslovi za obezbeđivanje finansijske podrške, kao i najznačajnija pitanja za lokalnu samoupravu prilikom identifikacije i pripreme projekata za finansiranje iz evropskih fondova. Kao primeri dobre prakse,

prikazani su uspješni projekti iz zemalja u okruženju, kao i iskustva Španije i Portugalije, sa naučenim lekcijama koje mogu da budu korisne jedinicama lokalne samouprave u našoj zemlji.

Četvrto poglavlje – „SLAP IS – baza opštinskih infrastrukturnih projekata“, sadrži informacije i konkretna uputstva za registrovanje predloga projekata u SLAP bazu podataka da bi prioritizacija projekata za finansiranje bila u skladu sa nacionalnim, regionalnim i lokalnim prioritetima i potrebama, kvalitetom i spremnošću pojedinačnih projekata, kao i sa uslovima i planovima institucija koje su izvor finansiranja.

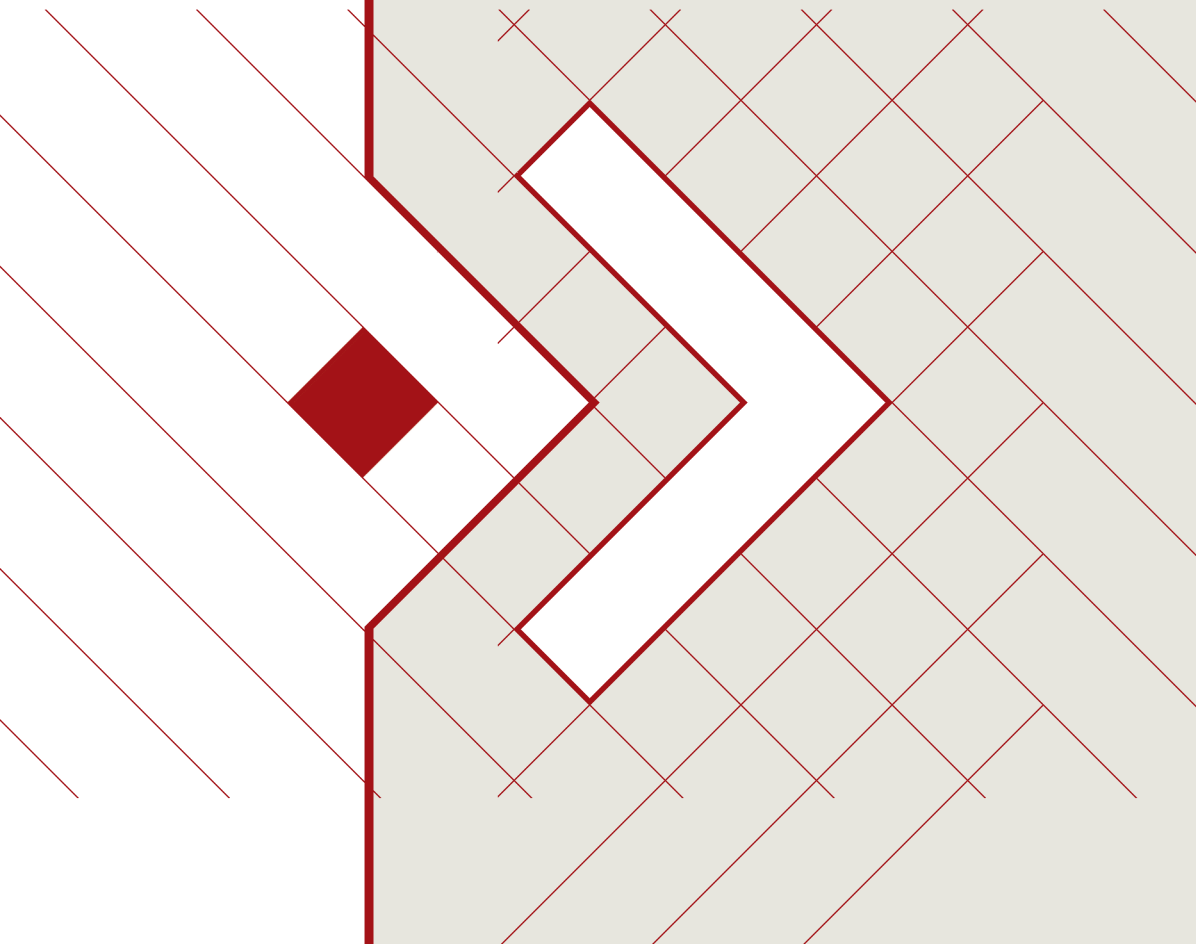
Kako se može videti iz prikazanog pregleda tema sadržanih u ovoj publikaciji, njena svrha je višestruka. Uz primarnu ulogu Vodiča da predstavnicima jedinica lokalne samouprave i drugih entiteta predstavi najvažnija pitanja i smernice u predmetnoj oblasti, verujemo da predstavlja i kvalitetnu osnovu za njihovo dalje profesionalno usavršavanje.

Nadamo se da će praktična uputstva i saveti predstavljeni u Vodiču biti koristan alat koji ćete rado koristiti i da će Vam ova publikacija služiti kao referentan i lako dostupan izvor informacija u budućem radu na razvoju infrastrukturnih projekata.

Time će naš Vodič ispuniti i svoju najznačajniju ulogu: da Vas podrži i doprinese ispunjenju našeg zajedničkog cilja – unapređenju lokalne i regionalne infrastrukture u našoj zemlji, kao neophodnog preduslova za bolji i kvalitetniji život svih njenih građana.

Poglavlje 1

Upravljanje projektnim ciklusom infrastrukturnih projekata



Razvoj infrastrukturnih projekata



1. UPRAVLJANJE PROJEKTNIM CIKLUSOM INFRASTRUKTURNIH PROJEKATA

1.1. Faze razvoja infrastrukturnog projekta

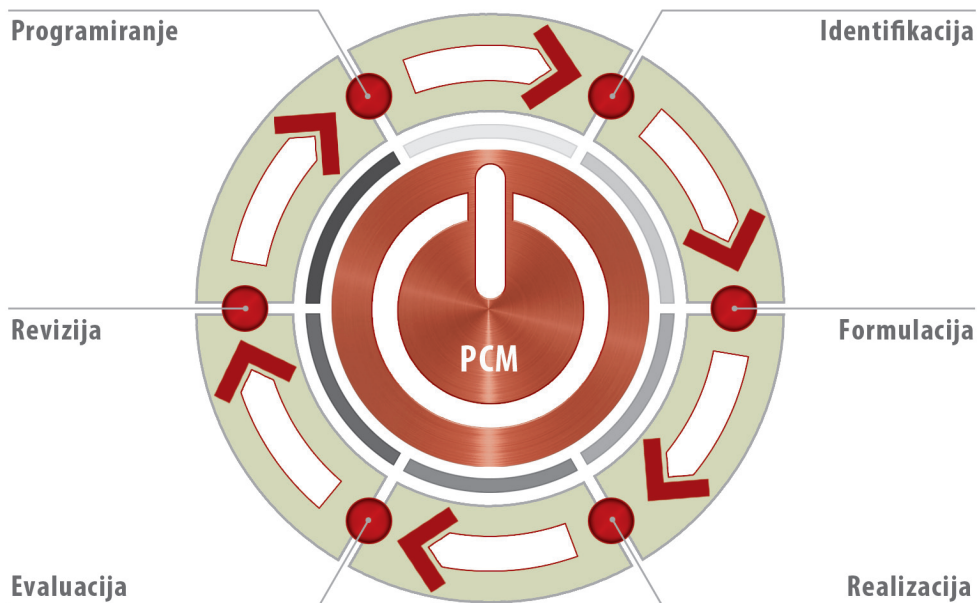
Osnovna svrha ovog poglavlja je da omogući razumevanje elemenata koji su u vezi sa pripremom i realizacijom infrastrukturnih projekata. To su:

Infrastrukturni projekat je projekat objekta ili sistema objekata sa opremom (ili bez nje), koji se sastoji iz faza prostornog i urbanističkog planiranja, izrade tehničke dokumentacije, građenja i korišćenja.

- ◆ upravljanje projektnim ciklusom (*Project Cycle Management – PCM*) i način primene PCM-a na razvoj i sprovođenje nekog projekta i
- ◆ način na koji Evropska komisija (i drugi korisnici, uključujući lokalne samouprave) koristi PCM kao okvir za planiranje, sprovođenje i evaluaciju projekata.

Osnovne faze projektnog ciklusa predstavljaju osnovni put za upravljanje projektima od razrade ideje do njene konkretne realizacije. Projektni ciklus projekata koje kofinansira EU, obuhvata nekoliko glavnih faza, koje su prikazane u prilogu 1.

Prilog 1: Projektni ciklus za projekte koje kofinansira EU



Projektni ciklus se zasniva na sledećim osnovnim principima¹:

- ◆ kriterijumi i procedure za donošenje odluka definisani su u svakoj fazi;
- ◆ faze ciklusa su progresivne – da bi se moglo pristupiti narednoj treba završiti prethodnu;
- ◆ izrada ključne dokumentacije u svakoj od faza da bi se omogućilo adekvatno, kompetetno i svrsishodno donošenje odluka;
- ◆ konsultacije sa zainteresovanim stranama;
- ◆ jasno formulisanje i diskusija o ciljevima projekta;
- ◆ pitanje obezbeđivanja kvaliteta uključuje se u predlog projekta od samog početka, sa ciljem da se osigura potreban nivo usluge i usklađivanje sa relevantnim nacionalnim i kriterijumima EU;
- ◆ novi ciklus planiranja i identifikacija projekata treba da budu zasnovani na rezultatima revizije i evaluacije prethodnih projekata.

Planiranje: Planiranje se vezuje za ustanovljavanje opšte strategije ili koordinisanog skupa aktivnosti za određeni sektor. Na osnovu analize razvojnog konteksta, problema, potreba i prilika, aktivnosti drugih aktera, kao i nacionalnih i kapaciteta Evropske unije, EU ili drugi razvojni partner ili finansijer dogovaraju se sa zemljom partnerom o prioritetima razvojne pomoći. Rezultati planiranja su usvojena strateška dokumenta koja predstavljaju okvir za dalju razradu mera i definisanje pojedinačnih projekata u odgovarajućoj oblasti.

Identifikacija: Identifikacija je polazište za svaki pojedinačni projekat i, u kontekstu relevantne nacionalne strategije i sektorskog operativnog programa, njen osnovni cilj je da projekat bude usaglašen sa lokalnim/regionalnim potrebama, kao i sa evropskim i nacionalnim prioritetima. Najznačajnija aktivnost u ovoj fazi je određivanje „centralnog (ili glavnog) problema“ i njegovih uzroka, koje projekat treba da reši, nakon čega treba predložiti tehnički održive projektne ideje i alternative za njegovo rešavanje. Najvažnija pitanja na koja treba obratiti pažnju u fazi identifikacije projekta su:

- ◆ **Koji su željeni rezultati?**
- ◆ **Kako postići željene rezultate?**
- ◆ **Koje su pretpostavke projekta?**
- ◆ **Koje su tehničke alternative?**
- ◆ **Koliki su troškovi?**
- ◆ **Kakva će biti struktura finansiranja?**

Formulacija: Tokom ove faze, priprema se sveobuhvatan predlog projekta i izrađuje detaljna studija opravdanosti da bi se osiguralo da projekat bude izvodljiv i da obezbeđuje održivu korist. Osoba koja razvija projekat, odnosno krajnji korisnik odgovorni su da se predlog projekta ispravno popuni, da se njegove glavne komponente i pretpostavke sveobuhvatno analiziraju i da se testira njihova izvodljivost. Zavisno od vrste projekta, trajanje faze formulacije može se značajno razlikovati i na njega mogu da utiču raspoloživost, odnosno dostupnost potrebnih informacija, kapacitet ključnih zainteresovanih strana projekta i stepen političke i administrativne podrške koju pružaju

¹ Za više informacija u vezi sa upravljanjem projektnim ciklusom pogledati http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/index_en.htm



lokalni partneri. Potpuna formulacija velikih i kompleksnih investicionih projekata može trajati više meseci, čak i godina.

Realizacija: U toku realizacije, utvrđeni elementi projekta se grade/nabavljaju i njima se ostvaruju svrha i ciljevi projekta i daje podrška postizanju opštih ciljeva sektorske politike. Faza realizacije u projektnom ciklusu može se smatrati najkritičnijom, s obzirom na to da njen rezultat treba da bude konkretno ostvarivanje planiranih rezultata. Realizacija projekta se striktno nadzire kako bi se projekat u što većoj meri ostvario prema planiranim rezultatima, budžetu, u planiranom roku i prema definisanim zahtevima.

Evaluacija: Faza evaluacije obuhvata sistematičnu ocenu projekta, u toku ili nakon njegovog završetka, ocenu njegove dokumentacije, realizacije i rezultata. Za projekte koje kofinansira EU, za ocenjivanje se obično primenjuju sledeći kriterijumi:

- ◆ **relevantnost:** ciljevi projekta odgovaraju problemima koje je projektom trebalo rešiti, kao i fizičkom i političkom okruženju u kojem je pripreman i sproveden;
- ◆ **ekonomičnost:** rezultati projekta treba da budu postignuti uz prihvatljive troškove, pa se procenjuje koliko su dobro projektne ulazne vrednosti – sredstva pretvorena u projektne aktivnosti i rezultate u smislu kvaliteta, količine i vremena, kao i kvalitet postignutih rezultata;
- ◆ **efektivnost:** ocena doprinosa rezultata u postizanju svrhe i ciljeva projekta i kako su pretpostavke uticale na ostvarenje projekta;
- ◆ **širi uticaj:** uticaj projekta na njegovo šire okruženje i doprinos ciljevima politike ili sektora;
- ◆ **održivost:** procena verovatnoće da će korist, odnosno rezultati projekta trajati nakon završetka spoljnog finansiranja.

Revizija: Revizija predstavlja nezavisnu kontrolu i potvrdu projekta sa ciljem da se osigura poštovanje odgovarajuće regulative, pravila i procedura, kao i da budu zadovoljeni kriterijumi efikasnosti i ekonomičnosti. Odgovornost za planiranje, organizovanje i sprovođenje spoljne revizije leži na revizionim telima relevantnih nacionalnih vlasti i Evropske komisije.

Trajanje i važnost svake faze u praksi varira od projekta do projekta, zavisno od njihove veličine i opsega, kao i od specifičnih operativnih modaliteta, prema kojima su postavljani. Na primer, za veliki i kompleksni infrastrukturni projekat iz oblasti zaštite životne sredine mogu biti potrebne godine (za veće infrastrukturne projekte finansirane iz sredstava IPA2008 i IPA2010 na kojima je radio Program podrške razvoju infrastrukture lokalne samouprave, MISP bile su potrebne tri do četiri godine) dok se od faze identifikacije prođe do faze realizacije. Bez obzira na to, da bi definisanje projekta, finansiranje i efikasna realizacija odgovarajućih i održivih projekata bili osigurani, ključno je obezbediti adekvatno vreme i resurse, posebno u fazi identifikacije i formulacije projekta.

Ključni dokumenti

Ključni dokumenti vezani za razvoj i realizaciju infrastrukturnih projekata iz Programa pret-pristupne pomoći Evropske unije, IPA, dati su u tabeli 1.

Tabela 1: Ključni dokumenti

Faze projektnog ciklusa	Ključni dokumenti
Planiranje	Višegodišnji indikativni planski dokument (dokument koji priprema Evropska unija) Strateški okvir usklađenosti Operativni program Sektorske strategije Lokalni i regionalni strateški dokumenti Dokumenti prostornog i urbanističkog planiranja: <ul style="list-style-type: none"> ◆ Prostorni plan Republike Srbije ◆ Regionalni prostorni plan ◆ Prostorni plan jedinice lokalne samouprave ◆ Prostorni plan područja posebne namene ◆ Generalni urbanistički plan ◆ Plan generalne regulacije ◆ Plan detaljne regulacije
Identifikacija	Sažeti predlog projekta (projektni koncept) Prethodna studija izvodljivosti Opis poslova za fazu formulacije projekta
Formulacija	Studija izvodljivosti Analiza troškova i koristi Procena uticaja na životnu sredinu Ispunjeni IPA prijavni obrazac (<i>Major project application format</i>)
Realizacija	Plan nabavki Tenderski dokumenti Tenderska dokumentacija Postupak nabavke Zahtevi i nalozi za plaćanje Sprovođenje ugovora pružanja usluga, nabavke robe, izvođenja radova Mesečni izveštaj izvođača Izveštaj nadzornog inženjera Izveštaji o napretku, finansijski izveštaji i izveštaji o nepravilnostima Godišnji izveštaji o realizaciji i nadzoru projekta Sektorski izveštaji o realizaciji Izveštaji o nadzoru realizacije
Evaluacija	Izveštaji o evaluaciji (preliminarni i tokom realizacije)
Revizija	Izveštaji interne revizije / izveštaji o nepravilnostima / izveštaji o upravljanju rizicima / izveštaji o zadovoljavanju standarda Izveštaji eksterne revizije



1.1.1. IDENTIFIKACIJA I DEFINISANJE INFRASTRUKTURNOG PROJEKTA

Svrha identifikacije projekta je:

- ◆ odrediti projektne koncepte koji su u skladu sa nacionalnim/lokalnim, sektorskim i EU razvojnim ciljevima i prioritetima;
- ◆ načiniti preliminarnu procenu relevantnosti i izvodljivosti projektnih ideja/konceptata;
- ◆ pripremiti opis projekta ili pregled projekta (takozvani *Project profile document*).

Osnovni zadaci u fazi identifikacije projekta su:

- ◆ odrediti i analizirati ključne strateške i zakonodavne dokumente značajne za projekat – regionalne, nacionalne, EU i međunarodne;
- ◆ definisati šire ciljeve projekta i opravdanje projekta, odnosno probleme kojima se projekat bavi;
- ◆ definisati neposredne ciljeve projekta – šta se direktno postiže projektom;
- ◆ definisati neposredne rezultate projekta – merljive rezultate nakon realizacije projekta;
- ◆ navesti pretpostavke za projekat;
- ◆ napraviti preliminarnu procenu troškova projekta;
- ◆ pripremiti kratak, ali dobro opisan projekat;
- ◆ ustanoviti odgovarajuću vrstu i potencijalne izvore finansiranja projekta.

Ključne procene i analize koje se obično traže da bi se osigurala relevantnost i izvodljivost projektne ideje/koncepta su sledeće:

- ◆ procena strateškog i pravnog okvira projekta;
- ◆ analiza učesnika, uključujući procenu institucionalnih kapaciteta;
- ◆ analiza problema;
- ◆ procena drugih tekućih ili planiranih inicijativa;
- ◆ preliminarna analiza ciljeva i strategije;
- ◆ prikupljanje, sistematizacija i preliminarna ocena relevantne tehničke dokumentacije (studije, generalni projekti, idejni projekti i drugo) radi prethodne ocene zrelosti projekta za realizaciju;
- ◆ preliminarna procena potrebnih sredstava i troškova;
- ◆ preliminarna procena upravljanja, koordinacije i finansijskih aranžmana projekta;
- ◆ preliminarna procena pitanja ekonomske/finansijske, ekološke, tehničke i socijalne održivosti.

Analiza strateškog i pravnog okvira

Ključni element identifikacije i definisanja projekta jeste analiza strateškog i pravnog okvira projekta. To podrazumeva detaljan pregled i analizu relevantnih važećih politika i zakonodavstva (EU i domaćih), kao i onih za koje je verovatno da će stupiti na snagu u bližoj, doglednoj budućnosti. Za planiranje i sprovođenje velikih infrastrukturnih projekata suštinski je značajno da se svi pojedini zahtevi i praktične posledice relevantnih strategija i zakonodavstva analiziraju i uzmu u obzir tokom faza identifikacije i formulacije projekta. Obim u kojem projekat doprinosi usklađivanju sa nacionalnim i evropskim strateškim ciljevima i zakonodavstvu u odgovarajućem sektoru predstavlja ključni faktor u proceni i odabiru projekata za finansiranje sredstvima EU.

Analiza učesnika u procesu (zainteresovanih strana)

Učesnici u procesu (zainteresovane strane) jesu organizacije ili pojedinci na koje projekat utiče direktno ili indirektno i/ili koje utiču na različite aktivnosti i odluke koje se donose u vezi sa projektom. Razvoj i sprovođenje velikog opštinskog infrastrukturnog projekta mogu da podrazumevaju brojne promene u postojećim aranžmanima za upravljanje datom infrastrukturom.

Da bi bile uspešno sprovedene, sve te promene zahtevaju saradnju i podršku od drugih organizacija i javnosti. Osnovna svrha komunikacije i učešća različitih učesnika u procesu jeste identifikacija i upravljanje interesima, očekivanjima i ponašanjem učesnika da bi se izbegle negativne reakcije i izgradila podrška za predloženi projekat.

Analiza problema

Analiza problema je nesumnjivo jedan od najvažnijih raspoloživih analitičkih alata za definisanje i formulisanje projekta i, ako se sprovede temeljno, uz puno učešće svih zainteresovanih strana, u velikoj meri će poboljšati predlog, kvalitet i učinak projekta. Razlog neuspeha projekta da pruži očekivane rezultate i koristi može biti činjenica da prvobitni koncept projekta nije identifikovao niti se bavio „ključnim problemom“, povezanim sa postojećom situacijom, ili nije prepoznao suštinske uzroke i posledice. Problemi nikad nisu „izolovani“, već su uvek deo lanca uzročno-posledičnih odnosa. Ako se centralni problem i njegovi uzroci tačno ne identifikuju, predloženo rešenje verovatno neće biti odgovarajuće ili efikasno. Stoga je suštinski značajno da se utvrde postojeći problemi i njihovi uzroci i da se izraze na konkretan i faktografski način, a ne nejasno i uopšteno.

Analiza ciljeva

Ciljevi projekta opisuju stanje u budućnosti nakon što se ustanovljeni problemi i njihovi uzroci otklone (odnosno nakon realizacije projekta). Ako je analiza problema sprovedena temeljno i sveobuhvatno, definisanje ciljeva projekta je jednostavan zadatak. Problemi i uzroci definisani u matrici analiza problema i/ili stablu problema jednostavno se preoblikuju (izvrnu) iz negativnih u pozitivne uslove da bi se napravila matrica i/ili stablo ciljeva. Kada se završi analiza ciljeva, treba jasno odgovoriti na sledeća ključna pitanja:

- ◆ Šta je dugoročni strateški cilj čijem će ostvarenju projekat doprineti?
- ◆ Šta će se postići kao direktan učinak projekta (svrha projekta)?
- ◆ Koje su komponente/potciljevi potrebni da bi se postigla svrha projekta ili opšti cilj (rezultati)?



Razvoj strategije

Razvoj strategije prvenstveno se odnosi na konsolidaciju i obrazlaganje nalaza i rezultata prethodnih analitičkih koraka, nakon čega slede:

- ◆ identifikacija i odabir odgovarajućih opcija ili alternativa za postizanje cilja, svrhe i rezultata projekta i
- ◆ razvoj opšteg strateškog okvira za faze formulacije i realizacije predloženog projekta.

U tipičnom infrastrukturnom projektu proces identifikacije i odabira odgovarajućih opcija obično podrazumeva:

- ◆ identifikaciju različitih opcija za postizanje strateških ciljeva;
- ◆ inicijalni pregled identifikovanih opcija i poređenje sa dogovorenim kriterijumima;
- ◆ identifikaciju opcija u užem izboru za detaljniju analizu/procenu;
- ◆ identifikaciju i definisanje svih glavnih komponenti za opcije u užem izboru;
- ◆ pripremu osnovnih procena troškova za svaku od opcija u užem izboru;
- ◆ sprovođenje tehničke/finansijske/životne sredine procene opcija u užem izboru;
- ◆ pripremu analize osetljivosti i rizika opcija u užem izboru;
- ◆ procenu, poređenje i rangiranje opcija u užem izboru i
- ◆ odabir najpovoljnijih opcija.

1.1.2. IZVODLJIVOST I PRIPREMA PROJEKTA

Svrha ovog poglavlja je da pruži pregled ključnih elemenata i koraka u pripremi infrastrukturnog projekta za kofinansiranje iz fondova EU kroz praktične primere.

Osim koraka i aktivnosti, koji su opisani dalje u tekstu, a koje je neophodno sprovesti za pripremu infrastrukturnog projekta za kofinansiranje od EU, za dati projekat treba sprovesti i kompletnu pripremu, procedure i aktivnosti predviđene važećim Zakonom o planiranju i izgradnji Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, br. 72/2009, 81/2009 i 24/2011). Te procedure, aktivnosti i dokumenti bliže su opisani u drugom poglavlju, dok se u nastavku daje samo sažet pregled ključnih dokumenata za pripremu infrastrukturnog projekta prema Zakonu o planiranju i izgradnji. Osnovni dokumenti prostornog i urbanističkog planiranja koji predstavljaju plansku osnovu za izradu tehničke dokumentacije za infrastrukturni projekat navedeni su u tabeli 1. Prema Zakonu o planiranju i izgradnji definisane su sledeće osnovne vrste tehničke dokumentacije²:

- ◆ prethodni radovi obrađeni u posebnim elaboratima, kao što su geodetski, inženjersko-geološki, geotehnički, hidrološki, hidrogeološki i drugi;
- ◆ prethodna studija opravdanosti koja sadrži i generalni projekat;
- ◆ studija opravdanosti koja sadrži i idejni projekat;
- ◆ glavni projekat;

2 Detaljan pregled planske i projektno-tehničke dokumentacije dat je u drugom poglavlju.

- ◆ izvođački projekat i
- ◆ projekat izvedenog objekta.

Projekcija potreba

Projekcija potreba ima ključnu važnost u planiranju, pripremi i realizaciji projekta. Ona institucijama koje razvijaju projekat pruža informacije potrebne za projektovanje veličine i vrste elemenata projekta. Projekcija potreba odlučujuće da utiče na količinu predviđenih prihoda koju će projekat ostvariti. Rezultati analize potreba stoga utiču na finansijsku održivost i uspešnost projekta.

Projekcija potreba treba da se zasniva na istorijskim i statističkim podacima za područje obuhvaćeno projektom. Mogu se koristiti i podaci iz sličnih područja u zemlji i iz istraživanja koja su sprovele profesionalne ustanove. Projekcija potreba treba da bude sačinjena za dva scenarija – „sa realizacijom projekta“ i „bez realizacije projekta“. U oba slučaja se razmatra isto područje.

Institucije koje razvijaju projekat u upravljanju čvrstim otpadom ili otpadnim vodama treba posebno da obrate pažnju na predviđanje sledećih parametara:

- ◆ stope generisanja i prikupljanja komunalnog otpada ili otpadnih voda stanovništva i
- ◆ druge vrste otpada relevantnih za projekat ili druge otpadne vode (na primer, industrijskog porekla).

1.1.3. PREDLOG I OCENA PROJEKATA

Kao što je ranije opisano, predlog i ocena različitih opcija za postizanje ciljeva projekta jeste ključni korak u definisanju i pripremi velikog investicionog projekta, posebno u oblasti zaštite životne sredine. To je analitički proces koji se obično sprovodi u fazama, koje se sastoje u progresivnom odbacivanju manje odgovarajućih ili atraktivnih opcija i utvrđivanju jedne opcije (ili kombinacije opcija), koja dugoročno i kratkoročno pruža najveće koristi za jednu ili više ciljanih grupa i životnu sredinu u celini, i to po prihvatljivoj ceni.

1.1.4. TEHNIČKA ANALIZA

U nastavku je dat opis osnovnih aktivnosti koje je neophodno sprovesti u okviru tehničke ocene/analize projekta, što predstavlja jednu od ključnih aktivnosti u procesu ukupne ocene opravdanosti projekta za kofinansiranje iz fondova EU.

1. Trenutni nivo pružanja usluga, potrebe i opravdanosti projekta. Ovaj deo će, između ostalog, obuhvatiti:

- a. procenu operativne efikasnosti postojećeg stepena pružanja usluga u domenu infrastrukture na nivou jedne ili više jedinica lokalne samouprave u datom sektoru, a gde to bude potrebno, i raspoloživa merenja i istraživanja koja su od značaja za projekat, reviziju i analizu postojećih tehničkih izveštaja (uključujući i postojeću tehničku dokumentaciju);
- b. opis oblasti pružanja usluga i evaluaciju postojećeg nivoa pružanja usluga u odgovarajućem sektoru, kvantitativne i kvalitativne nedostatke u smislu pokrivenosti



(usluga), broja korisnika i stanovnika obuhvaćenih uslugom po kategorijama, kao i/ili nedostatke u poštovanju relevantnih procedura i standarda u ovom sektoru;

- c. detaljnu prognozu potreba za uslugama na nivou jedne ili više jedinica lokalne samouprave u datom sektoru;
- d. opis ciljeva koje projekat treba da postigne da bi se popunio deficit između trenutnog i planiranog nivoa pružanja usluga;
- e. mišljenje o opravdanosti projekta u smislu prevazilaženja nedostataka u pružanju usluga, pozitivnih efekata na zdravlje stanovništva ili na životnu sredinu, koje će omogućiti smanjenje troškova itd.

2. Tehničke opcije/alternative. Ovaj deo će, između ostalog, obuhvatati:

- a. realna alternativna tehnička rešenja ili način na koji se mogu ostvariti željeni projektni rezultati, na primer, različita projektna rešenja i tehnologije, sa definisanim neophodnim tehničkim karakteristikama i planom fazne realizacije. Ovaj deo analize posebno obuhvata optimizaciju korišćenja raspoloživih objekata i opreme u budućem razvoju sistema. Sve predložene tehničke opcije moraju ostvariti traženi nivo usluge, zadovoljiti prognozirane potrebe i ispuniti zadate projektne kriterijume i standarde;
- b. procene troškova investicija (po vrstama radova, komponentama projekta i fazama realizacije), operativnih i troškova održavanja predloženih alternativnih tehničkih rešenja. Procenom troškova biće omogućeno poređenje sa međunarodnim ili lokalnim standardima i proračun ukupnih troškova životnog ciklusa sistema predloženih alternativa, a zatim će se predstaviti obračuni diskontne vrednosti troškova i utvrditi alternativno rešenje sa najnižim troškovima (predložena opcija);
- c. mišljenje o opravdanosti izbora predložene investicije kao najbolje opcije, uzimajući u obzir finansijske, tehničke (odgovarajuća tehnologija) i ekološke argumente;
- d. opis različitih komponenta predloženog projekta, uključujući investicije, tehničke karakteristike komponenta, kao i sve druge aktivnosti koje se smatraju neophodnim za realizaciju projekta;
- e. ocenu postojeće tehničke dokumentacije i drugih tehničkih analiza i izveštaja i njihove primene u realizaciji definisanog projekta;
- f. preliminarni raspored realizacije projekta i plan nabavke za različite komponente projekta.

1.1.5. PROCENA UTICAJA NA ŽIVOTNU SREDINU

Svaki projekat za koji se traži kofinansiranje iz fondova EU mora poštovati načela:

- ◆ značajnog doprinosa cilju ekološke održivosti,
- ◆ preventivne akcije i da se šteta po životnu sredinu kao prioritet mora otkloniti na izvoru i
- ◆ „zagađivač plaća“.

Prema načelu „zagađivač plaća“, troškove uklanjanja otpada ili odvođenja i prečišćavanja otpadnih voda mora snositi vlasnik otpada, prethodni vlasnik, proizvođači proizvoda od kojih otpad dolazi ili entitet koji generiše otpadne vode. Projekti koji se podnose za finansiranje iz sredstava EU moraju biti usklađeni sa nacionalnim i EU zakonodavstvom i strategijama, posebno sa zahtevima direktiva EU u kojima se procenjuje uticaj na životnu sredinu (*Environmental impact assessment – EIA*). Indikativan popis tema i pitanja za razmatranje prilikom procene ekološke održivosti različitih opcija i alternativa projekata u sektoru otpada dat je u Aneksu 1.

1.1.6. INSTITUCIONALNA ANALIZA³

Institucija odgovorna za razvoj i realizaciju projekta mora imati jasan pravni mandat i organizacioni kapacitet za pravovremeno, efikasno i održivo upravljanje projektom, uzimajući u obzir sve buduće finansijske, tehničke i operative potrebe. Jedno od ključnih institucionalnih pitanja je i pitanje koje će telo (tela) biti odgovorno za:

- ◆ detaljno planiranje projekta i projektovanje (uključujući odabir lokacije – kupovinu zemljišta);
- ◆ obezbeđenje kofinansiranja;
- ◆ organizovanje i sprovođenje tendera za radove i usluge;
- ◆ nadzor nad realizacijom projekta i izveštavanje prema nacionalnim vlastima i Evropskoj komisiji;
- ◆ definisanje i prikupljanje tarifa za korišćenje objekata i usluga i
- ◆ upravljanje infrastrukturom koja će biti izgrađena.

Ekonomija obima koja je obično povezana sa modernim infrastrukturnim sistemima generalno znači da projekti koji ispunjavaju standarde EU moraju biti organizovani na regionalnom nivou, odnosno da moraju da uključe više jedinica lokalne samouprave. Stoga obično postoji potreba za odgovarajućom regionalnom institucionalnom strukturom, koja možda još nije formirana. Uspostavljanje novih institucija može biti dugačak i politički težak proces, koji treba inicirati u ranoj fazi pripreme projekta.

1.1.7. FINANSIJSKA ANALIZA

Finansijska analiza je proces koji sprovode institucije koje razvijaju projekat da bi odredile finansijsku održivost i profitabilnost predloženog projekta. Jedan od glavnih ciljeva finansijske analize je predvideti i proceniti finansijsku uspešnost projekta u određenom vremenskom razdoblju. Ključna pitanja koja se moraju postaviti u finansijskoj analizi su:

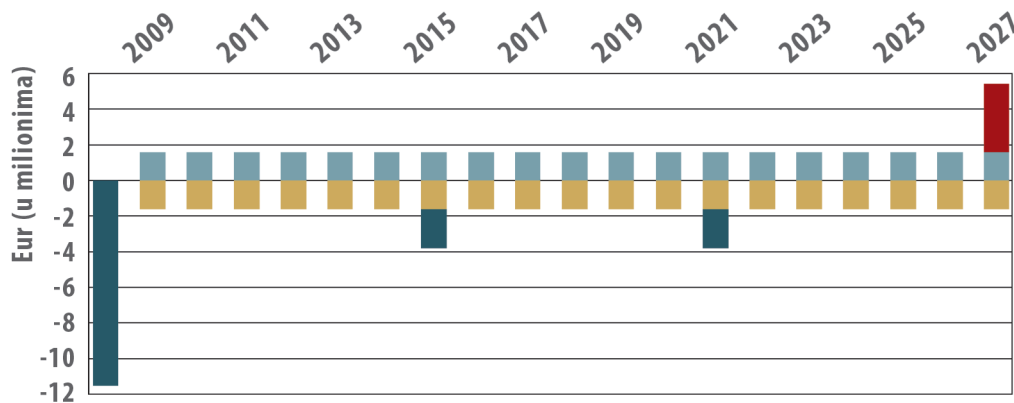
- ◆ da li će predloženi projekat biti finansijski profitabilan za instituciju koja razvija projekat i
- ◆ da li će projekat dugoročno biti održiv.

³ Za finansiranje projekata iz fondova EU izrađena je metodologija finansijske i ekonomske analize pod naslovom: Guide to COST-BENEFIT ANALYSIS of investment projects (Structural Funds, Cohesion Fund and Instrument) EUROPEAN COMMISSION Directorate General Regional Policy, 2008.



U sledećem prilogu dat je prikaz dugoročnih prognoza troškova i prihoda vezanih za realizaciju projekta. Reinvesticioni troškovi su troškovi zamene sredstava (ili njihovih delova) na kraju njihovog ekonomskog životnog ciklusa.

Prilog 2: Troškovi i prihodi u vezi sa projektom



- Legenda:**
- Ostatak vrednosti
 - Troškovi investiranja i reinvestiranja
 - Prihodi
 - Operativni troškovi i održavanja

U finansijskoj analizi se generalno primenjuju sledeći indikatori za procenu finansijske uspešnosti projekata kofinansiranih od EU:

- ◆ finansijska neto sadašnja vrednost investicije (FNSV/C⁴);
- ◆ finansijska stopa profitabilnosti investicije (FSP/C);
- ◆ finansijska neto sadašnja vrednost kapitala (FNSV/K) i
- ◆ finansijska stopa profitabilnosti kapitala (FSP/K).

Dodatni cilj sprovođenja finansijske analize infrastrukturnih projekata koje finansira EU i koji ostvaruju prihode jeste izračunati iznos bespovratnih sredstava koji se može dobiti iz sredstava EU. Iako su maksimalni procenti pomoći sredstava EU definisani u operativnim programima, stvarni maksimum bespovratne pomoći za određeni projekat izračunava se korišćenjem metodologije finansijskih sredstava koja nedostaju. Postavlja se pitanje da li se finansijska održivost može najbolje proceniti u odnosu na projekat (definirano kao razlika između scenarija „sa realizacijom projekta“ i „bez realizacije projekta“) ili samo u odnosu na scenario „sa realizacijom projekta“. U praksi su potrebna oba pristupa.

4 Objašnjenje pojmova FNSV/C, FSP/C, FNSV/K, FSP/K dato je na strani 26.

Pretpostavke u vezi sa metodologijom i modelima u finansijskoj analizi

To su ključne pretpostavke u vezi sa metodologijom i modelima koje treba sačiniti kada se sprovodi finansijska analiza.

Vremensko razdoblje

Cilj finansijske analize je da se prate finansijski efekti projekta tokom njegovog životnog ciklusa. Vremensko razdoblje definisano za analizu (takozvano „referentno razdoblje“) stoga treba da odražava ekonomski koristan životni vek projekta. Smernicama Evropske komisije za projekte zaštite životne sredine sugeriše se referentno razdoblje od 30 godina. Međutim, u nekim zemljama korisnicama preporučuju se fleksibilniji pristupi za određivanje referentnog razdoblja projekta; na primer, najmanje 15 godina za investicije u sektoru upravljanja otpadom, a najmanje 25 godina za investicije u sektoru vodosnabdevanja i otpadnih voda.

Konstantne nasuprot tekućih cena

U finansijskoj analizi prognoze prihoda i izdataka daju se ili u konstantnim ili u tekućim cenama. Tekuće (poznate i kao „nominalne“) cene uključuju uticaj inflacije, dok se konstantne (ili „stvarne“) cene odnose na vrednosti koje nisu usklađene s inflacijom. Podnosioci sami odlučuju da li će sprovesti finansijsku analizu u konstantnim ili tekućim cenama. Korišćenje konstantnih cena je možda uobičajenije za finansijske analize u projektima koje sufinansira EU. Taj pristup je jednostavniji od korišćenja tekućih cena jer ne traži prognoze indeksa potrošačkih cena; međutim, mogu se prognozirati promene u relativnim cenama (na primer, povećanje troškova radne snage kako se povećavaju plate).

Diskontna stopa

Proračuni indikatora finansijske uspešnosti (kao šta su FNSV/C i FNSV/K) i bespovratnih sredstava EU zasnovani su na diskontovanim novčanim tokovima. Evropska komisija preporučuje da se u finansijskim analizama koriste diskontne stope od 5 odsto (u realnim vrednostima). Ako se finansijska analiza sprovodi u tekućim cenama, treba da se koristi nominalna diskontna stopa (stopa usklađena sa inflacijom).

U finansijskoj analizi diskontovanog novčanog toka (*discounted cash flow – DCF*) predstavlja metodu procene projekta korišćenjem principa vrednosti novca u vremenu. Svi budući novčani tokovi su procenjeni i diskontovani da bi se dobila njihova sadašnja vrednost. Suma svih novčanih tokova, ulaza i izlaza, predstavlja neto sadašnju vrednost (*net present value – NPV*), koja se uzima za vrednost ili cenu pomenutih novčanih tokova.

Inkrementalni pristup

Finansijska analiza projekata koje finansira EU sprovodi se na temelju tehnike inkrementalnog neto novčanog toka (dodatni operativni novčani tok kao posledica projekta). Neto novčani tok, u definisanom vremenskom razdoblju, predstavlja razliku između novčanih priliva i troškova (bez obzira na to da li je reč o investicionim ili operativnim troškovima). Projekcije novčanog toka se prikazuju za svaku pojedinu godinu u referentnom razdoblju projekta.



Pretpostavke u vezi sa modelima

Pretpostavke u vezi sa modelima uključuju prognoze makroekonomskih indeksa, kao što su devizni kursevi, inflacija, rast bruto domaćeg proizvoda (BDP), poreske stope, na primer porez na dodatu vrednost (PDV), kamatne stope na kredite i indeks promena u realnim platama. Drugi parametri koji utiču na rezultate finansijske analize, koje takođe treba uzeti u obzir, jesu porast potreba, lokalni porezi i drugo.

Investicioni troškovi

Ispravna procena investicionih troškova igra ključnu ulogu u finansijskoj analizi projekta jer ti troškovi utiču na finansijske indikatore projekta, kao i na visinu podrške sredstava EU. Procenjeni investicioni troškovi treba da budu rezultat studije izvodljivosti projekta. Proračun investicionih troškova zahteva blisku saradnju između inženjera i ekonomista koji rade na studiji izvodljivosti, posebno radi obezbeđenja konzistentnog i strogog pristupa inflaciji.

Generalno, investicije komunalne infrastrukture obuhvataju:

- ◆ **prethodne investicione troškove** (kao što je izgradnja objekata i ugradnja opreme);
- ◆ **naknadne troškove** (kao što je stavljanje infrastrukture van pogona) i
- ◆ **reinvestiranje** (zbog zamene sredstava koja su dostigla kraj svojeg ekonomskog životnog ciklusa).

Ostatak vrednosti

Ostatak vrednosti investicije se uključuje u poslednjoj godini referentnog razdoblja projekta (to jest u poslednjoj godini prognoza). Ostatak vrednosti se smatra novčanim prilivom i odražava sposobnost infrastrukture izgrađene u sklopu projekta da ostvaruje dalje neto prihode nakon kraja referentnog perioda. Postoji nekoliko pristupa proračunu ostatka vrednosti. Najstroži pristup ne samo da definiše, nego i izračunava ostatak vrednosti kao vrednost neto budućih prihoda koji se ostvaruju nakon vremenskog razdoblja projekta.

Operativni troškovi i troškovi održavanja

Institucije koje razvijaju projekat moraju da daju projekciju budućih inkrementalnih operativnih troškova i troškova održavanja za celo referentno razdoblje. Da bi se izradila prognoza operativnih troškova i troškova održavanja za predloženu projektну opciju, kao i za scenario „bez realizacije projekta“, potrebna je bliska saradnja između institucije koja razvija projekat i timova ekonomista i inženjera.

Operativni troškovi i troškovi održavanja često se kategorizuju kao *fiksni ili varijabilni*. Fiksni troškovi su oni koji se ne menjaju sa opsegom pružene usluge. Varijabilni troškovi su, nasuprot tome, povezani sa opsegom pružene usluge i menjaju se u skladu sa njim. U praksi se operativni troškovi i troškovi održavanja nalaze između potpuno fiksnih i potpuno varijabilnih troškova. Velika većina operativnih troškova i troškova održavanja obično se sastoji od sledećih elemenata: radna snaga, energija i sirovine, troškovi održavanja, administrativni i režijski troškovi.

Projekcije operativnih troškova i troškova održavanja isključuju troškove finansiranja kao što je otplata duga (otplata glavnice i kamate po kreditu). Otplata glavnice kredita nije obuhvaćena

proračunom indikatora profitabilnosti i finansijskih sredstava koja nedostaju, budući da su celokupni investicioni troškovi uzeti u obzir u analizi, te bi uključivanje otplate glavnice predstavljalo dupliranje. Kamate na kredit su isključene iz analize jer korišćena diskontna stopa već izražava troškove kapitala. Obe te stavke (otplata glavnice i otplata kamate po bilo kojem kreditu) uključene su u proveru finansijske održivosti projekta.

Analiza dostupnosti i određivanje tarifa

Tarife (naknade koje plaća korisnik) treba da budu određene tako da pokrivaju operativne troškove projekta, kao i da doprinesu pokrivanju investicionih troškova i budućih reinvesticionih troškova. One bi trebalo da pokriju barem operativne troškove i troškove održavanja, kao i veći deo amortizacije sredstava. Treba predvideti adekvatnu tarifnu strukturu kako bi se maksimalizovali prihodi projekta pre javnih subvencija, uzimajući u obzir dostupnost.

Potpuni povraćaj troškova znači da bi naknade koje plaća korisnik trebalo da pokriju:

- a. sve operativne troškove i troškove održavanja,
- b. amortizaciju sredstava i
- c. odgovarajući povraćaj po investiranom kapitalu.

Primena načela potpunog povraćaja troškova često je teška i obično neodrživa kada naknada koju plaća korisnik predstavlja preteran finansijski teret za domaćinstva.

Dostupnost

Dostupnost se odnosi na sposobnost domaćinstava da plaćaju javne usluge kao što je, na primer, sakupljanje, tretman i odlaganje komunalnog čvrstog otpada. Maksimalna tarifa koju neko domaćinstvo može da plati obično se izražava kao maksimalan procenat dohotka domaćinstva, koji može da se potroši na te usluge. Taj procenat se naziva stepenom dostupnosti. Ne postoje ujednačena merila za stepen dostupnosti koja bi mogla da se primenjuju u svim državama članicama EU, tako da Evropska komisija podstiče zemlje korisnice da usvoje vlastita merila. Posebnu pažnju treba pokloniti domaćinstvima sa nižim primanjima. U različitim zemljama primenjuje se kriterijum dostupnosti od 0,7 do 1,5 odsto ukupnog prihoda domaćinstva za usluge upravljanja komunalnim čvrstim otpadom. Jedan od načina da se projektuju buduće tarife za komunalne usluge je sledeći:

- ◆ izračunati nivo naknada koje plaćaju korisnici, koji je potreban da se pokriju (barem) operativni troškovi i troškovi održavanja, kao i amortizacija (i prinos na kapital, ako je potrebno);
- ◆ uskladiti naknade za domaćinstva tako da ne prelaze stepen(e) dostupnosti. Ti isti stepeni dostupnosti treba da se primene i za projekcije budućih prihoda u scenarijima „sa realizacijom projekta“ i „bez realizacije projekta“.

Proračun nedostajućih finansijskih sredstava („funding gap“)

Stopa kofinansiranja iz sredstava EU infrastrukturnih projekata koji ostvaruju prihode određuje se na osnovu takozvane metodologije „nedostajućih finansijskih sredstava“ („funding gap“). Uredba o programu IPA⁵ definiše projekat koji ostvaruje prihode kao „operaciju predloženu za pretpriступnu pomoć

5 Uredba o sprovođenju IPA: Uredba Komisije (EC) No 718/2007 od 12. juna 2007. godine. Službeni glasnik L 170, izmenjen putem Uredbe Komisije (EC) No 80/2010 od 28. januara 2010. godine, Službeni glasnik L 25.



koja uključuje investiciju u infrastrukturu čija upotreba podleže naknadama koje plaćaju direktno korisnici i koja ostvaruje prihode ili operaciju koja uključuje prodaju ili iznajmljivanje zemlje ili zgrada“.

Investicijama u komunalne infastrukturalne sisteme treba da budu obuhvaćene i naknade koje plaćaju korisnici, zbog čega se takvi projekti obično kvalifikuju za primenu formule za utvrđivanje nedostajućih finansijskih sredstava. Stope kofinansiranja se izračunavaju pomoću metodologije diskontovanog novčanog toka (DNT) tokom referentnog razdoblja. U proračunu bespovratnih sredstava EU u obzir se uzimaju samo inkrementalni prihodi i rashodi (to jest, oni koji proizilaze iz razlike između scenarija „sa realizacijom projekta“ i „bez realizacije projekta“).

Stepen finansijskih sredstava koja nedostaju

Stepen finansijskih sredstava koja nedostaju predstavlja procenat investicionih troškova koji se ne mogu pokriti iz budućih neto prihoda od projekta. Izračunava se pomoću sledeće formule:

Finansijska sredstava koja nedostaju: $(R) = (DIT - DNP) / DIT$, pri čemu su:

- ◆ DIT – diskontovani investicioni troškovi,
- ◆ DNP – diskontovani neto prihodi (to jest, diskontovani prihodi minus diskontovani operativni troškovi i troškovi održavanja minus reinvesticioni troškovi plus ostatak vrednosti).

„Iznos u odluci“

„Iznos u odluci“ je iznos na koji se primenjuje stopa kofinansiranja definisana u operativnom programu.

Taj se iznos izračunava na osnovu sledeće formule:

Iznos u odluci (IO) = $R \times PT$, pri čemu su:

- ◆ R – u prethodnom tekstu definisana finansijska sredstva koja nedostaju, a
- ◆ PT – prihvatljivi troškovi (troškovi u vezi sa projektom koji su prihvatljivi za finansiranje iz sredstava EU po samoj svojoj prirodi, odnosno pre razmatranja ograničenja za sredstva koja nedostaju, koja se primenjuju na kofinansiranje EU).

Trba napomenuti da su prihvatljivi troškovi izraženi u tekućim cenama. Prihvatljivi troškovi u obzir uzimaju prognoziranu inflaciju (odnosno, indeks građevinskih cena) i devizne kurseve.

Iznos bespovratnih sredstava Evropske unije

Iznos bespovratnih sredstava (kofinansiranja) iz sredstava EU izračunava se pomoću sledeće formule:

Bespovratna sredstva EU = $IO \times \text{MaksSSpo}$, pri čemu je:

- ◆ IO znači gore definisani iznos u odluci, a
- ◆ MaksSSpo maksimalna stopa kofinansiranja u relevantnom operativnom programu.

Plan finansiranja

Plan finansiranja prikazuje koherentnu sliku ukupnih troškova projekta i svih izvora finansiranja koji će se koristiti da bi se troškovi pokrili. Analizom finansijske održivosti, plan finansiranja opravdava potreban doprinos bespovratnih sredstava iz programa IPA.

Troškovi projekta

Troškovi projekta moraju biti prikazani u obliku naznačenom u tabeli 2 i podeljeni na prihvatljive i neprihvatljive troškove. Porez na dodatu vrednost (PDV) prikazuje se kao posebna kategorija, te se troškovi stavki moraju navesti bez PDV-a. U programu IPA, PDV je uvek neprihvatljiv trošak.

Tabela 2: Plan finansiranja prikazan u prijavnom obrascu programa IPA

	Vrsta troškova	Ukupni troškovi projekta (A)	Neprihvatljivi troškovi (B)	Prihvatljivi troškovi (C) = (A) - (B)
1	Troškovi planiranja i pripreme			
2	Kupovina zemljišta			
3	Izgradnja			
4	Postrojenje i oprema			
5	Tehnička pomoć			
6	Promotivne aktivnosti			
7	Nadzor tokom izgradnje			
8	Ukupno			
9	Rezervna sredstva			
10	Ukupno sa rezervom			
11	PDV			

Rezerve za nepredviđene troškove ne smeju prelaziti 10 odsto ukupnih investicionih troškova bez rezervi. Te se rezerve mogu uključiti u ukupne prihvatljive troškove za proračun planiranog doprinosa EU.

Izvori finansiranja

Podnosilac prijave mora da dostavi dokaze da će za pokrivanje troškova u vezi sa sa projektom, koji su navedeni u tabeli 2, na raspolaganju biti dovoljna sredstva. Potencijalni izvori kofinansiranja projekta su:



- ◆ bespovratna sredstva EU (izračunata iz formule za finansijska sredstva koja nedostaju);
- ◆ nacionalni doprinos za kofinansiranje projekta;
- ◆ finansijski doprinos korisnika (na primer, jedinice lokalne samouprave koja očekuje koristi od sredstava EU);
- ◆ drugih izvora (na primer, doprinosa privatnog sektora).

Analiza finansijske vitalnosti, proračun NSV i ISP

Finansijska vitalnost

Dok se u planu finansiranja projekta prikazuju troškovi projekta i dostupni izvori finansiranja u fazi realizacije, u analizi finansijske vitalnosti razmatra se celo vremensko razdoblje u kojem su sredstva stvorena projektom u funkciji (to jest, referentno razdoblje projekta). Glavni cilj analize finansijske vitalnosti je da osigura da se operater ne susretne sa ograničenjima novčanog toka koja bi mogla da uzrokuju stečaj.

Za sprovođenje analize finansijske vitalnosti treba napraviti projekcije ukupnih novčanih prihoda i rashoda u vezi sa projektom. Neto novčani tok za svaku godinu izračunava se odbijanjem ukupnih rashoda tokom godine od godišnjih prihoda. Projekat se smatra finansijski vitalnim kada je kumulativni novčani tok pozitivan u svakoj pojedinoj godini tokom referentnog razdoblja. Neto novčani tok za neke godine može biti negativan, ali sve dok je kumulativni novčani tok pozitivan, projekat se smatra finansijski održivim. Koncept provere finansijske održivosti projekta može se razumeti na dva načina:

1. kao provera finansijske održivosti projekta na osnovu inkrementalnih neto novčanih tokova (to jest, prihoda povezanih sa realizacijom projekta minus rashoda projekta) i
2. kao provera finansijske održivosti korisnika koji će biti odgovoran za upravljanje projektom.

Analiza kreditne sposobnosti

Često se događa da korisnici projekta odluče da kofinansiranje projekta obezbede putem kredita (kredit u banci ili, za veće projekte, izdavanje obveznica). U takvim slučajevima, institucije koje daju finansijsku pomoć mogu od korisnika projekta da zatraže da sprovedu analizu kreditne sposobnosti. Za tu vrstu analize kreditne sposobnosti koriste se različiti indikatori. Ako je korisnik projekta preduzeće, koristi se indikator kao što je pokriće obaveza po kreditnim zaduženjima (DSCR). DSCR je odnos neto operativnog prihoda i otplate duga i predstavlja mogućnost da se prihodima u vezi sa investicijom otplate dugovanja.

Ako je korisnik projekta javna institucija, kreditna sposobnost se određuje Zakonom o javnom dugu⁶. Za procenu dugovanja javnog tela obično se koriste sledeći indikatori:

1. odnos između ukupnog duga prema budžetskim prihodima (na primer, 60 odsto) i
2. otplata duga prema budžetskim prihodima (na primer, 15 odsto).

6 Zakon o javnom dugu („Službeni glasnik RS”, br. 61/2005, 107/2009 i 78/2011).

Proračun indikatora finansijske uspešnosti

Proračun finansijske uspešnosti je ključni deo finansijske analize projekta, budući da ti indikatori daju informacije o finansijskoj profitabilnosti projekta. Generalno, sredstva EU imaju cilj da pruže potporu projektima koji nisu finansijski profitabilni. Najvažniji indikatori finansijske uspešnosti koji se koriste za projekte koje finansira EU su:

- ◆ neto sadašnja vrednost (NSV) – sadašnja vrednost neto koristi projekta u referentnom razdoblju i
- ◆ interna stopa profitabilnosti (IRP) – stopa povraćaja na investirani kapital svedena na godišnji nivo.

Da bi se izračunali indikatori finansijske uspešnosti za projekat koji finansira EU, treba koristiti predviđanja inkrementalnih troškova i prihoda povezanih sa projektom. Prijavni obrazac za program IPA od institucije koja razvija projekat traži da koristi dva pristupa u proračunu neto sadašnje vrednosti i interne stope profitabilnosti projekta.

1. U prvom pristupu u novčanim tokovima projekta za proračun indikatora uspešnosti u obzir se uzimaju ukupni investicioni troškovi. U takvim se slučajevima indikatori nazivaju finansijska neto sadašnja vrednost investicije FNSV(C) (ili FNSV/C) i finansijska stopa profitabilnosti investicije FSP(C) ili (FSP/C). Taj pristup razmatra profitabilnost projekta pre nego što se razmotri kako se on finansira, odnosno ne uzima u obzir bespovratna sredstva EU.
2. U drugom pristupu u novčanim tokovima za proračun indikatora uspešnosti u obzir se uzima samo deo investicionih troškova koji se pokriva iz nacionalnih izvora. U tom slučaju se indikatori nazivaju finansijska neto sadašnja vrednost nacionalnog kapitala FNSV(K) (ili FNSV/K) i finansijska stopa profitabilnosti nacionalnog kapitala FSP(K) ili (FSP/K).

Kada je FNSV(C) veća od nule, to znači da je projekat komercijalno održiv i da mu ne treba sufinsiranje sredstvima EU.

1.1.8. EKONOMSKA ANALIZA (ENSV I ESP)

Cilj ekonomske analize je da se u novčanom smislu procene ukupne koristi i troškovi koje određeni projekat donosi društvu. Njena svrha je da pokaže da i finansijski neprofitabilna investicija može da ostvari korist za celo društvo. I ekonomska i finansijska analiza projekata koje finansira EU sprovode se na osnovu projekcija inkrementalnih troškova i koristi tokom životnog ciklusa projekta. U skladu sa procedurama EU, ekonomska analiza se strogo zahteva samo za velike projekte, u slučaju programa IPA, za one investicije čiji ukupni projektni troškovi prelaze 10 miliona evra, a kada je reč o investicijama iz strukturnih fondova i Kohezionog fonda u sektoru zaštite životne sredine, za one koje prelaze 25 miliona evra.

Indikatori ekonomske uspešnosti zasnovani su na istim tehnikama koje se primenjuju u finansijskoj analizi – na proračunu neto sadašnje vrednosti i interne stope profitabilnosti. Budući da se troškovi i koristi gledaju iz šire perspektive društva kao celine, potrebne su određene korekcije:

- ◆ fiskalne korekcije: indirektni porezi (na primer, PDV), subvencije i čiste doznake (na primer, plaćanja socijalnog osiguranja) moraju se isključiti iz ekonomske analize;
- ◆ vrednovanje netržišnih uticaja: to zahteva da institucije koje razvijaju projekat sprovedu novčano vrednovanje nekih netržišnih koristi (na primer, koristi od smanjenja emisija gasova staklene bašte).



Fiskalne korekcije (eliminacija transfera)

Transferi (davanja i drugi porezi) služe kao alat za redistribuciju finansijskih resursa od jedne grupe na drugu. Oni ne odgovaraju ekonomskoj vrednosti oporezovanih stavki, zbog čega ih ne treba uzimati u obzir u ekonomskoj analizi.

Vrednovanje netržišnih uticaja

Najteži deo ekonomske analize za investicije jeste definisanje novčane vrednosti ekološkim i društvenim koristima i troškovima u vezi sa sprovođenjem projekta. Na primer, sa projekatima upravljanja komunalnim otpadom može se povezati sledeće:

- ◆ ušteda troškova resursa zahvaljujući:
 - ❖ reciklaži proizvoda te proizvodnji komposta i energije i
 - ❖ smanjenju ukupnog otpada koji odlazi na odlaganje, što produžuje ekonomski životni ciklus deponije;
- ◆ smanjenje vizuelnih nedostataka, neprijatnih mirisa i direktnih rizika po zdravlje:
 - ❖ eliminacijom nekontrolisanih deponija i
 - ❖ uklanjanjem ili ispravnim sakupljanjem i tretiranjem procednih voda;
- ◆ smanjenje emisija gasova staklene bašte zahvaljujući:
 - ❖ uklanjanju (ili ispravnom sakupljanju) emisija metana i ugljen-dioksida i
 - ❖ izbegavanju emisija kada projekat rezultuje proizvodnjom toplote i/ili električne energije, a alternativni izvor je korišćenje fosilnih goriva.

S druge strane, u nekim slučajevima projekti upravljanja otpadom mogu da proizvedu i negativne propratne pojave. Na primer, izgradnja nove deponije može da snizi vrednost imovine koja se nalazi u njenoj blizini. Zato treba ustanoviti sve relevantne ekonomske koristi i troškove projekta i izraziti ih u novčanoj vrednosti.

Proračun ENSV i EISP

Nakon što se za referentno razdoblje pripreme prognoze ekonomskih troškova i koristi projekta, za proračun ekonomske neto sadašnje vrednosti (ENSV) projekta i njegove ekonomske interne stope profitabilnosti (EISP) koriste se iste analitičke tehnike kao i za finansijske analize. Smernicama Evropske komisije za ekonomsku analizu preporučuje se korišćenje diskontne stope od 5,5 odsto u realnim vrednostima (za razliku od stope od 5 odsto koja se koristi u finansijskoj analizi). Pozitivne ENSV i EISP koje su veće od socijalne diskontne stope pokazuju da je projekat koristan sa ekonomskog stanovišta. Obrazac prijave programa IPA takođe zahteva da se izračuna i treći indikator – odnos koristi i troškova. Taj se odnos izračunava kao NSV ekonomskih koristi projekta podeljena sa NSV njegovih ekonomskih troškova, te mora biti veći od jedan da bi projekat bio prihvatljiv.

1.1.9. ANALIZA OSETLJIVOSTI I RIZIKA

Analiza osetljivosti

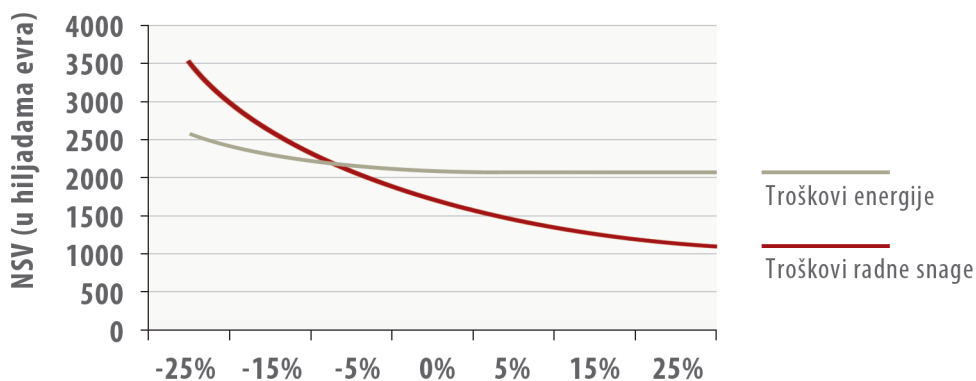
Cilj analize osetljivosti je da se proveri u kojoj meri promena ključnih varijabli koje su korišćene u predviđanjima utiče na finansijsku efikasnost projekta. Primeri varijabli koje mogu imati značajan uticaj na rezultate finansijske efikasnosti su: investicioni troškovi, devizni kursevi, cene energije, troškovi radne snage, naknade koje plaćaju korisnici, obim usluga i drugi. Analiza osetljivosti se obično sprovodi da bi se uočili uticaji promena varijabli na indikatore finansijske efikasnosti (ENSV/C, FSP/K itd.) i na finansijsku održivost projekta.

Prvi korak u analizi osetljivosti je da se odrede ključne varijable u projektu. Zbog neizvesnosti u procesu nabavki, investicioni troškovi, njihov obim i moguće promene koje proizilaze iz ekonomskih trendova uvek su predmet analize osetljivosti. Vodič Evropske komisije kroz analizu troškova i koristi sadrži preporuku da se određena varijabla smatra „ključnom“ (ili „kritičnom“) kada njena varijacija od 1 odsto (pozitivna ili negativna) dovodi do odgovarajuće varijacije od više od 1 odsto u neto sadašnjoj vrednosti.

Drugi korak u analizi osetljivosti jeste odluka o obimu promena u odabranim varijablama. Na primer, analitičar može odlučiti da analizira promene u investicionim troškovima u rasponu od +25 do -25 odsto. Međutim, treba napomenuti da analiza potencijalnih negativnih uticaja za donosioca odluka ima mnogo veći značaj (jer im omogućava da unapred razmišljaju o mogućim merama ublažavanja ili da, u ekstremnim slučajevima, odustanu od projekta).

Treći korak u analizi osetljivosti jeste posmatranje uticaja promena u varijablama na indikatore finansijske uspešnosti i finansijske održivosti projekta. U prilogu 3 prikazano je kako se menja neto sadašnja vrednost projekta: (1) kada se troškovi radne snage usvojeni u modelu promene za -25 do 25 odsto i (2) kada se troškovi energije promene za -25 do 25 odsto.

Prilog 3: Grafički prikaz uticaja promena u varijablama projekta na NSV projekta



U analizi osetljivosti takođe se proračunava takozvani vrednosni prag koji predstavlja procentualnu promenu u određenoj varijabli koja rezultira neto sadašnjom vrednošću (NSV) u iznosu 0 ili internom stopom profitabilnosti (ISP) jednakom diskontnoj stopi. Ako je verovatno da bi kritična varijabla mogla da pređe vrednosni prag, rezultat će obično ukazati na to da je investicija rizična u smislu njene prognozirane finansijske profitabilnosti.



Analiza rizika

Analiza rizika se obavlja da bi se procenilo koliko je verovatno da će se promene u ključnim parametrima koje pokreću negativne uticaje zaista i dogoditi. Analiza rizika se može sprovesti korišćenjem kvantitativnih ili kvalitativnih pristupa. Kvantitativni pristup omogućava proračun distribucije verovatnoće za indikatore finansijske uspešnosti (NSV, ISP), odnosno rezultat analize rizika može otkriti da postoji 80 odsto verovatnoće da će NSV projekta biti negativna. Za izračunavanje distribucija verovatnoće indikatora finansijske uspešnosti obično se koristi metoda *Monte Carlo*. Međutim, ta se metoda može koristiti na smislen način samo kada su poznate distribucije verovatnoće za ključne varijable. Ako nema pouzdanih istorijskih podataka o rizicima i neizvesnostima za određenu varijablu, rezultati proračuna mogu da zavaraju.

Metoda Monte Carlo

Metoda Monte Carlo se sastoji od višekratnog nasumičnog izvlačenja niza vrednosti kritičnih varijabli, uzetih u definisanim intervalima, te proračuna indeksa uspešnosti projekta (FSP ili NSV) koji proizlaze iz svakog niza izvučenih vrednosti. Ponavljanjem tog postupka za dovoljno veliki broj izvlačenja (generalno ne više od nekoliko stotina), dobijeni rezultati indikatora uspešnosti konvergiraju, pokazujući distribuciju verovatnoće za FSP ili NSV.

1.1.10. UKUPNA PROCENA PROJEKTA

Poslednji korak u fazi formulacije projekta jeste da se razmotri da li je projekat opravdan i na odgovarajući način pripremljen sa tehničkog, ekološkog, institucionalnog, finansijskog i ekonomskog stanovišta, odnosno da li je spreman za finansiranje. Da bi se sprovela ukupna procena projekta, od pomoći mogu biti kriterijumi koji se obično koriste u evaluaciji projekta, kao što su: relevantnost, ekonomičnost, efikasnost, uticaj i održivost. U tabeli 3 data su neka od ključnih pitanja koja moraju biti rešena i na koja moraju da postoje zadovoljavajući odgovori, kao i relevantne tehnike za svaki pojedinačni slučaj.

Plan realizacije

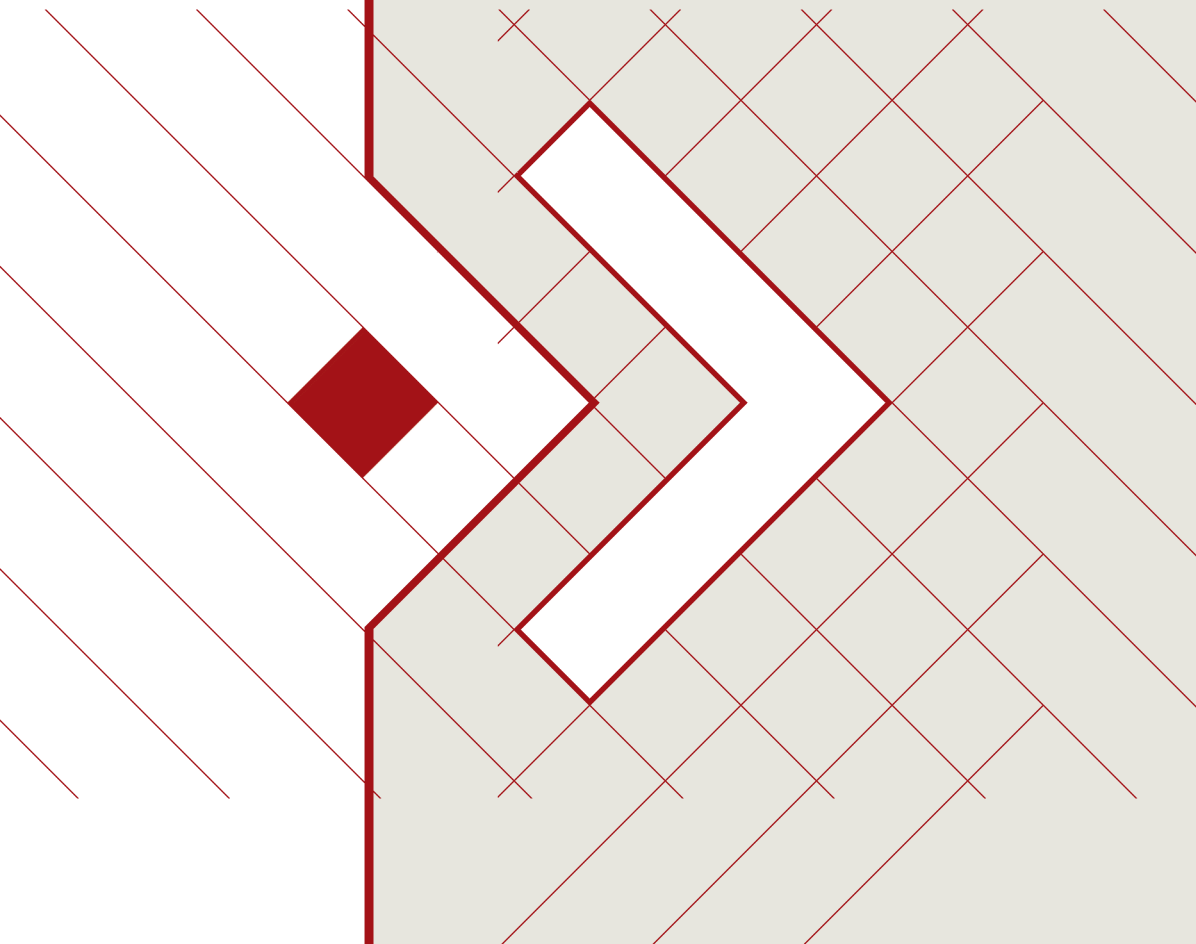
Plan realizacije projekta sastavni je deo studije izvodljivosti, kao i deo prijavnog obrasca koji se podnosi Evropskoj komisiji. Planom se detaljno razrađuju svi zadaci i aktivnosti koje treba preduzeti da bi se ostvarili ciljevi projekta. Institucije koje razvijaju projekat moraju da budu svesne i vremenskih ograničenja za realizaciju projekata koje finansira EU (takozvano pravilo „N+2” ili „N+3”), što znači da kašnjenja u vremenskom planu mogu dovesti u opasnost mogućnost korišćenja sredstava.

Tabela 3: Ukupna procena projekta – ključna pitanja i relevantne analitičke tehnike

Kriterijumi	Ključna pitanja	Relevantne analitičke tehnike
Relevantnost	<ol style="list-style-type: none"> 1. Da li je projekt usklađen i podržava nacionalne, kao i politike i prioritete EU? 2. Da li su jasno određene i uključene sve zainteresovane strane i ciljne grupe? 3. Da li su utvrđeni i temeljno analizirani svi problemi i njihovi osnovni uzroci? 4. Da li projekat rešava stvarne potrebe? 5. Da li postoji odgovarajući strateški okvir za projekat? 6. Da li su lekcije naučene iz prethodnih projekata uključene u predlog projekta i strateški okvir? 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Analiza politike i zakonodavstva 2. Analiza zainteresovanih strana 3. Analiza problema 4. Analiza ciljeva 5. Analiza i razvoj strategije 6. Procena opcija
Ekonomičnost	<ol style="list-style-type: none"> 7. Da li projekat koristi minimalne resurse? 8. Da li su koristi projekta dovoljne da bi se opravdala predložena investicija? 	<ol style="list-style-type: none"> 7. Analiza najnižih troškova 8. Finansijska i ekonomska analiza troškova i koristi
Efektivnost	<ol style="list-style-type: none"> 9. U kojoj je meri verovatno da će projekat ispuniti svoju svrhu? 	<ol style="list-style-type: none"> 9. Finansijska i ekonomska analiza troškova i koristi
Uticaj	<ol style="list-style-type: none"> 10. Koji su verovatni učinci projekta na nacionalnu i lokalnu ekonomiju? 11. Da li je projekat značajan doprinos ekološkoj održivosti? 	<ol style="list-style-type: none"> 10. Ekonomska analiza troškova i koristi 11. Procena uticaja na životnu sredinu
Održivost	<ol style="list-style-type: none"> 12. Da li je projekat finansijski održiv? 13. Da li projekat pokazuje pozitivan ekonomski povraćaj? 14. Da li su identifikovani/procenjeni svi relevantni rizici i preduzete mere ublažavanja/upravljanja? 15. Da li su svi institucionalni aranžmani za realizaciju i upravljanje projektom odgovarajući i da li ih podržavaju sve ključne zainteresovane strane? 16. Postoji li rizik da će se neki od institucionalnih činilaca suočiti sa problemima likvidnosti u realizaciji projekta? 17. Da li će glavni učesnici pokriti barem projektovane povratne troškove projekta? 	<ol style="list-style-type: none"> 12. Analiza finansijske vitalnosti 13. Ekonomska analiza troškova i koristi 14. Analiza rizika 15. Analiza zainteresovanih strana Procena institucija 16. Analiza zainteresovanih strana Analiza finansijske vitalnosti 17. Analiza dostupnosti Analiza finansijske vitalnosti

Poglavlje 2

Priprema i sprovođenje infrastrukturnih projekata



Razvoj infrastrukturnih projekata



2. PRIPREMA I SPROVOĐENJE INFRASTRUKTURNIH PROJEKATA

Za izgradnju novih, ali i za dogradnju, nadgradnju i rekonstrukciju postojećih objekata treba poštovati procedure koje su definisane prvenstveno Zakonom o planiranju i izgradnji, osnovnim zakonom koji reguliše oblast izgradnje. Međutim, jedan deo procedure (pre svega pribavljanje različitih uslova i saglasnosti) regulisan je i drugim zakonima. Zakonom o planiranju i izgradnji uređuju se: uslovi i način uređenja prostora, uređivanje i korišćenje građevinskog zemljišta i izgradnja objekata.

Radi boljeg razumevanja smisla odredaba Zakona o planiranju i izgradnji treba razgraničiti dva pojma koja se u svakodnevnom govoru izjednačavaju, ali se značajno razlikuju u smislu ovog zakona: „izgradnja“ i „građenje“.

Izgradnja objekta je skup radnji koji obuhvata: prethodne radove, izradu i kontrolu tehničke dokumentacije, pripremne radove za građenje, građenje objekta i stručni nadzor u toku građenja objekta.

Građenje objekta je izvođenje građevinskih i građevinsko-zanatskih radova, ugradnja instalacija, postrojenja i opreme.

Podela projekata prema značaju za republiku

U zavisnosti od značaja objekta za Republiku, izvršena je podela svih investicionih projekata u dve kategorije:

1. objekti koji su od posebnog značaja za Republiku i
2. ostali objekti.

Objekti koji su od posebnog značaja za Republiku, navedeni su u članu 133 Zakona o planiranju i izgradnji¹. Građevinsku dozvolu za njihovu izgradnju izdaje ministarstvo nadležno za poslove građevinarstva.

Izdavanje građevinskih dozvola za izgradnju objekata određenih u članu 133 Zakona koji se u celini grade na teritoriji autonomne pokrajine povereno je autonomnoj pokrajini, dok je izdavanje građevinskih dozvola za izgradnju objekata koji nisu određeni u članu 133 ovog Zakona povereno jedinicama lokalne samouprave.

Dakle, pre daljih koraka u realizaciji projekta treba proveriti da li objekat koji se razmatra spada u kategoriju objekata od posebnog značaja za Republiku ili ne. Dalja procedura za objekte od posebnog značaja je složenija i uz dodatne zahteve i ograničenja u odnosu na ostale objekte.

Razlike između te dve kategorije objekata, osim u nadležnosti za izdavanje građevinske dozvole, ogledaju se i u sledećem:

- ◆ potrebne su licence organizacije za izradu projektne dokumentacije;
- ◆ neophodno je izraditi prethodnu studiju opravdanosti i studiju opravdanosti;

1 Spisak kategorija objekata obuhvaćenih članom 133 možete videti u Aneksu 3.

- ◆ potrebna je stručna kontrola tehničke dokumentacije od Republičke revizione komisije;
- ◆ potrebne su licence organizacije za izvođenje radova;
- ◆ u nadležnosti za izdavanje lokacijske dozvole, upotrebne dozvole i drugih dokumenata tokom izgradnje.

2.1. Planski dokumenti

Prvo pitanje koje se postavlja nakon što se utvrdi da postoji potreba za izgradnjom nekog objekta jeste na kojim delovima teritorije je moguće graditi željeni objekat. Za odgovor na to pitanje treba utvrditi namenu zemljišta – način korišćenja zemljišta na određenoj teritoriji određen planskim dokumentom.

Planski dokumenti su prostorni i urbanistički planovi.

Prostorni planovi su:

1. Prostorni plan Republike Srbije;
2. Regionalni prostorni plan;
3. Prostorni plan jedinice lokalne samouprave i
4. Prostorni plan područja posebne namene.

Prostorni planovi jedinice lokalne samouprave donose se za teritorije jedinica lokalne samouprave i određuju smernice za razvoj delatnosti i namenu površina, kao i uslove za održiv i ravnomeran razvoj na teritoriji jedinice lokalne samouprave za koju se donosi. Oni sadrže pravila uređenja i građenja za delove teritorije za koje nije predviđena izrada urbanističkih planova.

Urbanistički planovi su:

1. Generalni urbanistički plan;
2. Plan generalne regulacije i
3. Plan detaljne regulacije.

Urbanistički planovi se donose za delove teritorije (naseljenih mesta) za koje je prostornim planovima predviđena izrada urbanističkog plana. Svi prostorni i urbanistički planovi moraju biti usklađeni tako da dokument užeg područja mora biti u skladu sa dokumentom šireg područja, a urbanistički planovi moraju biti u skladu sa prostornim planovima.

Sastavni delovi prostornog plana područja posebne namene, prostornog plana jedinice lokalne samouprave i urbanističkih planova su:

1. pravila uređenja;
2. pravila građenja i
3. grafički deo.



Tim pravilima se definišu uslovi i ograničenja za izgradnju na građevinskim parcelama², kao i za izgradnju linijskih infrastrukturnih objekata³ i komunalne infrastrukture⁴.

Pravila uređenja, zavisno od vrste planskog dokumenta, sadrže naročito:

1. celine i zone određene planskim dokumentom;
2. urbanističke i druge uslove za uređenje i izgradnju površina i objekata javne namene i mreže saobraćajne i druge infrastrukture;
3. popis objekata za koje se pre obnove ili rekonstrukcije moraju izraditi konzervatorski ili drugi uslovi;
4. stratešku procenu uticaja planskog dokumenta na životnu sredinu;
5. opšte i posebne uslove i mere zaštite života i zdravlja ljudi i zaštite od požara, elementarnih nepogoda, tehničko-tehnoloških nesreća i ratnih dejstava;
6. posebne uslove kojima se površine i objekti javne namene čine pristupačnim osobama sa invaliditetom, u skladu sa standardima pristupačnosti.

Pravila građenja sadrže naročito:

1. vrstu i namenu objekata koji se mogu graditi pod uslovima utvrđenim planskim dokumentom, odnosno vrstu i namenu objekata čija je izgradnja zabranjena u pojedinačnim zonama;
2. uslove za formiranje građevinske parcele;
3. položaj objekta u odnosu na regulaciju i u odnosu na granice građevinske parcele;
4. najveće dozvoljene indekse zauzetosti i izgrađenosti građevinske parcele;
5. najveću dozvoljenu spratnost i visinu objekata;
6. najmanju dozvoljenu međusobnu udaljenost objekata i udaljenost objekata od granica parcela;
7. uslove za izgradnju drugih objekata na istoj građevinskoj parceli;
8. uslove i način obezbeđivanja pristupa parceli i prostora za parkiranje vozila.

Prostorni plan jedinice lokalne samouprave i urbanističke planove donosi skupština jedinice lokalne samouprave.

Informacije o postojećim planovima mogu se pribaviti u nadležnim organima Republike (Republička agencija za prostorno planiranje), odnosno u jedinicama lokalne samouprave (nadležnim gradskim i opštinskim sekretarijatima, odnosno odeljenjima za pitanja uređenja prostora i izgradnju).

2 *Građevinska parcela* je deo građevinskog zemljišta sa pristupom javnoj saobraćajnoj površini, koja je izgrađena ili planom predviđena za izgradnju.

3 *Linijski infrastrukturni objekat* je javni put, javna železnička infrastruktura, dalekovod, naftovod, produktovod, gasovod i slično, koji može biti nadzemni ili podzemni, za čiju je izgradnju predviđeno utvrđivanje javnog interesa, u skladu sa posebnim zakonom.

4 *Komunalnu infrastrukturu* čine svi objekti infrastrukture za koje građevinsku dozvolu izdaje jedinica lokalne samouprave.

2.2. Imovinskopravni dokumenti

Neophodan uslov za izgradnju objekta na određenom zemljištu je posedovanje odgovarajućeg pravnog osnova za upotrebu tog zemljišta za izgradnju, odnosno pravnog osnova za izvođenje radova na već postojećem objektu.

Kao neophodni dokumenti za utvrđivanje pravnog statusa nepokretnosti koriste se **kopija plana parcele i izvod iz katastra nepokretnosti** (kao dokaz o pravu svojine na parceli odnosno postojećem objektu). Najčešće se u procedurama za izdavanje dokumenata potrebnih za izgradnju traže originali pomenutih dokumenata, i to ne stariji od šest meseci.

Navedene dokumente izdaje Republički geodetski zavod, Služba za katastar nepokretnosti, koja obuhvata teritoriju jedinice lokalne samouprave.

U velikom broju slučajeva u praksi pokazalo se da je pitanje dokaza vlasništva na zemljištu ključni problem za realizaciju investicionog projekta. Stoga posebnu pažnju treba posvetiti upravo tom pitanju.

Imovinskopravna pitanja su posebno složena u slučaju linijskih infrastrukturnih objekata. Pri tome treba imati u vidu da treba predvideti i obezbediti i dokaz vlasništva i za prostor koji zauzimaju kosine useka i nasipa.

2.3. Informacija o lokaciji

Kada razmatramo mogućnost izgradnje na određenom zemljištu (katastarskoj parceli), neophodno je pribaviti informaciju o lokaciji. Ta informacija sadrži podatke o mogućnostima i ograničenjima gradnje na katastarskoj parceli, na osnovu planskog dokumenta. To je prvi urbanistički dokument koji treba pribaviti radi definisanja projektnog zadatka za izgradnju objekta.

Uz zahtev za izdavanje informacije o lokaciji podnosi se kopija plana parcele.

Informaciju o lokaciji izdaje organ nadležan za izdavanje lokacijske dozvole u roku od osam dana od dana podnošenja zahteva, uz naknadu stvarnih troškova izdavanja te informacije.

2.4. Tehnička dokumentacija

Tehnička dokumentacija je skup projekata koji se izrađuju radi: utvrđivanja koncepta objekta, razrade uslova, načina izgradnje objekta i za potrebe održavanja objekta.

Tehnička dokumentacija se postupno razrađuje od početne ideje do detalja potrebnih za izvođenje. Stoga se ona postepeno izrađuje na nivoima:

- ◆ generalnog projekta;
- ◆ idejnog projekta;
- ◆ glavnog projekta i
- ◆ projekta izvedenog stanja.



U okviru tehničke dokumentacije za objekte iz člana 133 treba izraditi prethodnu studiju opravdanosti⁵, a potom i studiju opravdanosti. Za ostale objekte ne postoji zakonska obaveza izrade pomenutih studija.

Prethodna studija opravdanosti sa generalnim projektom i studija opravdanosti sa idejnim projektom predmet su provere i odobrenja koje daje Republička revizijska komisija za stručnu kontrolu tehničke dokumentacije za objekte od značaja za Republiku.

Revizijska komisija dostavlja investitoru izveštaj sa merama koje se obavezno primenjuju u izradi glavnog projekta.

Rok za dostavljanje izveštaja Revizijske komisije ne može biti duži od 60 dana, od dana podnošenja zahteva.

Troškove revizije projekta snosi investitor.

Prethodnu studiju opravdanosti i studiju opravdanosti, koje treba pripremiti u postupku pribavljanja građevinske dozvole za objekte iz člana 133 Zakona o planiranju i izgradnji (objekte od posebnog značaja za Republiku), ne treba mešati sa studijama i cost-benefit analizama koje se zahtevaju kada je reč o finansiranju velikih projekata iz fondova EU (mada je njihov sadržaj u mnogim elementima sličan).

2.4.1. PRETHODNA STUDIJA OPRAVDANOSTI I GENERALNI PROJEKAT

Generalni projekat sadrži naročito podatke o: makrolokaciji objekta; opštoj dispoziciji objekta; tehničko-tehnološkoj koncepciji objekta; načinu obezbeđenja infrastrukture; mogućim varijantama prostornih i tehničkih rešenja sa stanovišta uklapanja u prostor; prirodnim uslovima; proceni uticaja na životnu sredinu; inženjerskogeološko-geotehničkim karakteristikama terena sa aspekta utvrđivanja generalne koncepcije i opravdanosti izgradnje objekta; istražnim radovima za izradu idejnog projekta; zaštiti prirodnih i nepokretnih kulturnih dobara; funkcionalnosti i racionalnosti rešenja.

Na nivou generalnog projekta analiziraju se moguća varijantna rešenja, od kojih se u prethodnoj studiji opravdanosti bira napovoljnije rešenje.

Prethodnom studijom opravdanosti utvrđuje se naročito prostorna, ekološka, društvena, finansijska, tržišna i ekonomska opravdanost investicije za varijantna rešenja definisana generalnim projektom, na osnovu kojih se donosi planski dokument, kao i odluka o opravdanosti ulaganja u prethodne radove za idejni projekat i izradu studije opravdanosti.

2.4.2. STUDIJA OPRAVDANOSTI I IDEJNI PROJEKAT

Idejni projekat sadrži situaciono rešenje i podatke o: mikrolokaciji objekta; funkcionalnim, konstruktivnim i oblikovnim karakteristikama objekta; tehničko-tehnološkim i eksploatacionim karakteristikama objekta; inženjerskogeološko-geotehničkim karakteristikama terena i tla sa preliminarnim proračunom stabilnosti i sigurnosti objekta; rešenju temeljenja objekta; tehničko-tehnološkim i organizacionim elementima građenja objekta; merama za sprečavanje ili smanjenje negativnih uticaja na životnu sredinu; idejnom rešenju infrastrukture; uporednoj analizi varijantnih tehničkih rešenja sa stanovišta svojstva tla, funkcionalnosti, stabilnosti; proceni uticaja na životnu

⁵ Za građenje objekata iz člana 133 Zakona, za koje se na osnovu planskog dokumenta može izdati lokaćijska dozvola, ne izrađuje se prethodna studija opravdanosti sa generalnim projektom.

sredinu, prirodnim i nepokretnim kulturnim dobrima; racionalnosti izgradnje i eksploatacije; visini troškova izgradnje, transporta, održavanja, obezbeđenja energije i drugih troškova.

Studijom opravdanosti određuje se naročito prostorna, ekološka, društvena, finansijska, tržišna i ekonomska *opravdanost* investicije za izabrano rešenje, što se razrađuje idejnim projektom. *Na osnovu nje se donosi odluka o opravdanosti ulaganja.* Studija opravdanosti sadrži idejni projekat.

Sadržaj studije opravdanosti

FAZA 1 – PROCENA POTREBA
FAZA 2 – IDENTIFIKACIJA TEHNIČKIH OPCIJA
FAZA 3 – PLAN REALIZACIJE
FAZA 4 – INSTITUCIONALNA ORGANIZACIJA
FAZA 5 – MOGUĆNOSTI FINANSIRANJA

Građevinska parcela

Građevinska parcela je deo građevinskog zemljišta, sa pristupom javnoj saobraćajnoj površini, koja je izgrađena ili planom predviđena za izgradnju. Ona mora da bude formirana pre podnošenja zahteva za izdavanje lokacijske dozvole.

Najjednostavniji slučaj formiranja građevinske parcele je kada se ona poklapa sa katastarskom parcelom.

U ostalim situacijama, na osnovu posebnog projekta preparcelacije i pod uslovima utvrđenim u planskom dokumentu, moguće je na većem broju katastarskih parcela obrazovati jednu ili više građevinskih parcela.

2.4.3. LOKACIJSKA DOZVOLA

Lokacijska dozvola se izdaje rešenjem, za objekte za koje se po zakonu izdaje građevinska dozvola. Sadrži sve uslove i podatke potrebne za izradu tehničke dokumentacije, u skladu sa važećim planskim dokumentom. Stoga se lokacijska dozvola ne može izdati bez odgovarajućeg planskog osnova.

Lokacijska dozvola se izdaje na osnovu prostornog plana područja posebne namene i prostornog plana jedinice lokalne samouprave, za delove teritorije u obuhvatu plana za koje nije predviđena izrada urbanističkog plana.

Lokacijska dozvola se, na osnovu plana generalne regulacije, izdaje za delove teritorije u obuhvatu plana za koje nije predviđeno donošenje plana detaljne regulacije.

Lokacijska dozvola se izdaje na osnovu plana detaljne regulacije.

Ako je planskim dokumentom predviđena izrada urbanističkog projekta, lokacijska dozvola se izdaje na osnovu tog planskog dokumenta i urbanističkog projekta.

Lokacijskom dozvolom se može predvideti i fazna izgradnja.



Lokacijsku dozvolu za objekte iz člana 133 Zakona o planiranju i izgradnji izdaje ministarstvo nadležno za poslove urbanizma, odnosno autonomna pokrajina. Lokacijsku dozvolu za objekte koji nisu određeni u članu 133 izdaje nadležni organ jedinice lokalne samouprave.

Zahtev za izdavanje lokacijske dozvole obavezno treba da sadrži podatke o investitoru (naziv, adresa, kontakt) i o objektu koji će se graditi, a naročito: broj katastarske parcele i katastarske opštine, vrstu i namenu objekta, planiranu dispoziciju, tehničke karakteristike, faze izgradnje i slično.

Uz zahtev se podnosi:

1. kopija plana parcele;
2. izvod iz katastra podzemnih instalacija i
3. dokaz o pravu svojine.

Ako organ nadležan za izdavanje lokacijske dozvole utvrdi da uz zahtev za izdavanje lokacijske dozvole nije podneta propisana dokumentacija, obavestiće o tome podnosioca zahteva u roku od osam dana od dana podnošenja zahteva.

Ako planski dokument ne sadrži sve uslove i podatke za izradu tehničke dokumentacije, nadležni organ ih pribavlja po službenoj dužnosti, o trošku investitora. Organi, odnosno organizacije ovlašćeni za izdavanje tih uslova i podataka dužni su da po zahtevu nadležnog organa postupe u roku od 30 dana.

Lokacijska dozvola sadrži sve uslove i podatke potrebne za izradu tehničke dokumentacije (idejnog i glavnog projekta), a naročito:

1. podatke o investitoru;
2. podatke o broju i površini katastarske parcele;
3. pravila građenja;
4. uslove za priključenje na saobraćajnu, komunalnu i drugu infrastrukturu;
5. podatke o postojećim objektima koje je potrebno ukloniti;
6. druge uslove u skladu sa posebnim zakonima.

Nadležni organ je dužan da u roku od 15 dana od dana podnošenja urednog zahteva, odnosno pribavljanja uslova i podataka koje pribavlja po službenoj dužnosti, izda lokacijsku dozvolu.

Rešenje o lokacijskoj dozvoli prestaje da važi ako investitor u roku od dve godine od dana pravnosnažnosti rešenja o lokacijskoj dozvoli ne podnese zahtev za izdavanje građevinske dozvole.

2.4.4. GLAVNI PROJEKAT

Glavni projekat izrađuje se za potrebe građenja objekta i pribavljanja građevinske dozvole. Izrađuje sa na osnovu podataka i uslova navedenih u lokacijskoj dozvoli.

Za objekte iz člana 133 projektantska organizacija treba da poseduje „velike licence“ – odgovarajuće licence projektne organizacije za izradu tehničke dokumentacije za objekte za koje odobrenje za izgradnju izdaje ministarstvo nadležno za poslove građevinarstva, odnosno autonomna pokrajina (koje izdaje nadležno ministarstvo).

Glavni projekat sadrži naročito:

1. situaciono rešenje;
2. detaljne inženjerskogeološko-geotehničke uslove izgradnje objekta;
3. geodetske podloge;
4. podatke o funkcionalnim, konstruktivnim i oblikovnim karakteristikama objekta;
5. razradu tehničko-tehnoloških karakteristika objekta sa opremom i instalacijama;
6. proračun građevinskih konstrukcija, stabilnosti i sigurnosti objekta;
7. rešenje temeljenja objekta;
8. podatke o potrebnim geodetskim radovima u toku izgradnje;
9. tehničko rešenje infrastrukture sa načinom priključenja i uređenja slobodnih površina;
10. uslove zaštite objekta i susednih objekata;
11. tehničko-tehnološka i organizaciona rešenja za izgradnju objekta;
12. razradu mera za sprečavanje ili smanjenje negativnih uticaja na životnu sredinu kroz odgovarajući tehnološki proces;
13. troškove izgradnje i održavanja objekta;
14. druge projekte, elaborate i podatke zavisno od namene objekta.

Tehnička kontrola glavnog projekta

Glavni projekat podleže tehničkoj kontroli.

Tehničku kontrolu glavnog projekta može da vrši privredno društvo, odnosno drugo pravno lice i preduzetnik koji ispunjavaju uslove za izradu tehničke dokumentacije propisane zakonom i koje odredi investitor.

Tehničku kontrolu glavnog projekta ne može da vrši odgovorni projektant koji je izradio taj projekat, odnosno koji je zaposlen u privrednom društvu koje je izradilo taj projekat ili preduzeću koje je investitor.

Tehnička kontrola glavnog projekta obuhvata naročito proveru: usklađenosti sa svim uslovima i pravilima sadržanim u lokacijskoj dozvoli, zakonom i drugim propisima, tehničkim normativima, standardima i normama kvaliteta, kao i međusobne usklađenosti svih delova tehničke dokumentacije; usklađenosti projekta sa rezultatima prethodnih istraživanja (prethodni radovi); ocenu odgovarajućih podloga za temeljenje objekata; proveru ispravnosti i tačnosti tehničko-tehnoloških rešenja objekta i rešenja građenja objekata; stabilnosti i bezbednosti; racionalnosti projektovanih materijala; uticaja na životnu sredinu i susedne objekte.

Glavni projekat obavezno sadrži i izjavu odgovornog projektanta i vršioca tehničke kontrole, kojom se potvrđuje da je glavni projekat urađen u skladu sa lokacijskom dozvolom i pravilima struke.



Saglasnosti na glavni projekat

Investitor je dužan da pribavi saglasnosti na glavni projekat od organa, odnosno organizacija, kada je to predviđeno uslovima sadržanim u lokacijskoj dozvoli (na primer, od Zavoda za zaštitu spomenika kulture, Vodoprivrede, Elektrodistribucije, Telekomu...).

**Od pripreme
tehničke
dokumentacije
ka realizaciji**

1. Tehnička dokumentacija ne bi smela da sadrži predefinisane isporučioce opreme i patentirana rešenja. Mora da obezbedi preduslove za slobodnu konkurenciju na tenderu za više potencijalnih ponuđača.
2. Predmer ne treba da sadrži fabrička imena i oznake proizvoda.
3. Opisi radova i tehničke specifikacije posebno, predmer sa jasnim i sažetim opisima, usklađen sa tehničkim specifikacijama.
4. Polazište za kvalitetnu pripremu projekta ne može biti samo jedno, unapred određeno tehničko rešenje, optimizacija kroz *cost-benefit* analizu.

2.4.5. IZVOĐAČKI PROJEKAT

Ako glavni projekat ne sadrži razradu detalja potrebnih za izvođenje radova, za potrebe izvođenja radova na građenju izrađuje se izvođački projekat.

2.4.6. GRAĐEVINSKA DOZVOLA

Zahtev za izdavanje građevinske dozvole obavezno treba da sadrži podatke o investitoru (naziv, adresa, kontakt) i o objektu koji će se graditi, a naročito: broj katastarske parcele i katastarske opštine, vrstu i namenu objekta, planiranu dispoziciju, tehničke karakteristike, faze izgradnje i slično. Uz zahtev za izdavanje građevinske dozvole prilažu se:

1. lokacijska dozvola (ne starija od dve godine);
2. glavni projekat u tri primerka sa izveštajem o izvršenoj tehničkoj kontroli;
3. dokaz o pravu svojine, odnosno pravu zakupa na građevinskom zemljištu (ne stariji od šest meseci);
4. dokaz o uređivanju odnosa u pogledu plaćanja naknade za uređivanje građevinskog zemljišta;
5. drugi dokazi određeni lokacijskom dozvolom i
6. dokaz o uplati administrativne takse.

Po prijemu zahteva, organ nadležan za izdavanje građevinske dozvole proverava da li zahtev sadrži propisane dokaze i da li je glavni projekat urađen u skladu sa pravilima građenja sadržanim u lokacijskoj dozvoli.

Ako nadležni organ utvrdi da glavni projekat nije urađen u skladu sa pravilima građenja sadržanim u lokacijskoj dozvoli, obavestiće investitora o uočenom nedostatku u roku od osam dana od dana prijema zahteva i naložiti mu da, u roku od 30 dana, uskladi glavni projekat sa pravilima građenja sadržanim u lokacijskoj dozvoli.

Ako investitor u propisanom roku ne dostavi glavni projekat koji je usklađen sa pravilima građenja sadržanim u lokacijskoj dozvoli, nadležni organ će rešenjem odbiti zahtev.

Za objekte za koje građevinsku dozvolu izdaje nadležno ministarstvo, odnosno autonomna pokrajina, uz zahtev za izdavanje građevinske dozvole, podnosi se i izveštaj revizione komisije.

Građevinska dozvola, sadrži, naročito, podatke o:

1. investitoru;
2. objektu čije se građenje dozvoljava sa podacima o gabaritu, spratnosti, ukupnoj površini i predračunskoj vrednosti objekta;
3. katastarskoj parceli na kojoj se gradi objekat;
4. postojećem objektu koji se ruši ili rekonstruiše radi građenja;
5. roku važenja građevinske dozvole i roku završetka građenja;
6. dokumentaciji na osnovu koje se izdaje.

Ako pre početka građenja objekta treba ukloniti postojeći objekat ili njegov deo, uklanjanje se nalaže građevinskom dozvolom.

Građevinska dozvola se izdaje rešenjem, u roku od osam dana od podnošenja urednog zahteva. Sastavni deo rešenja je glavni projekat.

Građevinska dozvola prestaje da važi ako se sa građenjem objekta, odnosno izvođenjem radova, ne otpočne u roku od dve godine od dana pravnosnažnosti rešenja kojim je izdata građevinska dozvola.

Primeri projekata komunalne infrastrukture za koje nadležno ministarstvo izdaje građevinsku dozvolu za izgradnju:

1. međuregionalnih i regionalnih objekata vodosnabdevanja i kanalizacije, PPV ≥ 40 l/s, PPOV ≥ 40 l/s ili 15.000 E.S.,
2. regulacionih radova za zaštitu od velikih voda gradskih područja i ruralnih površina većih od 300 hektara,
3. postrojenja za tretman neopasnog otpada, spaljivanjem ili hemijskim postupcima, kapaciteta više od 70 tona dnevno,
4. regionalnih deponija, odnosno deponija za odlaganje neopasnog otpada za područje nastanjeno sa preko 200.000 stanovnika.



2.5. Nabavke u sklopu projekta

„Nabavka“ se može definisati kao proces nabavljanja robe, radova i/ili usluga uz optimalne ukupne troškove za tačnu količinu i kvalitet. Nabavka počinje u trenutku kada se utvrdi određena potreba i završava nakon šta je roba dostavljena ili radovi ili usluge izvedeni na zadovoljavajući način.

Postoji nekoliko ključnih načela koja treba primeniti na nabavku roba, radova ili usluga koji se plaćaju javnim sredstvima:

- ◆ **vrednost za novac:** „vrednost za novac“ je osnovno načelo koje podupire proces nabavke kako bi se osiguralo postizanje najboljeg dostupnog rezultata nabavke;
- ◆ **otvoreno i efikasno tržišno takmičenje:** načelo otvorenog i efikasnog tržišnog nadmetanja mora se koristiti za postizanje ekonomičnosti, inovacije i izbora, kao i osiguranje transparentnosti i poštenja u procesu nabave koji sprovodi ugovarač;
- ◆ **poštenje i etičko ponašanje:** Načelo poštenja i etičkog ponašanja mora da bude u osnovi svake aktivnosti javne nabavke;
- ◆ **odgovorno finansijsko upravljanje:** Načelo odgovornog finansijskog upravljanja mora se primeniti na sve aktivnosti nabavke;
- ◆ **upravljanje rizicima:** Rizicima povezanim sa nekom aktivnošću nabavke mora se upravljati tako da se izbegnu zloupotrebe i neprofesionalno ponašanje.

2.5.1. NABAVKA I PRAKTIČAN VODIČ

Postoje stroga pravila za nabavku roba, radova i usluga za sve projekte u trećim zemljama koji se finansiraju iz opšteg budžeta Evropskih zajednica. Ona pomažu da se osigura da odgovarajuće kvalifikovani dobavljači roba, izvođači radova i pružiocu usluga budu odabrani bez predrasuda i da se svi projekti sprovedu na ekonomičan način i uz punu transparentnost, koja je neophodna kada se koriste javna sredstva. Pravila se temelje na različitim propisima koji se primenjuju za korišćenje sredstava EU. Ona su u detalje naznačena u Praktičnom vodiču kroz procedure ugovaranja pomoći Evropske zajednice trećim zemljama (PRAG).

2.5.2. VRSTE I USLOVI UGOVORA

Prema odredbama PRAG-a, postoje tri glavne vrste ugovora: ugovori o pružanju usluga, ugovori o nabavci roba i ugovori o izvođenju radova. Oni su opisani u daljem tekstu.

Ugovori o pružanju usluga

Ugovori o pružanju usluga se koriste za nabavku usluga kao što su: osiguranje, najam opreme i vozila, računovodstvo, istraživanja tržišta i statistička istraživanja, sanitarne usluge, savetodavne usluge, obrazovanje, čišćenje, ugostiteljske usluge, zaštita objekata, promotivne usluge, organizacija izložbi i sastanaka, emisije i publikacije, profesionalno usavršavanje, razvoj softvera i izrada internet strana, nadzor i evaluacija, revizija, prethodne studije i studije izvodljivosti, tehnička pomoć, arhitektonski/građevinski projekti, nadzor radova itd.

Ugovori o nabavci robe

Ugovori o nabavci robe odnose se na kupovinu bilo kakve vrste roba: opreme, mašina, poljoprivrednih proizvoda, vozila, softvera, kancelarijskog nameštaja, materijala i potrošnog materijala, goriva, kompjuterske opreme, rezervnih delova itd.

Ugovori o izvođenju radova

Ugovori o izvođenju radova obuhvataju ili izvođenje, ili i projektovanje i izvođenje, radova ili delatnosti povezanih sa nekom od aktivnosti iz Priloga I Direktive 2004/18/EZ Evropskog parlamenta, ili realizaciju, na bilo koji način, radova koje su u svojim zahtevima definisali ugovarači. „Radovi“ su proizvod gradnje ili građevinskih radova u celini, i to takvi da su sami po sebi dovoljni za obavljanje neke ekonomske ili tehničke funkcije.

2.5.3. POSTUPCI NABAVKE

Sažetak pravila primene standardnih postupaka nabavke za ugovore koje EU finansira u trećim zemljama dat je u narednoj tabeli. Ona su podeljena na pravila za usluge (na primer, tehničku pomoć, studije), robe (na primer, opremu i materijale) i radove (na primer, infrastrukturne i druge građevinske radove). Različiti tenderski postupci prikazani u tabeli 4 biće opisani u daljem tekstu.

Otvoreni tenderski postupak

Kada se objavi poziv za učešće na tenderu, svi zainteresovani subjekti mogu dostaviti svoju ponudu. Ako je tenderski postupak otvoren, svako fizičko ili pravno lice koja želi da učestvuje na tenderu na svoj zahtev prima tendersku dokumentaciju (koja se može i naplaćivati), u skladu s postupcima utvrđenim u obaveštenju o nabavci. Nakon što se primljene ponude razmotre, ugovor se dodeljuje sprovođenjem postupaka odabira (odnosno proveravaju se prihvatljivost, finansijski, ekonomski, tehnički i stručni kapacitet ponuđača) i postupka dodele ugovora (to jest upoređuju se ponude), u skladu sa kriterijumima odabira i dodele ugovora. Pregovaranje nije dopušteno.

Ograničeni tenderski postupak

Poziv na učešće na tenderu je ograničen, odnosno svi subjekti mogu da traže da učestvuju, ali ponude mogu podneti samo oni kandidati koji zadovoljavaju kriterijume odabira. Ako je tenderski postupak ograničen, ugovarač poziva samo određen broj kandidata da učestvuju u tenderu. Pre nego što raspiše tender, ugovarač sastavlja uži izbor kandidata odabranih na osnovu njihovih kvalifikacija. U drugoj fazi postupka, ugovarač poziva kandidate koji su ušli u uži izbor da dostave ponude i šalje im tendersku dokumentaciju. Uspešni ponuđač se bira postupkom dodele ugovora nakon što su ponude analizirane prema kriterijumima za izbor i dodele ugovora. Pregovaranje nije dopušteno.



Pregovorački postupak sa elementima naticanja (tender po pozivu)

U slučaju pregovaračkog postupka sa elementima nadmetanja (tender po pozivu), ugovarač poziva kandidate po vlastitom izboru da dostave ponude. Na kraju postupka, ugovarač bira ekonomski najpovoljniju ponudu u slučaju nabavke usluga, a najjeftiniju ponudu koja odgovara specifikacijama u slučaju nabavke roba i izvođenja radova.

Tabela 4: Standardni postupci ugovaranja i vrednosti ugovora koje EU finansira u trećim zemljama

USLUGE	> 200.000 € Međunarodni ograničeni tenderski postupak	< 200.000 €, ali > 10.000 € (budžet) 5.000 € (EDF) 1. Okvirni ugovori 2. Tender po pozivu (budžet) Pojednostavljeni postupak (EDF)		< 10.000 € Jedna ponuda (budžet) < 5.000 € Jedna ponuda (EDF)
ROBE	> 150.000 € (budžet) > 150.000 € (EDF) Međunarodni otvoreni tenderski postupak > 5.000.000 € (budžet) > 5.000.000 € (EDF) 1. Međunarodni otvoreni tenderski postupak 2. Međunarodni ograničeni tenderski postupak (posebni slučajevi – budžet)	< 150.000 €, ali > 60.000 € (budžet) < 150.000 €, ali > 30.000 € (EDF) Lokalni otvoreni tenderski postupak	< 60.000 €, ali > 10.000 € Tender po pozivu (budžet) < 30.000 €, ali > 5.000 € Pojednostavljeni postupak (EDF)	< 10.000 € Jedna ponuda (budžet) < 5.000 € Jedna ponuda (EDF)
RADOVI	< 5.000.000 € (budžet) > 5.000.000 € (EDF) 1. Međunarodni otvoreni tenderski postupak 2. Međunarodni ograničeni tenderski postupak (posebni slučajevi – budžet)	< 5.000.000 €, ali < 300.000 € (budžet) < 5.000.000 €, ali > 300.000 € (EDF) Lokalni otvoreni tenderski postupak	< 300.000 €, ali > 10.000 € (budžet) 5.000 € (EDF) Tender po pozivu (budžet) Pojednostavljeni postupak (EDF)	< 10.000 € Jedna ponuda (budžet) < 5.000 € Jedna ponuda (EDF)
Izvor: Praktični vodič kroz procedure ugovaranja za pomoći Evropske zajednice trećim zemljama (PRAG)				

2.6. Tenderska dokumentacija

Za organizaciju i sprovođenje tendera i ugovora odgovoran je ugovarač, što obuhvata i celokupan proces nabavke – od pripreme tenderske dokumentacije do dodele i nakon toga finalizacije ugovora.

Tenderska dokumentacija je niz dokumenata koje prikuplja ugovarač, a koji sadrže sve informacije i dokumenta potrebna za pripremu i podnošenje ponude. Tenderska dokumentacija mora da sadrži odredbe i informacije koje su ponuđačima potrebne da predaju svoje ponude, na primer, procedure koje treba slediti, dokumentaciju koju treba priložiti, kriterijume dodele i njihove pondera, te odredbe o podugovaranju.

2.7. FIDIC ugovori

FIDIC je akronim naziva organizacije na francuskom jeziku *Federation International des Ingenieurs Conseils* (*International Federation of Consulting Engineers*).

Organizacija je osnovana 1913. godine, a danas je čini 89 nacionalnih udruženja inženjera konsultanata iz celog sveta (uključujući i Srbiju), sa preko milion članova (pojedinci postaju članovi FIDIC-a preko svojih nacionalnih udruženja). Sedište FIDIC-a je u Švajcarskoj, a internet sajt organizacije je www.fidic.org.

Osnovni cilj FIDIC-a je unapređenje profesije inženjera konsultanata. FIDIC je najpoznatiji po svojim uslovima ugovora između naručioca i izvođača. Te uslove ugovora prihvatile su međunarodne finansijske institucije (Svetska banka, Evropska investiciona banka, Evropska banka za obnovu i razvoj), Evropska unija i veliki inostrani investitori kao osnovu za ugovore o izvođenju radova koje oni finansiraju.

2.7.1. VRSTE FIDIC-OVIH USLOVA UGOVORA IZMEĐU NARUČIOCA I IZVOĐAČA

FIDIC već više od 50 godina izdaje uslove ugovora koji se koriste na velikim investicionim projektima širom sveta. Svake desetak godina FIDIC objavljuje novo revidirano izdanje svojih uslova ugovora. Trenutno su aktuelna izdanja iz 1999. godine, koja su dobila popularne nazive po bojama svojih korica:

1. Uslovi ugovora za izgradnju

(*Conditions of Contract for Construction*) – Crveni FIDIC

2. Uslovi ugovora za opremanje i projektuj – izgradi

(*Conditions of Contract for Plant and Design – Build*) – Žuti FIDIC

3. Uslovi ugovora prema sistemu ključ u ruke

(*Conditions of Contract for EPC Turnkey Projects*) – Srebrni FIDIC

4. Kratka forma ugovora

(*Short Form of Contract*) – Zeleni FIDIC



Uslove ugovora za izgradnju (*Conditions of Contract for Construction*) FIDIC preporučuje na projektima visokogradnje i niskogradnje na kojima projektnu dokumentaciju priprema naručilac odnosno njegov predstavnik – inženjer.

Uslove ugovora za opremanje i projektuj – izgradi (*Conditions of Contract for Plant and Design – Build*) FIDIC preporučuje za opremanje elektro i/ili mašinskom opremom i za projektovanje i izvođenje građevinskih radova visokogradnje i niskogradnje. Uobičajeno za takve ugovore, izvođač preuzima obavezu da isprojektuje i izradi, u skladu sa zahtevima naručioca, opremu i/ili druge radove koji mogu da obuhvate bilo kakvu kombinaciju građevinskih, mašinskih i elektoradova.

Uslovi ugovora prema sistemu ključ u ruke (*Conditions of Contract for EPC Turnkey Projects*) predviđeni su za situacije u kojima jedan subjekt preuzima kompletnu odgovornost za projektovanje i izvršenje celokupnog inženjerskog poduhvata. Taj subjekt izvršava kompletno projektovanje, nabavku i izgradnju tako da je rezultat potpuno opremljeno postrojenje spremno za iskorišćavanje (rad).

FIDIC je kratku formu ugovora (*Short Form of Contract*) predvideo za građevinske poslove manjeg obima i vrednosti, mada se može primeniti i na poslove veće vrednosti, naročito kod relativno jednostavnih ponavljajućih radova ili kratkotrajnih poslova.

Prilog 4: Šematski prikaz odlučivanja o izboru odgovarajuće forme ugovora

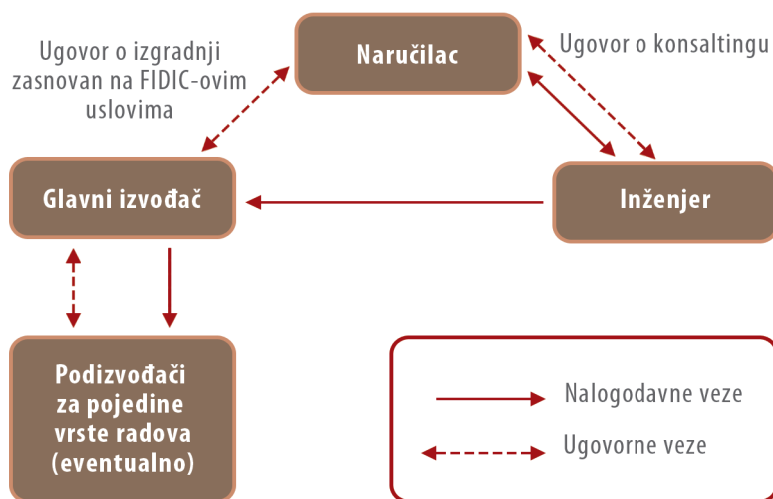


Osnovne karakteristike FIDIC-ovih uslova (sa izuzetkom kratke forme) očigledno pokazuju da je osnovni kriterijum FIDIC-a za razvrstavanje i primenu novih uslova ugovora pitanje odgovornosti za projektovanje, to jest osnovna klasifikacija zavisi od toga koja ugovorna strana priprema i odgovara za izradu pretežnog dela projektne dokumentacije.

2.7.2. OSNOVNE KARAKTERISTIKE FIDIC-OVIH USLOVA UGOVORA

Kao organizacija inženjera konsultanata, FIDIC se trudio da svojim uslovima ugovora jasno i kompletno reguliše odnose između naručioca (investitora) i izvođača, kao i da rizike realizacije raspodeli tako da rizike preuzima ona ugovorna strana koja najefikasnije može da ih kontroliše. Osim toga, imajući u vidu da investitor ne mora da ima dovoljno znanja da sam upravlja realizacijom projekta, FIDIC je predvideo bitnu ulogu u realizaciji ugovora za inženjere konsultante – ulogu „inženjera“.

Prilog 5: Šema ugovornih i nalogodavnih veza prema FIDIC-ovim uslovima ugovora



Pojam „inženjer“, prema FIDIC-u, ne označava lice koje je završilo neki od tehničkih fakulteta, već jednog od tri ključna učesnika u realizaciji projekta (osim naručioca i izvođača). On kontroliše i upravlja realizacijom projekta. Zamišljen je kao nezavisni učesnik koji radi za dobrobit projekta, a ne isključivo za jednu od ugovornih strana. Taj koncept je preuzet iz britanske tradicije.

Ovlašćenja inženjera su daleko veća od ovlašćenja koja, prema odredbama našeg Zakona o planiranju i izgradnji, ima stručni nadzor (koji je ovlašćen samo da verifikuje izvedene radove i da donosi druge tehničke odluke). Inženjer, iako nije ugovorna strana ugovora o građenju zasnovanog na FIDIC-ovim uslovima, odlučuje i o dodatnim radovima i njihovim jediničnim cenama, ugovornoj vrednosti radova, kao i produženju rokova (o svim bitnim elementima ugovora). Vršeci svoja ovlašćenja, inženjer izdaje obavezujuće naloge i izvođaču i naručiocu (investitoru).

2.7.3. STRUKTURA USLOVA

U pripremi uslova ugovora FIDIC je pošao od zaključka da postoji veliki broj odredaba ugovora koje su generalno primenljive na većinu investicionih projekata. Takve odredbe su sakupljene i izložene u celini Opšti uslovi, koji mogu jednostavno da se uključe u svaki konkretan ugovor. Opšti uslovi su podeljeni u 20 članova (poglavlja). Svaki član, u svojim potčlanovima, kojih ima više, reguliše jedan od elemenata ugovora i ugovornih odnosa.

Uočeno je da, osim odredaba koje su uključene u Opšte uslove, postoje i odredbe koje treba posebno pripremiti za svaki pojedinačni ugovor kako bi se uzele u obzir okolnosti relevantne za određeni projekat i zbog toga se moraju razlikovati od ugovora do ugovora.



FIDIC je predvideo da se sam tekst Opštih uslova nikada ne menja. Ukoliko treba ukinuti ili izmeniti neku odredbu Opštih uslova, odnosno dodati potpuno novu odredbu, to se čini u celini Posebni uslovi ugovora (pravna tehnika slična načinu na koji se vrše izmene i dopune zakona). Posebni uslovi ugovora predstavljaju zasebnu celinu ugovorne dokumentacije, moraju se posebno pripremiti za svaki konkretan ugovor i imaju veću pravnu snagu od Opštih uslova.

Kao pomoć u pripremanju posebnih uslova i druge tenderske dokumentacije, FIDIC je materijal sa objašnjenjima, uputstvima za pripremu i primerima klauzula specifičnih za pojedine ugovore pripremio i štampao u drugom odeljku uslova koje nosi naziv „Uputstvo za pripremu posebnih uslova“.

Opšti uslovi ugovora za izgradnju sadržani su u sledećih 20 članova:

- Član 1. – OPŠTE ODREDBE (*General Provisions*);
- Član 2. – NARUČILAC (*The Employer*);
- Član 3. – INŽENJER (*The Engineer*);
- Član 4. – IZVOĐAČ (*The Contractor*);
- Član 5. – NOMINOVANI PODIZVOĐAČI (*Nominated Subcontractors*);
- Član 6. – OSOBLJE I RADNA SNAGA (*Staff and Labour*);
- Član 7. – OPREMA, MATERIJALI I IZRADA (*Plant, Materials and Workmanship*);
- Član 8. – POČETAK, ZASTOJI I OBUSTAVA (*Commencement, Delays and Suspension*);
- Član 9. – ISPITIVANJA PO ZAVRŠETKU (*Tests on Completion*);
- Član 10. – NARUČIOČEVO PREUZIMANJE (*Employer's Taking Over*);
- Član 11. – ODGOVORNOST ZA NEDOSTATKE (*Defects Liability*);
- Član 12. – MERENJE I VREDNOVANJE (*Measurement and Evaluation*);
- Član 13. – VARIJACIJE I PRILAGOĐAVANJA (*Variations and Adjustments*);
- Član 14. – UGOVORNA CENA I PLAĆANJE (*Contract Price and Payment*);
- Član 15. – NARUČIOČEV RASKID (*Termination by Employer*);
- Član 16. – IZVOĐAČEVA SUSPENZIJA I RASKID (*Suspension and Termination by Contractor*);
- Član 17. – RIZIK I ODGOVORNOST (*Risk and Responsibility*);
- Član 18. – OSIGURANJE (*Insurance*);
- Član 19. – VIŠA SILA (*Force Majeure*);
- Član 20. – POTRAŽIVANJA, SPOROVI I ARBITRAŽA (*Claims, Disputes and Arbitration*).

Sa izuzetkom kratke forme ugovora, koji ima svega 15 članova, preostale forme ugovora imaju sličnu strukturu od po 20 članova, od kojih se u Crvenom, Žutom i Srebrnom FIDIC-u razlikuju samo tri.

Konkretni podaci (vrednosti) na koje se pozivaju odredbe Opštih uslova navode se u posebnom dokumentu koji se naziva „Dodatak uz ponudu“ (*Appendix to Tender*). U njemu nije reč o izmenama i dopunama, već o preciziranju konkretnih podataka. Taj ugovorni dokument je dat kao obrazac – formular u vidu tabele sa tri kolone. U prvoj koloni je opisan podatak koji treba navesti, u drugoj je navedena oznaka odgovarajućeg potčlana Opštih uslova, a u trećoj je ostavljen prostor u koji treba upisati konkretan traženi podatak.

Takvom strukturom ugovornih dokumenata postiže se njihova velika fleksibilnost i mogućnost primene na najraznovrsnijim investicionim projektima.

2.7.4. PREDNOSTI PRIMENE FIDIC-OVIH USLOVA UGOVORA

Uprkos naizgled složenoj organizacionoj strukturi, obimnim ugovornim dokumentima i velikom broju dokumenata koji se pripremaju tokom realizacije ugovora zasnovanih na FIDIC-ovim uslovima ugovora, njihovom primenom se postiže standardizacija poslovanja i unapred poznata raspodela prava, obaveza i rizika. Crveni i Žuti FIDIC dobijaju smisao sličan transportnim klauzulama, odnosno samim njihovim pominjanjem zainteresovane strane tačno znaju koja su prava i obaveze ugovornih strana, bez potrebe detaljnog elaboriranja.

Ugovori zasnovani na FIDIC-ovim uslovima zahtevaju neprekidno praćenje realizacije projekta, postojanje ažurne pisane dokumentacije i relativno brzo razrešavanje eventualnih spornih situacija pomoću unapred razrađenog mehanizma. Samim time izbegava se mogućnost da nesporazumi narastu do granice kada ugrožavaju realizaciju celokupnog investicionog projekta.

2.7.5. PRAVNO OKRUŽENJE

Ugovori o građenju se primenjuju u određenom pravnom okruženju. Stoga i FIDIC-ovi uslovi ugovora dobijaju svoj puni smisao tek kada se dobro poznaju zakonske odredbe merodavnog prava, a naročito one koje su imperativne prirode. Dva zakona, od kojih se prvi odnosi na sve naručioce (investitore), a drugi samo na one na koje se odnosi Zakon o javnim nabavkama, bitno određuju prava i obaveze ugovornih strana u oblasti izgradnje, pa, između ostalog, treba detaljno razraditi određena pitanja u Posebnim uslovima ugovora.

- ◆ Zakon o planiranju i izgradnji („Službeni glasnik RS“, br. 72/2009, 81/2009 i 24/2011):
 - ❖ početak radova tek nakon što glavni projekat bude potpuno završen onemogućava primenu Žutog FIDIC-a kao načina za skraćivanje roka realizacije celokupnog projekta;
 - ❖ ovlašćenja inženjera deleko prevazilaze ovlašćenja stručnog nadzora;
 - ❖ licence pojedinaca, licence preduzeća;
 - ❖ način komunikacije – građevinski dnevnik i građevinska knjiga;
 - ❖ pitanje primopredaje radova – tehnički pregled i preuzimanje, kao i ispitivanja po završetku;
 - ❖ garantni rok i period za obaveštenje o nedostacima.
- ◆ Zakon o javnim nabavkama u Srbiji („Službeni glasnik RS“, br. 116/08):
 - ❖ nominovani podizvođači;
 - ❖ ovlašćenje inženjera da odlučuje o viškovima, manjkovima, nepredviđenim i naknadnim radovima;
 - ❖ pitanja upotrebe provizornih (rezervisanih) iznosa.

U poslednjih desetak godina, FIDIC-ovi uslovi ugovora iz 1999. godine korišćeni su na čitavom nizu investicionih projekata. Njihova primena u praksi pokazala je da su oni kvalitetna osnova za ugovaranje izgradnje objekata širom sveta, a takođe i u Srbiji (naročito u poslednjih desetak godina).

Pritom treba naglasiti da posebnu pažnju treba posvetiti prilagođavanju FIDIC-ovih uslova ugovora domaćim propisima i konkretnom projektu.



2.8. Prijava početka izgradnje objekta

Investitor je dužan da organu koji je izdao građevinsku dozvolu i nadležnom građevinskom inspektoru početak građenja objekta prijavi osam dana pre početka izvođenja radova.

Ako je građevinsku dozvolu izdalo nadležno ministarstvo, odnosno autonomna pokrajina, prijava se podnosi i građevinskoj inspekciji na čijoj teritoriji se nalazi objekat za koji se podnosi prijava početka izvođenja radova.

Prijava sadrži:

1. podatke o investitoru;
2. podatke o objektu koji se gradi;
3. primerak građevinske dozvole;
4. datum početka i rok završetka građenja i
5. dokaz o uplati republičke administrativne takse.

Prema dosadašnjoj praksi, optimalno vreme za pribavljanje građevinskih dozvola, uz puno angažovanje svih učesnika u postupku i postojanje odgovarajuće planske i imovinskopravne dokumentacije je: a) za jednostavnije objekte od 60 do 90 dana, b) za složene objekte od 75 do 120 dana, c) za objekte iz člana 133 120 do 180 dana. Ti rokovi umnogome zavise od vremena koje je projektantskoj organizaciji potrebno za izradu tehničke dokumentacije za predmetni objekat.

2.8.1. GRAĐENJE OBJEKTA

Građenje objekta može da otpočne tek nakon što je pribavljena građevinska dozvola za izgradnju tog objekta.

Izvođenje građevinskih i građevinsko-zanatskih radova, ugradnju instalacija, postrojenja i opreme za objekte iz člana 133. Zakona o planiranju i izgradnji može da vrši samo organizacija koja poseduje „velike licence“ – odgovarajuće licence za izvođenje radova koje izdaje nadležno ministarstvo.

2.8.2. STRUČNI NADZOR

Investitor obezbeđuje stručni nadzor u toku građenja objekta, odnosno izvođenja radova za koje je izdata građevinska dozvola.

Stručni nadzor obuhvata: kontrolu da li se građenje vrši prema građevinskoj dozvoli, odnosno prema tehničkoj dokumentaciji po kojoj je izdata građevinska dozvola; kontrolu i proveru kvaliteta izvođenja svih vrsta radova i primenu propisa, standarda i tehničkih normativa, uključujući standarde pristupačnosti; kontrolu i overu količina izvedenih radova; proveru da li postoje dokazi o kvalitetu materijala, opreme i instalacija koji se ugrađuju; davanje uputstava izvođaču radova; saradnju sa projektantom radi obezbeđenja detalja tehnoloških i organizacionih rešenja za izvođenje radova i rešavanje drugih pitanja koja se pojave u toku izvođenja radova.

Stručni nadzor može da vrši lice koje ispunjava uslove propisane zakonom za odgovornog projektanta ili odgovornog izvođača radova.

2.8.3. TEHNIČKI PREGLED OBJEKTA

Podobnost objekta za upotrebu utvrđuje se tehničkim pregledom.

Tehnički pregled objekta vrši se nakon završetka izgradnje objekta, odnosno svih radova predviđenih građevinskom dozvolom i glavnim projektom, odnosno završetka izgradnje dela objekta za koji se može izdati upotrebna dozvola u skladu sa ovim zakonom, u roku od 30 dana od dana prijema zahteva za izvršenje tehničkog pregleda objekta.

Tehnički pregled se, na zahtev investitora, može vršiti i uporedo sa izvođenjem radova ako se kontrola izvedenih radova ne bi mogla izvršiti po završetku izgradnje objekta.

Tehnički pregled obuhvata kontrolu usklađenosti izvedenih radova sa građevinskom dozvolom i tehničkom dokumentacijom na osnovu koje se objekat gradi, kao i sa tehničkim propisima i standardima koji se odnose na pojedine vrste radova, materijala, opreme i instalacija.

Tehnički pregled objekata vrši komisija koju obrazuje organ koji je izdao građevinsku dozvolu, ili privredno društvo, odnosno drugo pravno lice kome organ poveri vršenje tih poslova i koje je upisano u odgovarajući registar za obavljanje tih poslova.

2.8.4. UPOTREBNA DOZVOLA

Investitor je dužan da pribavi upotrebnu dozvolu za izgrađeni objekat. Objekat se može koristiti po prethodno pribavljenoj upotrebnoj dozvoli.

Organ nadležan za izdavanje građevinske dozvole rešenjem izdaje upotrebnu dozvolu, u roku od sedam dana od dana prijema nalaza komisije za tehnički pregled kojim je utvrđeno da je objekat dobar za upotrebu.

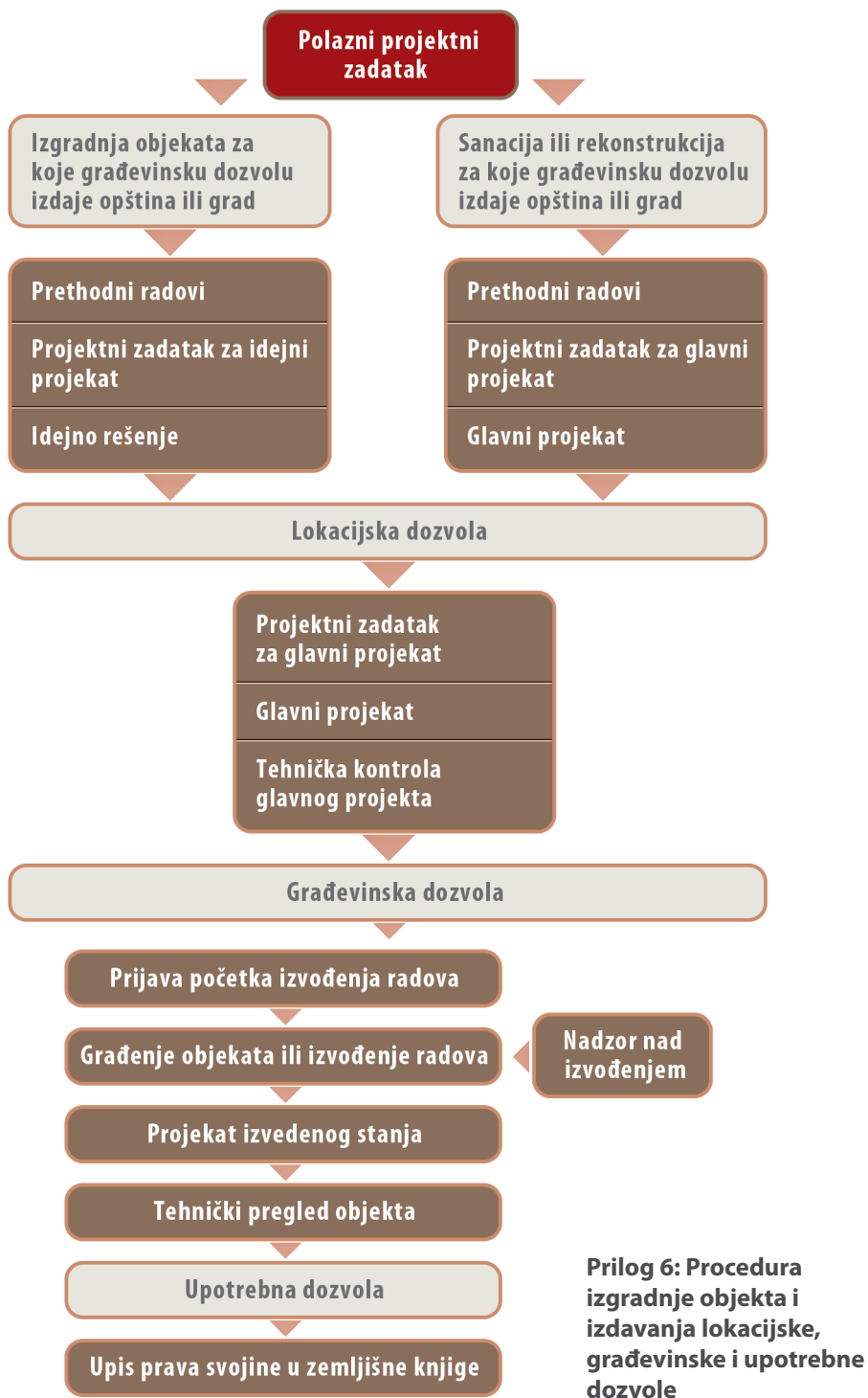
Upotrebna dozvola se izdaje za ceo objekat ili za deo objekta koji predstavlja tehničko-tehnološku celinu i kao takav se može koristiti samostalno ili se za građenje tog dela objekta donosi posebna građevinska dozvola.

Zahtev za izdavanje upotrebne dozvole obavezno treba da sadrži podatke o investitoru (naziv, adresa, kontakt) i o objektu koji je izgrađen. Uz zahtev se dostavlja:

1. građevinska dozvola,
2. projekat izvedenog stanja ili pismena izjava investitora i izvođača radova (potvrđena i overena) da je objekat izveden u svemu prema glavnom projektu na osnovu kojeg je izdata građevinska dozvola,
3. geodetski snimak izgrađenog objekta,
4. konačne saglasnosti svih davalaca uslova na izvedeno stanje (protivpožarna, vodo-privredna i druge),
5. dokaz o uplati administrativne takse,
6. pozitivan izveštaj o tehničkom pregledu objekta.

Na osnovu upotrebne dozvole vrši se uknjižba objekta u katastar nepokretnosti (poseban postupak koji se sprovodi pred Republičkim geodetskim zavodom).

Na slici je prikazana procedura izgradnje objekta i izdavanja lokacijske, građevinske i upotrebne dozvole. Očigledno je da se skoro celokupna priprema projekata sprovodi u postupku izdavanja



lokacijske dozvole, za koje treba imati rešena dva elementa pripreme projekta: urbanistički i vlasništvo, dok je treći rešen postojanjem generalnog projekta i prethodne studije opravdanosti. Do izdavanja građevinske dozvole treba upotpuniti treći element – izradom glavnog projekta ili, u slučaju da je reč o objektima iz člana 133 (onima za koje dozvolu izdaje nadležno ministarstvo), još i idejnim projektom.

2.9. Praktičan pristup pripremi infrastrukturnih projekata jedinica lokalne samouprave

Postoje tri elementa pripreme projekata, koji se, na poznat i zakonskom regulativom unapred određen način, moraju dovesti do nivoa na kojem mogu da počnu da se realizuju. To su:

- ◆ planska dokumentacija,
- ◆ vlasništvo nad lokacijom na kojoj će se prostirati budući infrastrukturni objekat i
- ◆ tehnička dokumentacija.

U tabeli je dat pregled elemenata pripreme projekata sa predlozima kako oni moraju da se unaprede da bi se projekat smatrao pripremljenim. U drugoj koloni je dato stanje elemenata koje pouzdano obezbeđuje potpunu pripremljenost projekata. Međutim, to ne mora biti i najsvrsishodniji nivo sa aspekta sredstava za pripremu projekata za lokalnu samoupravu. Zbog toga je u trećoj koloni dat stepen pripremljenosti projekata dovoljan da projekat bude dovoljno pripremljen za dalju efikasnu pripremu i realizaciju, ali bez većeg pretfinansiranja.

Tabela 5: Elementi relevantni u pripremi projekata

Elementi pripremljenog projekta	Kriterijumi spremnosti projekta	Racionalan – fazni pristup
Urbanizam	Postojanje: plana detaljne regulacije i plana generalne regulacije	Plan generalne regulacije sa dovoljnim uslovima i podacima za izradu tehničke dokumentacije
Vlasništvo nad parcelom za izgradnju	Svojina nad parcelom predviđenom za izgradnju (potrebno zbog procedure izgradnje – dozvola)	Javna svojina obezbeđena kupovinom ili procesom proglašenja javnog interesa, eventualno neposredna pogodba za prenos na javno preduzeće (operatora)
Projektna dokumentacija	Postojanje tehničke dokumentacije	Generalni projekat i prethodna studija opravdanosti prema srpskom Pravilniku ⁶

⁶ Pravilnik o sadržini i obimu prethodnih radova, prethodne studije opravdanosti i studije opravdanosti (“Službeni glasnik RS”, br. 1/12).



Premda je jasno da je plan detaljne regulacije najdetaljniji plan, koji sadrži sve elemente koji su direktno u vezi sa predmetnom lokacijom, za lokalnu samoupravu je povoljnije da iskoristi pogodnosti iz Zakona o planiranju i izgradnji („Službeni glasnik RS“, br. 72/2009, 81/2009 i 24/2011), koji daje mogućnost da se urbanistički uslovi izdaju i na osnovu planova višeg reda, ukoliko su urađeni tako da omogućavaju „direktno izdavanje“ uslova za projektovanje (urbanističkih uslova). Lokalna samouprava u tom pogledu treba da uspostavi izvršiv projektni zadatak za izradu plana generalne regulacije. To se postiže relativno lako kad je reč o urbanizmu, ali je mnogo veći problem stvoriti uslove za projektovanje nadležnih institucija. To je, ujedno, i osnovni pravac ubrzanja procesa izdavanja dozvola – na primer, da urbanističke planove obavezno prate odgovarajući planovi obezbeđenja infrastrukture za date planove (recimo, za oblast distribucije električne energije, u Pravilima o radu distributivnog sistema ističe se obaveza da planovi razvoja distributivnog sistema budu usklađeni sa urbanističkim planovima).

Što se tiče svojine nad lokacijom za izvođenje radova na infrastrukturnom objektu, to je prvenstveno zahtev domaće regulative. Nema mnogo mogućnosti za nalaženje povoljnije varijante za lokalnu samoupravu, jer za bilo koji akt izgradnje investitor (lokalna samouprava) mora da se deklarise kao vlasnik parcele. To je osnovni zahtev u Zakonu o planiranju i izgradnji. Međutim, lokalna samouprava ima mogućnosti da racionalizuje ovaj proces, bilo sigurnim obezbeđenjem lokacije (na primer, proglašenjem javnog interesa, ali tek pošto se urbanistički planovi donesu u striktnoj zakonskoj proceduri sa širokim uvidom javnosti i pravičnim naknadama) ili drugim mehanizmima [izuzimanjem (ili zamenom) zemljišta za javnu infrastrukturu od drugih javnih preduzeća („Srbijašume“, „Srbijavode“), planiranje samo „linijske“ infrastrukture (puteva, cevovoda, kolektora...)], dok bi zemljište ostalo u privatnom vlasništvu (u slučaju, na primer, infrastrukturnog opremanja industrijskih zona, ali u skladu sa poreskim sistemom, koji bi vlasnike destimulisao da zemljište drže neizgrađeno ili da ga ne prodaju drugim investitorima).

Najveću racionalizaciju u faznoj pripremi projekta lokalna samouprava može da postigne na nivou izrade tehničke dokumentacije koja je potrebna da bi se projekat smatrao pripremljenim. Najpre, treba istaći da uvek kada se očekuje da će se infrastrukturni projekat finansirati sredstvima donatora ili finansijske institucije treba izraditi studiju opravdanosti. Naravno, lokalna samouprava kroz projektni zadatak mora osigurati da na taj način izrađena studija bude u punom skladu sa formom

studije koju zahtevaju strane donatorske (pre svega EU) i finansijske institucije. S druge strane, treba poštovati i odredbe Zakona o planiranju i izgradnji, kojima se zahteva izrada tih studija za objekte pobrojane u članu 133, za koje odobrenje izdaje Vlada Republike Srbije. Uz to, forma studije mora da odgovara Pravilniku o sadržini i obimu prethodnih radova, prethodne studije opravdanosti i studije opravdanosti („Službeni glasnik RS“, br. 1/2012 od 11. januara 2012. godine). **Formi studije opravdanosti po međunarodnim standardima najpribližnija je forma**

Forma prethodne studije opravdanosti

0. Opšte informacije

1. Uvod

2. Generalne informacije o lokaciji

3. Analiza postojećeg stanja

4. Tržišni aspekt – analiza i projekcija

5. Prikaz tehnološko-tehničkih rešenja u generalnom projektu

6. Analiza nabavnog tržišta

7. Prostorni aspekt

8. Prethodna analiza uticaja na životnu sredinu

9. Finansijska analiza i ocena

10. Društveno-ekonomska analiza i ocena

11. Analiza osetljivosti i rizika investiranja

12. Prethodna analiza izvora finansiranja i finansijskih obaveza

prethodne studije opravdanosti, prema Pravilniku o sadržini i obimu prethodnih radova, prethodne studije opravdanosti i studije opravdanosti.

Naime, do sada je bila praksa da se opštinski projekat smatra pripremljenim ako je za njega izrađen glavni projekat. To je dovelo do dugogodišnjeg proizvođenja glavnih projekata, koji, premda možda i korektno izvedeni, danas nemaju upotrebnu vrednost jer su tehnologije, materijali i koncepti uveliko izmenjeni ili su cene date u njima praktično neupotrebljive u svetlu aktuelnih cena. Nasuprot tome, danas se mnoge investicije izvode prema sistemu projektuj – izgradi (*Design – Build*). U takvom pristupu glavni projekat nije neophodan odmah, već ga izrađuje izvođač neposredno pre izvođenja objekta. Takva investiciona šema je potpuno obuhvaćena i internacionalnim standardima ugovaranja (*FIDIC Yellow Book*).

Na osnovu toga, jasno je da je u prvoj fazi najpovoljniji i najsvrsishodniji način pripreme projekata za lokalnu samoupravu izrada kvalitetnog generalnog projekta sa prethodnom studijom opravdanosti, izrađenoj prema Pravilniku o sadržini i obimu prethodnih radova, prethodne studije opravdanosti i studije opravdanosti. Forma generalnog projekta je definisana u članu 117 Zakona o planiranju i izgradnji. Dobra je praksa da se elementi generalnog projekta upotrebe za podnošenje zahteva za izdavanje lokacijske dozvole prema članu 54⁷. Potom bi se, po rešavanju pitanja finansijske konstrukcije projekta, pristupilo daljoj pripremi neophodne tehničke i druge neophodne dokumentacije.

PODACI IZ GENERALNOG PROJEKTA ZA IZRADU PRETHODNE STUDIJE OPRAVDANOSTI

- ◆ *Opšta dispozicija objekta;*
- ◆ *Tehničko-tehnološka koncepcija objekta;*
- ◆ *Način obezbeđenja infrastrukture;*
- ◆ *Moguće varijante prostornih i tehničkih rešenja;*
- ◆ *Prirodni uslovi i uticaj na životnu sredinu;*
- ◆ *Potrebni istražni radovi;*
- ◆ *Funkcionalnost i racionalnost rešenja;*
- ◆ *Predmer i predračun radova i opreme podeljen na klase RAD i MATERIJAL;*
- ◆ *Procena operativnih troškova;*
- ◆ *Procena vanrednih troškova održavanja i rokova zamene opreme i instalacija;*
- ◆ *Period amortizacije prema klasama opreme, objekata i instalacija;*
- ◆ *Preostala vrednost na kraju eksploatacije;*
- ◆ *Opis potrebnih resursa za održavanje i eksploataciju objekta (ljudski i materijalni);*
- ◆ *Opis i predlog načina organizacije eksploatacije i održavanja objekta.*

7 U lokacijskoj dozvoli nije definisan nivo tehničke dokumentacije koja je potrebna da bi se ona izdala, već je sve dato opisno: da treba dati „podatke o vrsti i nameni objekta koji će se graditi, a može da sadrži i podatke o planiranoj dispoziciji, tehničke karakteristike i slično koje mogu biti prikazane i na grafičkom prilogu, na katastarsko-topografskoj podlozi“. To nekad u praksi izaziva nedoumice nadležnih organa, ali i banaka koje mogu da zahtevaju podnošenje viših nivoa dokumentacije i u ovoj pripreмноj fazi.

Poglavlje 3

Lokalna infrastruktura i finansiranje iz fondova Evropske unije



Razvoj infrastrukturnih projekata



3. LOKALNA INFRASTRUKTURA I FINANSIRANJE IZ FONDOVA EU

Prethodnih godina bitno je promenjen pravni okvir rada lokalnih samouprava. Decentralizacija i svojinski odnosi više nisu politička enigma – zakoni su doneti i treba ih primenjivati. Pred lokalnim organima uprave sada su izazovi primene novih rešenja, ali i velika odgovornost.

Poseban izazov predstavlja planiranje i finansiranje lokalne infrastrukture. Sve bržim prihvatanjem pravne regulative Evropske unije (EU) – *acquis communautaire*, sve veći teret primene zakonskih rešenja ležaće na lokalnim samoupravama. Osim toga što će morati da dokazuju da se zakoni primenjuju, što je zahtev Instrumenta pretpristupne pomoći (*Instrument of Pre-Accession – IPA*)¹, organi lokalne samouprave moraće da razviju i kapacitete za primenu, nadzor i sprovođenje zakona. Oko 70 odsto zakonske regulative primenjuje se na lokalnom nivou.

Neka od tih rešenja zahtevaju velike investicije u dugom vremenskom periodu. Zbog toga bi bilo korisno da se takozvane Direktive o velikim investicijama (*Heavy Investment Directives*)² prevedu i učine dostupnim svim lokalnim samoupravama kako bi stekle uvid u zahteve koje treba ispunjavati tokom integracije u EU, kao i da ustanove šta im nedostaje da bi ispunile uslove iz pomenutih direktiva.

Investicije koje se odnose na lokalnu infrastrukturu obuhvataju lokalnu transportnu infrastrukturu (saobraćajnice, uključujući i gradski prevoz, njihovu obnovu, izgradnju i održavanje); ekološku infrastrukturu (upravljanje otpadom i prikupljanje opasnih materija – elektronskih aparata, baterija i drugo); vodosnabdevanje i prečišćavanje otpadnih voda; sprečavanje zagađenja iz poljoprivrede; industrijsko zagađenje – velike termoelektre, grejanje i slično); socijalnu infrastrukturu (škole, zdravstvene ustanove, zbrinjavanje dece, socijalno ugroženih, socijalno stanovanje, uklanjanje nelegalnih, nehigijenskih naselja, stanovi za izbeglice). Svaka od tih oblasti može dalje da se razvija u detaljan investicioni program, koji će se realizovati kroz nekoliko decenija i čiji troškovi mogu da budu izuzetno visoki.

Sve te investicione potrebe neće moći da se zadovolje iz domaćih sredstava – prikupljenih poreza, doprinosa, nadoknada i cena javnih usluga. Buduće finansiranje investicija u lokalnu infrastrukturu biće moguće kombinovanjem donacija, pretpristupne pomoći i zaduživanja.

Da bi se kompleksni zahtevi stvaranja finansijske konstrukcije za lokalnu izgradnju, obnovu i održavanje lokalne infrastrukture ispunili, lokalne vlasti će u godinama koje dolaze biti sve odgovornije za razvoj infrastrukture i njeno finansiranje. Zato treba naglasiti značaj planiranja i pripreme razvojnih planova lokalnih samouprava, što će biti izvor projekata koji se mogu finansirati iz raznih fondova EU i u kombinaciji sa kreditima Evropske investicione banke (EIB), Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD) i drugih međunarodnih finansijskih institucija i bilateralnih razvojnih banaka. U solunskoj Agendi iz 2003. godine, EU je jasno iznela stav da će na Balkanu prioritet imati investicije koje razvijaju modernu infrastrukturu u oblasti energetike, saobraćaja i telekomunikacija, kao preduslovi za povećanje regionalne konkurentnosti i atraktivnosti za investitore.

1 Uredba o uspostavljenju Instrumenta pretpristupne pomoći Službeni list EK (1085/2006).

2 Integrated Pollution Prevention & Control Directive; Large Combustion Plant Directive; Solvents Directive; Seveso II (COMAH) Directive, etc.

3.1. Fondovi Evropske unije

Članstvo u EU otvara velike mogućnosti za finansiranje prioriteta lokalnih samouprava jer omogućuje pristup evropskim strukturnim fondovima, kao instrumentu primene regionalne politike EU. Regionalna politika EU usmerena je na smanjenje ekonomskih, socijalnih i teritorijalnih dispariteta koji postoje među regionima u Evropi.

Koncept „regionalne politike“ je vrlo blizak konceptu „koheziona politike“. Obe politike se odnose na strategije solidarnosti i imaju zajednički cilj – smanjenje regionalnih nejednakosti. U periodu od 2007. do 2012. godine, koheziona politika usmerena je na tri glavna cilja:

- ◆ konvergencija – solidarnost među regionima;
- ◆ regionalna konkurentnost i zapošljavanje i
- ◆ evropska teritorijalna saradnja.

Očekuje se da će u periodu od 2007. do 2013. godine, instrumentima Regionalne politike EU, u evropske regione biti uloženo 347 milijardi evra.

Raspoloživa sredstva namenjena su, na primer, za poboljšanje transportnih i internet veza između regija, za podršku malim i srednjim preduzećima u slabije razvijenim oblastima, za ulaganja u čistiju životnu sredinu i za unapređenje obrazovanja i veština. Sredstva EU se ulažu i u inovacije, razvoj novih proizvoda i proizvodnih metoda, energetska efikasnost i rešavanje problema izazvanih klimatskim promenama.

Koheziona politika EU prevashodno je orijentisana na programe kojima se glavna uloga prenosi na regione, dok se gradovi i lokalne zajednice ili opštine, kao entiteti, moraju osloniti na različite inicijative da bi sproveli svoje projekte. Međutim, Evropska komisija aktivno podstiče države članice i zemlje kandidate da izrade lokalne razvojne strategije i da gradovima povere upravljanje fondovima.

U periodu do 2014. godine Srbiji su na raspolaganju sredstva pomoći EU iz Instrumenta pretpristupne pomoći (*Instrument of Pre-Accession³⁾*). To je finansijski instrument koji pomaže procese evropskih integracija na Zapadnom Balkanu. Njegovi ciljevi su brža integracija tih zemalja u EU, olakšanje tereta troškova nastalih primenom evropskog zakonodavstva, standarda i izgradnje novih institucija i njihovih kapaciteta. Ukupna finansijska vrednost programa IPA za period od 2007. do 2013. godine iznosi skoro **11,5 milijardi evra, od kojih je 1,4 milijarde evra namenjeno Srbiji.**

Jedan od opštih prioriteta finansiranja je i pomoć u ekonomskom razvoju, sa ciljem da se olakša smanjivanje razlika u nivou razvijenosti između zemalja u procesu evropskih integracija i članica EU. To znači da u okviru IPA ne postoje posebni fondovi namenjeni isključivo razvoju lokalne infrastrukture. Međutim, to nije prepreka da se planiranjem pomoći i koordinacijom sa resornim ministarstvima i Kancelarijom za evropske integracije stvore projekti koji će doprineti razvoju lokalne infrastrukture na lokalnom nivou. Da se u takvom planiranju u Srbiji uspelo, pokazuju do sada realizovani programi – MISP IPA 2008 i IPA 2010, PROGRES, PPF, RSEDP i drugi programi za poboljšanje lokalne infrastrukture u oblasti ekologije, razvoja poslovne infrastrukture i drugim oblastima.

Programiranje, odnosno strateško utvrđivanje pravaca razvoja lokalne infrastrukture mora se prilagoditi i promenama u načinu planiranja fondova IPA. Pravila programiranja su izmenjena tako

3 Nov finansijski instrument, koji će finansirati zemlje u procesu integracije u EU posle 2014. godine. Već je u pripremi i biće veoma sličan IPA.



da je došlo do ključnih promena u načinu pripreme višegodišnjih planskih dokumenata EU, na čijim nalazima su bili zasnovani priprema i izbor projekata za finansiranje. Višegodišnji planski dokument (*Multi-annual planning document – MIPD*), koji predstavlja osnovni strateški dokument EU u programiranju pretpripravnih fondova za Srbiju, do 2010. godine pripreman je na godišnjoj osnovi. Izmenom pravila o planiranju i programiranju fondova IPA, sada se priprema samo za trogodišnji period. To znači da do 2014. godine neće biti promena u prioritetima za programiranje IPA.

Sprovođenje tih planskih dokumenata bila je zasnovana na projektnom pristupu, pa se do 2010. godine planiranje sredstava IPA zasnivalo na predlaganju pojedinačnih projekata. Taj pristup ima određene nedostatke: projekti su uvek pojedinačni – svaki projekat traje samo kratko vreme, rešava samo jedan problem i ne stvara se okvir za dugoročno dosledno delovanje na promene (*policy making and implementation*), što je bitno za proces evropskih integracija. U određenoj oblasti mora postojati planski okvir željenih promena koje će se ostvarivati u određenom periodu, ali je neophodno i meriti njihov uticaj na promenu stanja u datoj oblasti i ispunjavanje zahteva i kriterijuma za evropske integracije⁴. Kako EU i njene članice smatraju da je pomoć EU procesima integracije dugoročna, projektni pristup se zamenjuje takozvanim sektorskim pristupom.

Sektorski pristup je način da se razvojna saradnja zasniva na principu koordinirane podrške za lokalne nacionalne programe, kao što su strategija za smanjenje siromaštva, sektorski program, tematski program ili program specifične organizacije.

Promene u odnosu na projektno upravljanje međunarodnom pomoći obuhvataju četiri elementa:

1. vođstvo zemlje primaoca pomoći;
2. jedinstven program i budžetski okvir;
3. koordinacija i harmonizacija procedura donatora, formalizovani procesi izveštavanja, budžetiranja, finansijskog upravljanja i
4. naponi da se tokom vremena poveća primena lokalnih procedura koje se odnose na pripremu i sprovođenje programa, na finansijsko upravljanje i nadzor, kao i evaluaciju.

Prednosti sektorskog pristupa su u tome što upravo u procesu planiranja može jače da se podržava razvoj zasnovan na potrebama koje su utvrdile nacionalne institucije, odnosno lokalne samouprave. Takođe, u svetlu rasta potreba za finansijskim sredstvima, primenom sektorskog pristupa lakše se može koordinirati više finansijskih izvora, donatora ili finansijskih institucija.

Lokalni organi vlasti trebalo bi da razmotre način koordinacije i pripreme sektorskih programa, koji mogu imati tematsku strukturu (zaštita životne sredine, smanjivanje zagađenosti u gradovima, upravljanje otpadom i vodom i slično), kao i pripremu teritorijalnih programa koji obuhvataju rešavanje problema uočenih na određenoj teritoriji. To znači da bi se u okviru trogodišnjeg programa pripremali projekti kojima bi trebalo da se realizuju ciljevi navedeni u sektorskim prioritetima.

Promene u planiranju: sektorski pristup

- ◆ sektorski program;
- ◆ tematski program;
- ◆ teritorijalni program;
- ◆ program određene institucije.

Iz izloženog se vidi da programiranje postaje osnova alokacije finansijskih sredstava fondova IPA. Neophodno je vrlo aktivno raditi na pripremi lokalnih politika iz kojih će proizići projekti koji se mogu uklopiti u širi sektorski, tematski ili teritorijalni program. Takva vrsta temeljnih priprema

4 Kopenhagenski kriterijumi: vladavina prava, razvoj demokratije i tržišno orijentisane reforme.

postajaće sve značajnija, pošto se u periodu posle 2014. godine očekuje povećanje sredstava namenjenih podsticanju programa koji vode evropskim integracijama (IPA – 11,2 milijarde evra, posle 2014. godine – 14,4 milijarde evra).

Statusom kandidata Srbiji neće biti povećana odobrena sredstava iz fondova IPA, ali će ona biti preraspodeljena. U ovome trenutku koriste se samo dve komponente tih fondova – podsticaj tranziciji i podizanje kapaciteta (komponenta IPA I) i podsticaj prekograničnoj saradnji (komponenta IPA II). Otvaranje komponenti regionalnog razvoja i razvoja ljudskih resursa dovešće i do preraspodele sredstava koja će se koristiti u svim komponentama⁵.

Bitna promena će biti način na koji će biti pripremani projekti. Najveći broj projekata u vezi sa lokalnom infrastrukturom trebalo bi da bude finansiran iz komponente regionalnog razvoja. Da bi se sredstva koristila, u okviru te komponente moraju da se naprave strateški okvir i operativni planovi za deo koji se odnosi na finansiranje projekata u oblasti transporta, ekologije i podizanja konkurentnosti. Resorno ministarstvo nadležno za oblast životne sredine je institucija odgovorna za pripremu dela operativnog plana za komponentu IPA III regionalnog razvoja, koji se odnosi na zaštitu životne sredine. U saradnji sa SKGO, nadležna ministarstva su pokrenula unapređenje mehanizma za utvrđivanje potreba za infrastrukturnim projektima u četiri prioritetne oblasti: upravljanje komunalnim otpadom, tretman otpadnih voda, snabdevanje vodom i remedijacija. Lista prioriternih projekata koji imaju pripremljenu projektну dokumentaciju omogućiće uspešnije planiranje i bolju koordinaciju u procesu obezbeđivanja finansijskih sredstava potrebnih za njihovu izgradnju, obnovu i održavanje. Na osnovu informacija o statusu projektne dokumentacije, nadležno ministarstvo će moći da obezbedi sredstva za izradu potrebne projektne dokumentacije. Neki od tih projekata bili bi finansirani iz IPA i drugih sredstava EU.

Druga novina je to što će biti finansirani samo projekti koji prelaze određenu vrednost (projekti od najmanje 10 miliona evra). IPA, kao i ostali fondovi EU, zahteva da kompletna planska i tehnička dokumentacija bude pripremljena i predata Komisiji EU zajedno sa zahtevom za odobravanje finansijskih sredstava za određeni projekat. Imajući u vidu da priprema kompletne tehničke dokumentacije može da bude veoma dugotrajan postupak, koji traje i po nekoliko godina, sve pripreme treba započeti pravovremeno. Ministarstvo sugeriše da predloži projekata u bazi podataka o opštinskim, infrastrukturnim projektima u Srbiji – SLAP IS budu u skladu sa definisanim ciljevima Nacionalne strategije zaštite životne sredine, kao što su:

- ◆ izgradnja regionalnih centara za upravljanje otpadom u svakom regionu u skladu sa tehničkim i operativnim zahtevima Direktive o deponijama 99/31/EZ i odgovarajućom nacionalnom zakonodavnom regulativom;
- ◆ povećanje procenta domaćinstava priključenih na javnu kanalizacionu mrežu na 65 odsto ukupnog broja u 2019. godini;
- ◆ obezbeđivanje prečišćavanja komunalnih otpadnih voda u naseljima u kojima postoji organizovano snabdevanje vodom, što značajno utiče na kvalitet voda u osetljivim zonama;
- ◆ obezbeđivanje revitalizacije i normalnog funkcionisanja postojećih uređaja za prečišćavanje otpadnih voda iz naselja;
- ◆ saniranje postojećih smetlišta koja predstavljaju najveći rizik po životnu sredinu i takozvanih crnih tačaka, koje su nastale zagađenjem opasnim materijama u ranijem periodu.

⁵ Finansijska alokacija IPA za Srbiju iznosi oko 204 miliona evra na godišnjem nivou. U okviru prve komponente koristi se oko 90 odsto nacionalne alokacije, a 10 odsto u okviru druge komponente prekogranične saradnje.

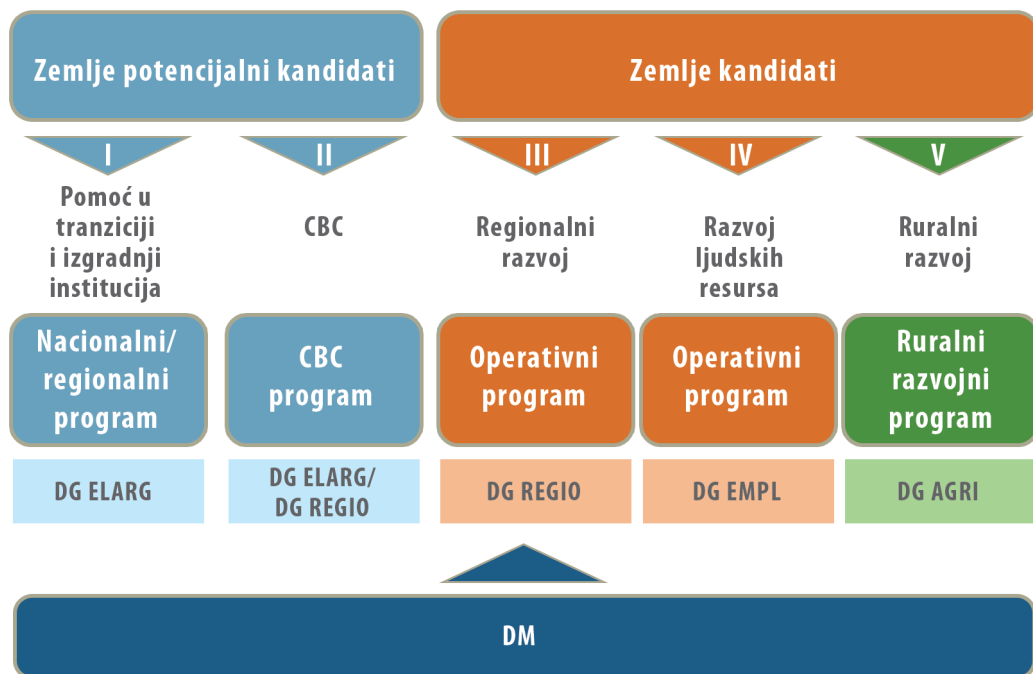


Neki primeri mogućih projektnih predloga:

- ◆ izgradnja preostalih regionalnih sanitarnih deponija, kao i kontrolisano zatvaranje, sanacija i rekultivacija postojećih lokalnih deponija i divljih smetlišta;
- ◆ izgradnja transfer stanica i centara za sakupljanje komunalnog otpada;
- ◆ izgradnja i revitalizacija infrastrukture za odvođenje otpadnih voda;
- ◆ izgradnja postrojenja za primarno i sekundarno prečišćavanje otpadnih voda;
- ◆ sanacija postojećih postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda;
- ◆ remedijacija kontaminiranih lokacija (deponije, industrijske lokacije i drugo).

Već ove promene ukazuju na to da će se značajno promeniti način pripreme projekata i njihovog finansiranja. Malo je lokalnih samouprava koje imaju dobro pripremljene projekte (dokumentacija koja obuhvata i dokumentaciju u vezi sa javnim nabavkama u skladu sa pravilima EU; jasni svojinski odnosi, dozvole za izgradnju i drugo) i koje mogu da finansiraju tako velike investicione projekte. To znači da je, da bi se stvorili dovoljno veliki projekti, neophodna saradnja više opština. U tom smislu treba što više koristiti regionalne planove razvoja, revidirati ih ili pripremiti nove, koji treba da budu instrument povezivanja fondova IPA sa nacionalnim izvorima finansiranja. Neophodno je stvoriti instrumente i mehanizme koji će *međuopštinsku saradnju* pretvoriti u dugoročnu i trajnu, jer se uslovi koje postavljaju regulativa i standardi EU mogu ispuniti samo na osnovu ekonomije velikog obima.

Prilog 7: planski okvir sprovođenja IPA komponenti



Jedinice lokalne samouprave svoje prioritetne projekte treba da registruju u bazi podataka o opštinskim, infrastrukturnim projektima u Srbiji – SLAP IS, koju održava Stalna konferencija gradova i opština Srbije. Cilj SLAP IS je da pruži pomoć lokalnim samoupravama i regionalnim agencijama da se registruju i predstave resornim ministarstvima, donatorima i potencijalnim investitorima infrastrukturnih projekata lokalnih samouprava (opštinski projekti) ili više lokalnih samouprava (regionalni infrastrukturni projekti). Mogućnosti SLAP IS su takve da sve lokalne samouprave mogu da registruju infrastrukturne projekte iz svoje nadležnosti. Opštine i gradovi treba da, prema instrukcijama, unesu informacije o projektima i da ih redovno ažuriraju. Na taj način se u SLAP IS prate pripreme projekata za finansiranje. Projekti se registruju na veb-adresi: www.slap.skgo.org. Popunjavanje SLAP upitnika zahteva saradnju sa različitim službama i institucijama lokalne samouprave. Projekat će biti objavljen na veb-stranicama SLAP IS, i tako postati dostupan svim potencijalnim finansijerima, jedino ako su dati odgovori na obavezna pitanja i priložena propratna dokumentacija. Nadležno ministarstvo ima pristup projektu čim bude prvi put registrovan u SLAP IS⁶.

3.2. Sprovođenje opštinskih infrastrukturnih projekata finansiranih iz Instrumenta pretpristupne pomoći

Potrebe za finansiranjem projekata koje vode ispunjavanju standarda EU ili implementaciji zakona progresivno rastu. Ilustracije radi, navešćemo da je samo za ispunjavanje uslova vezanih za sprovođenje zakona u oblasti ekologije, kao i tekuće održavanje tih investicija, u narednoj deceniji treba izdvojiti oko 10,5 milijardi evra, što je više od 3% BDP u ovome trenutku. Procenjuje se da bi u oblasti energetike bile potrebne oko 9,2 milijarde evra investicija.

U procesu reformi tržišta i stvaranja konkurentnih uslova privređivanja biće neophodno da se **sprovedu reforme cena javnih usluga**. Sadašnja politika cena ne omogućava da se javne usluge modernizuju i unaprede.

Ono o čemu treba voditi računa jeste da se **obezbede sredstva za sufinansiranje**. Najmanje 10 odsto vrednosti projekta trebalo bi da bude sufinansirano sredstvima budžeta, kredita ili drugih nacionalnih izvora. To podrazumeva da

Primer kriterijuma za prioritizaciju infrastrukturnih projekata u oblasti životne sredine (izvor: SLAP IS)

Zaštita životne sredine:

- ◆ *uticaj na životnu sredinu,*
- ◆ *uticaj na zdravlje stanovništva,*
- ◆ *prioritet u zaštiti životne sredine.*

Finansijski kriterijumi:

- ◆ *investicija po glavi stanovnika,*
- ◆ *obezbeđena sredstva,*
- ◆ *stopa povraćaja sredstava (pokrivenost troškova).*

Socioekonomski kriterijumi sa potkriterijumima:

- ◆ *ekonomska razvijenost,*
- ◆ *pristupačnost investicije stanovnicima,*
- ◆ *efikasnost naplate komunalnih usluga.*

Tehnički kriterijumi sa potkriterijumima:

- ◆ *potreba za infrastrukturom,*
- ◆ *složenost projekta,*
- ◆ *rizici na projektu,*
- ◆ *demonstracioni potencijal.*

Institucionalni kriterijumi sa potkriterijumima:

- ◆ *regionalni aspekt,*
- ◆ *vlasništvo i nadležnost nad projektom,*
- ◆ *institucionalni kapacitet operatera,*
- ◆ *posvećenost opštine/regiona projektu.*

6 Za više informacija kontaktirajte sa opštinskim ili regionalnim SLAP koordinatom.



se u narednom periodu sredstva moraju obezbeđivati iz budžeta lokalnih samouprava ili njihovim zaduživanjem. Zbog toga se pokreće pitanje **reformе načina upravljanja javnim preduzećima**, kao i pitanje reforme načina utvrđivanja (kontrole) cena za javne usluge ili nadoknada za korišćenje javnih dobara. Evropska unija ocenjuje da su javna preduzeća „zastarela“ i da „imaju velike tehničke gubitke (struje, vode, ili ne mogu da pruže kvalitetne usluge svim građanima), sa rastućim troškovima održavanja i korišćenja, koji smanjuju njihove prihode“. Drugi problemi nastaju zbog i dalje niske naplate usluga, viška zaposlenih i slabe organizacije rukovođenja i upravljanja.

Iz programa prekogranične saradnje koji se finansiraju iz druge komponente IPA, jedinice lokalne samouprave mogu koristiti sredstva za mnogobrojne projekte, uključujući i razvoj lokalne infrastrukture, počev od finansiranja studija opravdanosti projekata, preko detaljnih planova do izvođenja radova. Programi prekogranične saradnje obuhvataju najveći broj jedinica lokalne samouprave u Srbiji. Poneke od njih mogu da učestvuju i u više takvih programa.

Srbija koristi tri vrste programa prekogranične saradnje:

- ◆ sa zemljama članicama EU,
- ◆ sa zemljama potencijalnim kandidatima ili u procesu integracija u EU i
- ◆ transnacionalne programe – sa svim zemljama jugoistočne Evrope.

Ti programi mogu da budu izvor značajnih sredstava za investicije u lokalnu infrastrukturu, koja će uticati na poboljšanje kvaliteta života s obe strane granice. U svakom od programa postoje mere koje se odnose na ekonomski razvoj i zaštitu životne sredine. Iznos sredstava za takvu vrstu projekata je u rasponu od 300.000 do 2.000.000 evra.

Zato treba pažljivo pratiti dinamiku raspisivanja poziva za prikupljanje projekata i pripremati projekte unapred. Novac stiže. Međutim, mora se obratiti pažnja na to da takvu vrstu projekata treba sufinansirati u iznosu od najmanje 15 odsto vrednosti projekta. U slučaju da se novac od avansnog plaćanja i sopstvenog učešća za realizaciju projekta potroši, treba podneti prateću dokumentaciju za povraćaj sredstava. To nas ponovo vraća na pitanje realnosti cena javnih usluga iz kojih treba da se obezbeđuju sredstva za investicije. Srbija je počela da koristi fondove EU za podsticanje prekogranične saradnje od 2005. godine. U tom periodu je uspela da uspešno iskoristi sva raspoloživa sredstva realizacijom 177 projekata na obuhvaćenoj teritoriji. Deo projekata se odnosio i na razvoj lokalne infrastrukture, koja je imala i prekogranični efekat.

Primeri opštinskih infrastrukturnih projekata finansiranih iz Programa prekogranične saradnje⁷

- ◆ *Opština Novi Kneževac izgradila je biciklističku stazu u dve faze projekta.*
- ◆ *Opština Surdulica je pripremila studiju opravdanosti za rekonstrukciju regionalnog puta.*
- ◆ *Zoološki vrt Palić i Zoološki vrt iz Segedina su, kao javna preduzeća, razvili projekat za edukaciju dece i zaštitu životne sredine – izgradnja i opremanje obrazovnog centra.*
- ◆ *Opština Bor je obnovila kulturno-istorijski spomenik (letnjikovac porodice Karađorđević) u Brestovačkoj banji.*
- ◆ *Opština Kladovo je obnovila zgradu i opremila biznis inkubator.*
- ◆ *Opština Pirot je obnovila infrastrukturu u slobodnoj zoni.*
- ◆ *Opština Titel – odbrana od poplava i kupovina specijalnih čamaca.*

7 Detaljnije informacije o projektima prekogranične saradnje mogu se naći na www.evropa.gov.rs.

3.3. Višekorisnički Instrument pretpristupne pomoći – Investicioni okvir za Zapadni Balkan WBIF – Olakšica za pripremu projekata

Višekorisnički IPA je deo pretpristupnih fondova EU kojima upravlja Evropska komisija – Generalni direktorat za proširenje. Ona finansira različite projekte u svim zemljama Zapadnog Balkana. Investicioni okvir za Zapadni Balkan je uspostavljen 2009. godine kao zajednička inicijativa Evropske komisije, EIB, EBRD i Banke Saveta Evrope (CEB). Taj projekat je omogućio da se ostvari direktna saradnja u oblasti investicija u društveno-ekonomski razvoj zemalja Zapadnog Balkana. WBIF ima dva finansijska instrumenta – Zajedničku kreditnu olakšicu (*Joint Lending Facility – JLF*) i Zajedničku grant olakšicu (*Joint Grant Facility – JGF*), koji su namenjeni za pripremu projektne dokumentacije.

Jedan od projekata koji je od interesa za lokalne samouprave u Srbiji jeste Olakšica za pripremu projekata⁸. Olakšica, s jedne strane, omogućava korišćenje bespovratnih sredstava EU za razvoj projektne dokumentacije, a s druge strane, omogućava da se jasno ustanove projekti koje će finansirati neke od evropskih finansijskih institucija ili drugih razvojnih banaka. U okviru Olakšice priprema se pregled potencijalnih projekata ekonomski isplativih za finansiranje i udružuju se sredstva zainteresovanih kreditora kako bi se, na osnovu pripremljene dokumentacije, nastavila realizacija projekata koji su finansirani iz kredita ili drugih finansijskih instrumenata, a najvećim delom od EIB i EBRD.

U Olakšici za pripremu projekata utvrđeno je da postoje velike potrebe za investicijama u infrastrukturu, kako bi se omogućio održivi rast u zemljama Zapadnog Balkana. Nedovoljan razvoj infrastrukture ima ozbiljne socijalne posledice. Najveći izazovi za razvoj infrastrukture ustanovljeni su u sledećim oblastima:

- ◆ nizak stepen energetske sigurnosti u regionu, kako zbog nedovoljnih kapaciteta za skladištenje, tako i zbog niske energetske efikasnosti;
- ◆ hitan razvoj ekološki prihvatljivih vidova saobraćaja;
- ◆ klimatske promene i odgovor na njih;
- ◆ priprema isplativih projekata za finansiranje;
- ◆ nerazvijeni mehanizmi za privlačenje privatnih investicija u oblasti infrastrukture (javno-privatno partnerstvo – PPP);
- ◆ spora primena normi EU u oblasti infrastrukture zbog nedovoljnih investicija.

WBIF u najvećoj meri preslikava inicijativu JASPERS, čija je namena da državama članicama EU ponudi bespovratnu tehničku pomoć u pripremi projektne dokumentacije za velike investicione projekte u oblasti životne sredine, transporta ili energetike. Ova inicijativa predstavlja partnerstvo između Evropske komisije, Evropske investicione banke, Evropske banke za obnovu i razvoj i Nemačke razvojne banke. Državama članicama EU je takođe omogućen je pristup inicijativama JEREMIE za promovisanje mikro, malih i srednjih preduzeća i JESSICA za promovisanje održivih investicija, rast i zapošljavanje u urbanim sredinama. Ove inicijative takođe predstavljaju finansijske programe saradnje između Evropske komisije i međunarodnih finansijskih institucija.

⁸ Olakšica za pripremu projekata imala je već dva projekta iz prethodnih godina koji su uspešno iskoristili sredstva za pripremu projektne dokumentacije. Srbija je tu olakšicu iskoristila za pripremu projektne dokumentacije za 12 projekata (opštinske infrastrukture i projekata u oblasti transportne, energetske i socijalne infrastrukture) u toku dve godine njene implementacije. Ukupna vrednost olakšice je 15 miliona evra za period od tri godine.



3.4. Uloga lokalne samouprave u različitim fazama projektnog ciklusa infrastrukturnih projekata finansiranih iz fondova Evropske unije

U skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi (član 20, „Službeni glasnik RS“, br. 129/2007), jedinice lokalne samouprave odgovorne su za donošenje lokalnih razvojnih planova, za regulisanje i obezbeđivanje učinka i razvoja komunalnih usluga i za zaštitu životne sredine. U oblasti životne sredine, lokalne samouprave su odgovorne za planiranje, sprovođenje i održavanje infrastrukture. Zakonom o komunalnim delatnostima („Službeni glasnik RS“, br. 88/2011) predviđena je mogućnost da dve ili više jedinica lokalne samouprave sporazumom mogu da urede zajedničko obezbeđivanje obavljanja komunalnih delatnosti kada na efikasnost i ekonomičnost takvog sporazuma upućuju rezultati studije opravdanosti zajedničkog pružanja komunalnih delatnosti. Lokalne samouprave su, dakle, odgovorne da obezbede odgovarajući institucionalni kapacitet za obavljanje komunalnih delatnosti, što u slučajevima međuopštinske saradnje može da podrazumeva uspostavljanje regionalnih entiteta koji bi bili odgovorni za sprovođenje i održavanje regionalnih infrastrukturnih investicija. Od 2005. godine kroz programe podrške EU opštinskoj infrastrukturi sprovedeno je više od 20 infrastrukturnih projekata. Glavni cilj programa podrške razvoju infrastrukture lokalne samouprave MISP i drugih programa EU koji su se sprovodili u okviru komponente IPA I, a odnose se na infrastrukturni lokalni razvoj, bio je da se poboljša upravljanje uslugama u oblasti komunalne infrastrukture u opštinama i da se omogući veće ulaganje u infrastrukturu kako bi se dostigli standardi EU u oblasti zaštite životne sredine i održivi ekonomski razvoj. U tom smislu, osim izgradnje infrastrukturnih objekata, programi su intenzivno radili sa lokalnim samoupravama na procesu planiranja i identifikacije infrastrukturnih projekata, na unapređenju kapaciteta za planiranje i upravljanje komunalnom infrastrukturom, ali i na pripremama projekata za finansiranje, unapređenje koordinacije planiranja ulaganja nacionalnih, regionalnih i lokalnih vlasti u komunalne usluge, kao i na reformama komunalne politike i transformaciji javnih komunalnih preduzeća.

Organi i institucije lokalne uprave, predstavnici relevantnih ministarstava i programa MISP stekli su bogato praktično iskustvo u identifikaciji, pripremi i realizaciji projekata opštinske infrastrukture u Srbiji. U pomenutim fazama upravljanja projektnim ciklusom izdvajaju se sledeća ključna pitanja, koja imaju odlučujući značaj za uspešnu pripremu i realizaciju projekta:

- ◆ usaglašenost sa nacionalnom strategijom, nacionalnim i EU prioritetima – da bi se osigurala realna podrška Vlade Republike Srbije i Delegacije EU u Srbiji;
- ◆ usaglašenost sa planskim dokumentima – planski okvir za razvoj i realizaciju projekta;
- ◆ realna i efektivna međuopštinska saradnja regulisana dobro formulisanim međuopštinskim sporazumima;
- ◆ određen i predan „vlasnik projekta“, koji koordinira projektom tokom pripreme i upravlja projektom nakon realizacije;
- ◆ kompleks pitanja u vezi sa pripremom projekta, dobijanjem neophodnih saglasnosti i dozvola, imovinsko-pravnim aspektima;
- ◆ kompleks pitanja u vezi sa održivošću projekta: tehničkom, finansijskom, ekološkom, organizacionom i drugim.

Uspešna i efikasna priprema i realizacija održivog opštinskog infrastrukturnog projekta ne može se zamisliti bez kontinuiranog i adekvatnog učešća lokalne samouprave, opštinskih službi i opštinskih komunalnih preduzeća koja su nadležna za obavljanje komunalne usluge koja je predmet projekta.

Navešćemo tipične aktivnosti i zadatke lokalne samouprave i opštinskih komunalnih preduzeća u pripremi i realizaciji infrastrukturnog projekta koji se kofinansira od EU.

1. Faza identifikacije projekta:

- a. imenovanje SLAP koordinatora i radne grupe za identifikaciju projekata opštinske infrastrukture;
- b. obezbeđenje potrebne logistike i resursa za rad SLAP koordinatora i radne grupe;
- c. donošenje odgovarajućih planskih i urbanističkih dokumenata u kojima se definiše razvoj pojedinih infrastrukturnih sistema;
- d. definisanje prioriteta razvoja po sektorima u koordinaciji i saradnji sa nadležnim opštinskim komunalnim preduzećima, a na osnovu usvojenih planskih dokumenata;
- e. sprovođenje svih aktivnosti potrebnih za identifikaciju projekta; definisanje tehničke opcije, troškova, organizacije i drugo;
- f. adekvatna registracija projekta u reprezentativnu bazu podataka (SLAP) u saradnji sa timom za podršku SLAP IS;
- g. koordinacija i saradnja sa nadležnim ministarstvima Vlade Republike Srbije u identifikaciji opštinskih infrastrukturnih projekata koji istovremeno predstavljaju i nacionalne prioritete;
- h. koncipiranje plana sufinansiranja, uz definisanje osnovnih komponenti projekta i odgovarajućih troškova, posebno uzimajući u obzir planirano opštinsko učešće (iz budžeta, kredita itd.);
- i. priprema dobro obrazloženih zahteva za sufinansiranje sredstvima Vlade Republike Srbije;
- j. razgovori, priprema, zahtevi upućeni i drugim organizacijama koje mogu da obezbede delimično finansiranje projekta;
- k. ako je projekat regionalnog karaktera, zaključivanje odgovarajućih međuopštinskih sporazuma (dogovora) o pripremi, realizaciji i radu projekta sa ostalim zainteresovanim opštinama;
- l. analiza mogućnosti kreditnog zaduženja opštine za kasnije potrebe realizacije projekta.

2. Faza formulacije – pripreme projekta:

- a. formiranje multidisciplinarnog radne grupe za pripremu projekta (tehnika, finansije, organizacija, plansko-urbanistički aspekti i drugo), uz obezbeđenje neophodnih materijalnih resursa i logistike;



- b.** definisanje dokumentacije, uz saradnju i koordinaciju sa nadležnim ministarstvom, predstavnicima EU, programa tehničke podrške obima i vrste tehničke pripreme (vrsta tehničke dokumentacije), koju je neophodno pripremiti za potrebe realizacije projekta;
- c.** definisanje projektnih zadataka, obezbeđivanje neophodnih sredstava, sprovođenje javnih nabavki, operativna koordinacija sa konsultantima u fazama izrade tehničke dokumentacije;
- d.** svestrana i efikasna saradnja sa predstavnicima programa tehničke pomoći u fazi izrade detaljne studije opravdanosti, koja se zahteva za potrebe sufinansiranja sredstvima EU;
- e.** vođenje i realizacija kompletne procedure pribavljanja zemljišta neophodnog za realizaciju planiranog projekta (uključujući finansijska sredstva i imovinskopravne aspekte);
- f.** koordinacija i sprovođenje svih aktivnosti neophodnih za dobijanje uslova za projektovanje, saglasnosti, lokacijske dozvole, građevinske dozvole i svih drugih neophodnih dozvola i saglasnosti za realizaciju projekta. To se odnosi i na aktivnosti za realizaciju analize uticaja na životnu sredinu, sprovođenje stručne – tehničke kontrole dokumentacije, intenzivnu koordinaciju sa svim institucijama koje izdaju mišljenja, uslove i saglasnosti;
- g.** koordinacija i saradnja sa programima tehničke pomoći u izradi tenderske dokumentacije za realizaciju projekta;
- h.** učešće u procedurama javnih nabavki za realizaciju projekta.

3. Faza realizacije projekta:

- a.** formiranje jedinice za sprovođenje projekta (*Project implementation unit – PIU*) sa potrebnom logistikom i ljudskim resursima (koordinacija, tehnička pitanja, organizaciona pitanja, finansijska pitanja, pitanja javnih nabavki);
- b.** saradnja sa predstavnicima stručnog nadzora nad izvođenjem projekta u sprovođenju aktivnosti nadzora;
- c.** saradnja u sprovođenju svih administrativno-tehničkih procedura tokom realizacije projekta (privremeno isključivanje usluge, inspekcije, tehnički prijem itd.);
- d.** praćenje realizacije projekta (tehničko, finansijsko, vremensko);
- e.** obezbeđivanje neophodnih infrastrukturnih priključaka: vodovod, kanalizacija, električna energija, telekomunikacije i drugo;
- f.** pružanje svih neophodnih podataka u stalnoj saradnji sa nadzorom i izvođačem radova;
- g.** produblivanje i konkretizacija regionalne ili međuopštinske saradnje odgovarajućim sporazumima, formiranjem regionalnih javnih komunalnih preduzeća, definisanjem tarifnog modela i, što je najznačajnije, prihvatanjem projekta i puštanjem objekata u redovan rad odmah po njihovoj izgradnji i obavljenom tehničkom prijemu.

3.5. Iskustva evropskih gradova i opština u realizaciji infrastrukturnih projekata finansiranih iz fondova Evropske unije

Većina mogućnosti za finansiranje projekata gradova i lokalnih zajednica u Srbiji u budućnosti će biti obezbeđena u obliku bespovratnih sredstava (grantova).

Evropska komisija dodeljuje novčana sredstva u obliku bespovratnih sredstava za sprovođenje projekata ili aktivnosti koji su povezani sa politikama EU. Ti grantovi se dodeljuju u najrazličitijim oblastima kao što su: istraživanje, obrazovanje, zdravstvo, zaštita potrošača, zaštita životne sredine. Korisnici bespovratnih sredstava su uglavnom privatne ili javne organizacije, a u posebnim slučajevima i pojedinci, koje je Evropska komisija odabrala zbog njihove sposobnosti da sprovedu predmetne projekte.

3.5.1. USPEŠNI PRIMERI

Na međunarodnom nivou postoje brojni primeri uspešno sprovedenih projekata koji su finansirani iz sredstava EU. U nastavku teksta predstavljeni su relevantni primeri:

- ◆ **Hrvatska** – primeri različitih projekata koji su finansirani na osnovu komponente IPA III;
- ◆ **Slovenija** – primer Regionalnog centra za upravljanje otpadom (Celje), koji je finansiran sredstvima iz Kohezionog fonda EU;
- ◆ **Poljska** – primer Velikog investicionog projekta koji je finansiran sredstvima Operativnog programa za infrastrukturu i životnu sredinu, Prioritet XI – Kultura i kulturno nasleđe;
- ◆ **Portugalija** – primer projekta urbane regeneracije koji je finansiran sredstvima EU i putem javno-privatnih partnerstava.

Primeri finansirani iz IPA IIIC – Operativni program – Regionalna konkurentnost, Hrvatska

Za Operativni program za regionalnu konkurentnost u okviru komponente IPA III obezbeđeno je 47,13 miliona evra za period od 2007. do 2010. godine.

Od 47,13 miliona evra, 20 miliona evra namenjeno je za „unapređenje poslovne i turističke infrastrukture“ u okviru prioriteta „unapređenje razvojnih mogućnosti za slabije razvijene regione (poslovna infrastruktura)“.

Projekte poslovne i turističke infrastrukture mogle su da prijave regionalne institucije, neprofitna preduzeća, lokalna i regionalna samouprava.

Preduzetnički inkubator „BIOS“, Osijek

Misija Preduzetničkog inkubatora „BIOS“ jeste podrška razvoju malih i srednjih preduzeća obezbeđivanjem poslovnog okruženja i pružanjem poslovnih i drugih usluga u najkritičnijim fazama razvoja preduzeća, čime se doprinosi ekonomskom razvoju područja i smanjenju nezaposlenosti u regiji.



Preduzetnički inkubator „BIOS d.o.o.“ iz Osijeka aplicirao je sa projektom „Razvoj preduzetničke infrastrukture kroz povećanje kapaciteta Preduzetničkog inkubatora BIOS te tehnoloških i edukacijskih mogućnosti za pružanje potpore preduzetnicima početnicima“. Ukupna vrednost projekta je bila 1.434.774 evra, od čega je EU učestvovala sa 925.286 evra.

Pre izgradnje Tehnološkog odseka inkubatora, prostorni kapaciteti „BIOS-a“ obuhvatali su 1.000 kvadratnih metara prostora, na kojima je poslovalo 14 firmi sa 60 zaposlenih. Nakon sprovođenja projekta koji je finansirala EU, izgrađen je objekat od 2.000 kvadratnih metara. Danas, u Preduzetničkom inkubatoru „BIOS“ posluju 32 firme sa više od 120 zaposlenih, a od toga se više od 10 firmi bavi naprednim tehnologijama (ICT firme).

Multifunkcionalne dvorane za sport i turizam, Delnice

Grad Delnice je dobio projekat izgradnje „Multifunkcionalne dvorane za sport i turizam Delnice“, koji je sufinansiran sredstvima EU iz programa Phare 2005. Projekat je bio ukupne vrednosti 2.725.524 evra, u čemu je EU učestvovala sa 981.189 evra. Cilj projekta je bio razvijanje poslovne infrastrukture koja bi omogućila uslove za razvoj malih i srednjih preduzeća za turizam u tom kraju. Krajnji cilj je bilo povećanje turističke atraktivnosti, zaposlenosti i poboljšanje poslovnih rezultata.

Po završetku projekta, grad Delnice je (u svojoj partnerskoj organizaciji) zaposlio ukupno pet osoba za upravljanje objektom, vođenje različitih programa i aktivnosti i na drugim poslovima.

Lokalna zajednica je putem razvoja aktivnosti u samom objektu ostvarila korist jer je dobila nove mogućnosti promocije sopstvenih aktivnosti (na primer, mala i srednja preduzeća, ugostitelji i slično), ali i plasiranja svojih usluga i proizvoda. Određeni programi se održavaju i za polaznike dečjih vrtića, osnovnih i srednjih škola, kao i drugih sportskih i kulturnih organizacija.

„Pastrmke i turisti“ – Otočac

„Pastrmke i turisti“ je jedinstven projekat razvoja selektivne vrste turizma utemeljene na specifičnostima lokalnog područja i reke Gacke. Područje Otočca ima zavidne prirodne lepote i velik potencijal za razvoj turizma, ali je taj potencijal nedovoljno iskorišćen. Ukupna vrednost projekta je bila 630.223 evra, u čemu je EU učestvovala sa 472.667 evra.

Glavna zamisao projekta bila je obnova ribnjaka i njegova transformacija u Hrvatski centar za autohtone vrste riba i rakova krških voda. Zadatak Centra je regeneracija zaliha potočne pastrmke za potrebe sportskog ribolova.

U Centru su, zahvaljujući projektu „Pastrmke i turisti“, direktno zaposlene tri osobe. Udruženja koja se bave izradom i prodajom suvenira ostvarila su dodatne prihode njihovom prodajom posetiocima Centra. U Otočcu se razvijaju i uslužne delatnosti. Tako su otvorene dve auto-perionice, u kojima su zaposlena tri radnika, otvorena je benzinska stanica sa 16 zaposlenih, jedan novi restoran i dva kafe-bara. Takođe, otvorena je i nova suvenirnica i prodavnica cipela. Godine 2010. otvoren je hotel sa četiri zvezdice, koji je namenjen uglavnom ribolovcima. U njemu će biti zaposleno tridesetak osoba. Što se tiče privrednih delatnosti, otvorena je punionica izvorske vode i fabrika stiropora.

Generalno, Hrvatski centar za autohtone vrste riba i rakova krških voda privukao je tokom 2009. godine preko 150.000 kuna direktnih donacija od raznih institucija (UNDP, Ministarstvo turizma, Croatia osiguranje) i prepoznat je kao razvojna tačka u destinaciji reke Gacke. Centar je osmislio edukativno-turistički program i zbog toga ima direktne posete turista od kojih ostvaruje prihode.

Razvijena je pozitivna slika o Otočcu i Gacki, te je Gacka predstavljena kao ribolovna destinacija na sajmovima u Dortmundu i Minhenu u Nemačkoj, a prekretnica je bila projekat „Pastrmke i turisti“, zahvaljujući kojem je obnovljen i započeo je s radom Hrvatski centar za autohtone vrste riba i rakova krških voda, u kojem se uzgajaju visokokvalitetna pastrmka i rečni rak za poribljavanje reke Gacke.

Regionalni centar za upravljanje otpadom Celje (RCUO), Slovenija

Poslednjih godina otpad se nalazi visoko na listi prioriteta velikog broja evropskih gradova i opština. Izgradnja Regionalnog centra za upravljanje otpadom Celje omogućena je zahvaljujući saradnji 24 susedne opštine, koje su odlučile da izgrade moderan regionalni projekat kako bi obezbedile odgovoran i sveobuhvatan sistem upravljanja otpadom koji opslužuje 250.000 ljudi.

Regionalni centar za upravljanje otpadom Celje definisao je sledeće prioritetne ciljeve:

- ◆ smanjivanje količine otpada na izvoru;
- ◆ povećanje ponovnog iskorišćenja otpada, proizvodnja električne energije i separacija ekonomski iskoristivih sirovina;
- ◆ tretman i prerada otpada u materije koje više nisu opasne po životnu sredinu;
- ◆ termička prerada otpada;
- ◆ odlaganje najmanje moguće količine preostalog otpada na deponije.

Uz podršku EU, projekat je pomogao da se reši problem upravljanja komunalnim otpadom i odlaganja mulja iz postrojenja za preradu otpadnih voda u Celju. Uz uvođenje novih metoda prerade, količina otpada koji se odlaže na deponije u ciljanom regionu za prikupljanje otpada biće na duge staze smanjena za 62 odsto. Zahvaljujući tom projektu, postrojenja za preradu otpada u okviru Centra za upravljanje otpadom usklađena su sa evropskim tehničkim i ekološkim standardima koji se odnose na otpad i deponije.

Uložena sredstva su iskorišćena za dve ključne karakteristike: za izgradnju sistema za mehaničko-biološki tretman (MBT) komunalnog otpada, ukupnog kapaciteta 61.000 tona ostatka otpada godišnje i za izgradnju sistema za termički tretman (TT) komunalnog otpada ukupnog kapaciteta od 25.000 tona godišnje (razbijeno na 20.000 tona biološkog otpada i 5.000 tona dehidriranog mulja).

Kao rezultat smanjenih količina organskog otpada koji se odlaže na deponije, smanjen je nivo metana i gasova sa efektom staklene bašte sa deponija. Na deponijama takođe ima i manje mulja i biorazgradivog otpada. Jedna važna karakteristika je proizvodnja toplotne energije, čime se smanjuje potrošnja neobnovljive energije i osigurava manja oslonjenost na fosilna goriva.

Projekat Regionalnog centra za upravljanje otpadom Celje finansiran je delom sredstvima iz Kohezionog fonda EU u iznosu od 20.330.000 evra.

Naučni centar „Kopernik“ u Varšavi, Poljska

Naučni centar „Kopernik“ u Varšavi jedna je od najvećih investicija u kulturnu infrastrukturu u Poljskoj i centralnoj Evropi poslednjih godina. To je moderna institucija posvećena kreiranju i razmeni interaktivnih instalacija i postavki koje posetiocima omogućavaju eksperimentisanje i opservacije sa ciljem edukacije, promovisanja kulture, učenja, naučne komunikacije i zabave.



Naučni centar predstavlja kompleks zgrada sa 17.660 kvadratnih metara iskoristivog prostora, koji obuhvata izložbene sale, planetarijum, laboratorije, kafeterije, restorane, konferencijske sale, kancelarije, skladišta i radionice. Centar obuhvata:

- ◆ stalne postavke – šest galerija na približno 5.100 kvadratnih metara,
- ◆ privremene postavke – 750 kvadratnih metara,
- ◆ baštu-park pronalazača na reci Vistula oko zgrade i zelenu površinu na otvorenom krovu koja je mesto za odmor edukativnog i zabavnog karaktera.

Krajnji korisnik projekta je grad Varšava, ali su ključni subjekti uključeni u pripremu i implementaciju projekta bili su Skupština grada Varšave (Odeljenje za arhitekturu i prostorno planiranje, Odeljenje za zaštitu životne sredine, Odeljenje za evropske fondove), Direkcija za razvoj glavnog grada (gradska jedinica) i razne konsultantske firme (za pripremu Studije opravdanosti).

Projekat je prijavljen za finansiranje iz Operativnog programa Infrastruktura i životna sredina, Prioritet XI – Kultura i kulturno nasleđe.

Sredstva za pretfinansiranje iz EU fondova još uvek nisu dobijena, a sufinansiranje (učesće korisnika) osigurao je grad Varšava (iz gradskog budžeta).

Projekat je podnesen kao Veliki investicioni projekat u skladu sa članom 39. Uredbe Saveta Evrope (EC), br. 1083/2006 od 11. jula 2006. godine, a to su projekti koji premašuju iznos od 50 miliona evra. Da bi dobio sredstva iz evropskih fondova, veliki investicioni projekat mora da dobije pozitivnu odluku Evropske komisije. U naporu da Evropska komisija odluči pozitivno, taj program je imao koristi od inicijative za pružanje ekspertske pomoći JASPERS.

Polis program za urbanu regeneraciju, Portugalija

Tokom protekle decenije Vlada Portugalije je donela nekoliko instrumenata politike sa ciljem da stvori snažan okvir usmeren na urbanu regeneraciju.

Među njima su najznačajniji:

- ◆ Nacionalna strategija održivog razvoja za period 2005–2015. (NSOR), usvojena u avgustu 2006. godine, bila je jedan od ključnih dokumenata za okvir prostornog planiranja. Njen sveukupni obuhvat bio je da se Portugalija pretvori u jednu od najkonkurentnijih zemalja u EU u oblastima kvaliteta životne sredine, socijalne kohezije i društvene odgovornosti;

- ◆ Nacionalni program za prostorno planiranje (NPPP), usvojen u Parlamentu u septembru 2007. godine, uspostavio je glavne alternative koje su relevantne za organizaciju zemlje, u skladu sa Nacionalnom strategijom održivog razvoja i vrednostima koje podrazumeva koncept regeneracije. Na regionalnom nivou, taj program je otelotvoren u regionalnim programima prostornog planiranja, a na lokalnom nivou, u opštinskim generalnim (master) planovima.

Pitanje urbane regeneracije je stoga prisutno u različitim instrumentima portugalske urbanističke politike koja naglašava važnost vrednovanja teritorije i jačanja integrativne perspektive urbanističkog upravljanja.

Istovremeno, u Nacionalnom strateškom referentnom okviru definisana je Politika zajednice za ekonomsku i socijalnu koheziju u Portugaliji za period 2008–2013. godina. Svrha Politike zajednice je vrednovanje znanja i inovacija, kao i promovisanje viših i održivih nivoa ekonomskog i sociokulturološkog razvoja i teritorijalnih karakteristika.

Kao posledica toga, u martu 2007. godine usvojen je program Polis XXI. Polis je predstavljao program politike za održivi razvoj gradova i koheziju portugalskih gradova na nacionalnom nivou. Sačinjen je od niza integriranih instrumenata urbanističke politike usmerenih na promociju urbane regeneracije, konkurentnosti i inovacija, i to kako umrežavanjem, tako i unapređenjem kvaliteta života i životne sredine u gradovima. Polis XXI treba da bude sproveden u periodu 2007–2013. godina, uglavnom na osnovu ugovora o partnerstvu između javnih i privatnih subjekata.

Problemi u vezi sa urbanom regeneracijom najočigledniji su u istorijskim – tradicionalnim centrima gradova ili degradiranim gradskim oblastima, uz neke primere industrijskih područja. Međutim, privatni investitori su bili veoma zabrinuti zbog niske stope rentabilnosti i dugih perioda otplate, zajedno sa rizikom koji se pripisuje projektima urbane regeneracije, što je uzrokovalo smanjenje broja izvodljivih projekata.

Za kontinentalni deo Portugalije definisano je pet operativnih programa za regione NUTS II (Sever, Centar, Lisabon, Alenteho i Algarve), koji su obuhvatali komponentu urbane regeneracije koja se finansira iz dostupnih fondova EU.

Sredstva EU alocirana su za svaki od programa i za svaku od njihovih prioritetnih osa.

- ◆ Smeštena u centralnom delu Portugalije, Koimbra je, istorijski gledano, jedan od najvažnijih portugalskih gradova. To je takođe i „studentski grad“, jer je tu 1288. godine osnovan prvi univerzitet u Portugaliji i jedan od prvih u Evropi. Opština Koimbra trenutno ima oko 157.000 stanovnika. Usled degradacije značajnog dela istorijskog centra grada, opština je osnovala društvo „Koimbra VIVA – SRU“, čiji je zadatak bio da osmisli i sprovede njegovu rekonstrukciju.

„Koimbra VIVA – SRU“ izradila je projekat rekonstrukcije za čije finansiranje je predložena kombinacija osnivanja investicionog fonda za nepokretnosti i razvojnih napora da se obezbedi učešće finansijskih institucija. Projekat obuhvata rehabilitaciju stambenog dela, parkinga i javnih površina u centralnom i istorijskom delu grada, koji će istovremeno ostvariti korist od uvođenja lake željeznice. Procenjena vrednost investicije iznosi 25,9 miliona evra (uključujući naknade za upravljanje projektom i administrativne troškove, uz troškove izgradnje), a procenjeni prihod 31,3 miliona evra. Procenjena interna stopa prinosa za projekat iznosi 10,86 odsto.

- ◆ Smeštena u istorijskom delu Porta, Moro da Se je oblast od istorijskog i naslednog značaja, privlačna za turiste (UNESCO ju je uvrstio u Svetsko nasleđe). Budući da je oblast pretežno stambenog tipa, karakteriše je progresivno socijalno i urbanističko propadanje, uključujući i razvoj narkomanije, nasilja i ostalih povezanih društvenih problema, koji su se pojavili poslednjih godina.

Ključni cilj projekta urbane rekonstrukcije je regeneracija oblasti Moro da Se, koja je usmerena na obezbeđivanje boljih uslova života za stanovništvo, kreiranje nove dinamike i razvoj turističkih aktivnosti. Razmatrano je nekoliko aktivnosti: hoteli, domovi za stare, prenamena javnih površina i studentski domovi (najzastupljeniji i najskuplji). Procenjeno ulaganje za program intervencije iznosi 15,3 miliona evra, što treba da bude obezbeđeno učešćem javnog i privatnog sektora i iz strukturnih fondova.

Društvo za urbanu regeneraciju „Porto Vivo“ glavni je nadležni subjekt za projekat. Za svaku od aktivnosti uspostavljene su strukture upravljanja, koje treba da podrže i koordiniraju nadležne subjekte i kontrolišu završene aspekte projekta. Protokolom, koji su u aprilu 2008. godine potpisali uključeni organi javne vlasti (opštine Porto i Porto Vivo, između ostalih) i privatne građevinske firme, definisani su uloge i plan rada svakog od učesnika projekta.



3.5.2. NAUČENE LEKCIJE

Skoro svi regioni država članica sa BDP-om po glavi stanovnika ispod 75 odsto od proseka EU mogu da konkurišu za najrazličitija sredstva EU, čija je namera da im pomogne da „uhvate korak“ sa bogatijim susedima. Ako se dobro iskoriste, raspoloživa sredstva mogu da otvore novoj zemlji članici ili zemljama kandidatima izdašne mogućnosti za ekonomski rast, socijalnu koheziju i ljudski razvoj.

Primećeno je da je apsorpcija fondova EU postavila velike izazove i pred nove države članice i pred zemlje kandidate. Oni se ogledaju kako u veličini tih sredstava, tako i u strogim i često složenim uslovima za njihovo korišćenje.

Međutim, iako svoju pažnju usmeravaju na raspoložive iznose, nadležne vlasti bi prvenstveno trebalo podsetiti na parafrazu stare izreke: **„Nije stvar u tome koliko ćete novca dobiti od EU, već koliko ga dobro trošite.“**

Prethodni primer jasno ukazuje na **značaj integrisanog strateškog planiranja za najbolje (i optimalno) korišćenje raspoloživih sredstava. Zapravo, to je preduslov efikasnosti mehanizama i struktura za implementaciju.**

Iskustva novih država članica pokazuju da **apsorpcija sredstava strukturalnih fondova zahteva solidnu pripremu centralne i regionalne uprave u vidu jakih okvira nacionalne politike, međuministarske koordinacije, saradnje sa regionalnim i lokalnim organima vlasti i dobro osmišljenih nacionalnih programa i kapaciteta za implementaciju na svim nivoima.**

Razvojni uticaj strukturalnih fondova može da bude umanjen njihovom nepotpunom integracijom u nacionalne sisteme javnih finansija, naročito u vezi sa javnim nabavkama i finansiranjem javnih ulaganja. **Nepotpuna integracija može dovesti do pojave konkurentskih programa koji sprovode paralelne inicijative finansirane sredstvima EU.** Takva vrsta konkurencije može da umanjí apsorpciju sredstava i efekat fondova.

Problemi sa apsorbovanjem fondova EU, sa kojima se trenutno suočavaju nove države članice, ogledaju se u nepostojanju efektivnih okvira nacionalne politike, slabim kapacitetima za implementaciju i neiskustvu u pogledu načela i praksi razvojnih partnerstava. Zbog toga su, u nekim slučajevima, u novim državama članicama usvojeni pristupi koji su više formalistički i mehanički, nego istinski „razvojni“ pristupi. Naglasak se stavlja na strukture i procedure, pre nego na partnerstva u cilju ostvarivanja uticaja.

Sve to nameće **ozbiljne odgovornosti nadležnim nacionalnim operativnim strukturama.** Uz to, mora se napomenuti da je raspoloživi budžet za 10 zemalja iz centralne i istočne Evrope koje su se pridružile EU 2004. godine znatno manji od onog koji je bio na raspolaganju Španiji i Portugaliji. U periodu od 2004. do 2006. godine novim državama je bilo zbirno dodeljeno nešto iznad 20 milijardi evra, što je otprilike isti iznos koji je bio odobren samo Portugaliji za period od 2000. do 2006. godine. Učešće Španije u pomenutom periodu iznosilo je preko 55 milijardi evra.

Iako je budžet dostupan državama članicama u značajnoj meri veći od fondova Instrumenta za prepristupnu pomoć (IPA) koji je na raspolaganju zemljama kandidatima, postoje velike mogućnosti za realizaciju različitih programa (od ukupnog iznosa od 11.674.407 evra, 1.395.869 evra je namenjeno Srbiji) u zemljama koje mudro koriste raspoloživa sredstva.

Danas kada se budžetski period od 2007. do 2014. godine polako bliži kraju, fondovi za nove države članice se povećavaju, dok učešće Španije i Portugalije opada. Ali, na osnovu slučaja

Španije, Portugalije i novih država članica, postalo je jasno da **stepen u kojem nove države članice uspešno razvijaju svoje privrede i integrišu ih u Evropu zavisi više od pojedinačnih država nego od odluke donesene u Briselu.**

Pregled značajnih pitanja u vezi sa finansiranjem projekata iz fondova EU

Koji su najčešći problemi i izazovi sa kojima se lokalne samouprave suočavaju u pristupu i korišćenju sredstava Evropske unije? Koje su veštine neophodne opštinama da bi što bolje mogle da iskoriste sredstva za razvoj infrastrukture?

Postoji nekoliko važnih izazova koji se moraju prevazići da bi se projekti finansirani iz raspoloživih sredstava iz izvora EU uspešno pripremili, ugovorili i sproveli.

Problemi se javljaju na samom početku projektnog ciklusa jer, da bi bio odobren za finansiranje, svaki predlog projekta mora da bude dosledan u svojoj zamisli. Često je slučaj da su projektni zahtevi nedosledni, nedovoljno objašnjeni ili opravdani i javljaju se pre u obliku „spiska želja“ nego razrađenog predloga za rešavanje uočenog problema u zajednici.

Primer Španije i Portugalije

Kritičari su svojevremeno govorili da će prijem dve siromašne zemlje koje su nedavno raspustile represivne vlade u članstvo EU sputati ekonomski rast Unije, uzeti radna mesta od razvijenijih članica i izazvati talas imigranata.

Ti strahovi su se pokazali preteranim, delom zbog toga što su potcenjeni transformativni efekti fondova EU. Bogatije članice su svake godine obezbeđivale jaku finansijsku podršku za pomoć Španiji i Portugaliji da uhvate korak sa ostatkom bloka. Danas, iskustva Španije i Portugalije nude korisne pouke o tome kako treba i kako ne treba trošiti novac.

Široko je prihvaćen stav da je Španija, generalno gledano, produktivnije investirala sredstva od Portugalije. Portugalija je napravila velike pomake od kad se pridružila Evropskoj uniji 1986. godine. Od proširenja EU sa 15 na 25 država članica, dohodak po glavi stanovnika u toj zemlji porastao je sa 55 na 75 odsto proseka EU. U istom periodu, dohodak po glavi stanovnika u Španiji skočio je na 90 odsto proseka EU sa prvobitnih oko 70 odsto.

Sredstva su obema državama pomogla da ublaže efekte određenih strukturnih promena, poput liberalizacije tržišta rada i privatizacije državnih preduzeća.

Portugalija je fondove uglavnom iskoristila za proširenje svoje privrede – ali bez njene modernizacije, da bi bila u stanju da se nosi sa najvećim problemima, kao što su rast budžetskog deficita, ogroman javni sektor, visok nivo izbegavanja obaveze plaćanja poreza i neadekvatan obrazovni sistem.

Čini se da je politički pritisak uticajnih gradonačelnika manjih gradova i političara skrenuo novac na jačanje infrastrukture u ruralnim oblastima, umesto u druge investicije koje bi obezbedile slobodniji protok robe i ljudi. Slični sporovi u vezi sa načinom trošenja sredstava pojavili su se i u regionalnim vladama u Poljskoj, što je prouzrokovalo kašnjenje u trošenju dela strukturnih fondova.



U Španiji, koristi od fondova su očigledno vidljive u modernoj infrastrukturi, unapređenju produktivnosti radnika, povećanju dohotka po glavi stanovnika i proširivanju privrede. Španski putevi i železnice su moderni i dobro povezuju zemlju, tako da su siromašniji regioni, poput Andaluzije na jugu, povezani sa razvijenijim centrima.

Takav razvoj je podstakao više kompanija da otpočnu ili premeste svoje poslovanje u siromašnije regione, gde su troškovi poslovanja često niži, a i postojećim preduzećima iz tog regiona olakšao je da smanje troškove, privuku investitore i prošire svoje poslovanje izvan granica lokalnih tržišta.

U Portugaliji ne postoji uporediva putna mreža koja povezuje siromašnije regione sa bogatijima, čime se povećavaju izgledi za dalji neujednačen ekonomski rast. Portugalija takođe nije uspjela da poveže svoje sisteme auto-puteva sa onima u Španiji, čime ostala izolovana u odnosu na glavne evropske trgovinske tokove.

Hronični problemi portugalskog društva nisu rešeni uplivom novca EU i danas čine dodatni teret u trenutku kada se obe države bore za izlazak iz recesije. Štaviše, čini se da je način na koji je Portugalija koristila sredstva EU čak pogoršao neke od postojećih problema jer je tokom vremena procvata, na primer, zapošljavanje u javnom sektoru bilo ubrzano, umesto da je ograničeno.

Svaka odluka u vezi sa finansiranjem projekta zasniva se na temeljnoj proceni. Ako je predstavljeni projektni predlog nedovoljan ili neubedljiv u aplikaciji, on može da bude zanemaren ili, u najboljem slučaju, tek povod za početak dijaloga između servisa EU i predlagača projekta sa ciljem da se izvuku najbolji rezultati iz tražene investicije.

Navešćemo informacije za koje se generalno može reći da su preduslov za odobravanje bilo kog projektnog predloga:

- ◆ predstavljeni predlog projekta mora da bude usklađen sa logikom dostupnog programa finansiranja i da prati tu logiku. Mora biti dosledan u odnosu na operativni program i druge politike EU. To se postiže tako što se proverava da li ostvareni rezultati projekta doprinose dostizanju ciljeva programa i politike (u slučaju da postoji potreba za sufinansiranjem);
- ◆ projektna dokumentacija mora da bude potpuna, odnosno moraju da budu dostupne sve neophodne informacije. U suprotnom, projekat neće biti prihvaćen;
- ◆ navedene informacije treba da budu dobrog kvaliteta. Na primer, zavisno od vrste projekta, to bi značilo da predstavljeni inženjerski projekat treba da bude dobrog kvaliteta, praćen realnom procenom troškova, ili da je analiza troškova i koristi (*cost-benefit* analiza) osnovana, u smislu poštovanja metodologije Evropske komisije i nacionalnih smernica za izradu analize troškova i koristi (u slučajevima kada je to primenljivo). Radne pretpostavke za projekcije treba da budu realne, a metodi korišćeni za izračunavanje glavnih pokazatelja učinka potkrepljeni činjenicama;
- ◆ projekat mora da bude poželjan sa socioekonomskog stanovišta. To pokazuju rezultati ekonomske analize, a naročito pozitivna vrednost ekonomske neto sadašnje vrednosti;
- ◆ specifičnije gledano, finansijska analiza treba da prikaže postojanje nedostatka u finansiranju (negativna finansijska neto sadašnja vrednost) i potrebu za pomoći EU kako bi projekat bio finansijski izvodljiv.

Stoga je izazov za lokalne zajednice da predstavu tzv. **zrele projekte**. Predstava o zrelosti projekta podrazumeva izradu projektnog predloga koji u najmanju ruku zadovoljava prethodno navedene uslove.

Očigledno je da priprema predloga projekata može da obuhvati i investicije koje se obično finansiraju iz sredstava lokalne zajednice ili drugih potencijalnih korisnika.

U kojoj meri su modeli planiranja i upravljanja fondovima Evropske unije decentralizovani, odnosno spuštjeni na lokalni nivo?

Zemlja korisnik će sopstvene procedure primenjivati ili neće primenjivati, zavisno od stepena decentralizacije (to jest, delimične ili suštinske decentralizacije). Generalno je primećeno da, kako zemlje ostvaruju napredak u procesu pristupanja članstvu u EU, metodi za implementaciju projekata postaju sve decentralizovaniji.

Na primer, za zemlje koje ne teže da postanu članice EU, projekti se potpuno sprovode na centralizovanom nivou, dok je za članice EU taj proces potpuno decentralizovan.

Kao zemlja kandidat, Srbija može očekivati postepeno povećanje stepena decentralizacije procesa implementacije projekata. Uz uspostavljanje srpskih operativnih struktura i dobijanje akreditacije IPA, formalni proces upravljanja projektima putem decentralizovanog upravljanja fondovima (DM) postaće obaveza za organe vlasti u Srbiji.

Pošto će važne funkcije ugovaranja i kontrole postati zadatak srpskih organa vlasti i njenih centralnih institucija, krajnji korisnici će preuzeti odgovornost za proces sprovođenja projekta.

To podrazumeva odgovornost za upravljanje projektom, što će zahtevati dodatne sposobnosti i veštine ljudskih resursa. Na primer, korisnici bespovratnih sredstava će potpuno upravljati celokupnom procedurom nabavke („sekundarna nabavka“) jer će postati stvarni „vlasnici“ projekata.

Pomenute odgovornosti će biti i finansijske prirode jer se korisnici bespovratnih sredstava (granta) mogu smatrati odgovornim i za potencijalne propuste koji budu primećeni tokom procesa implementacije projekta.

Metode za sprovođenje procedura za upravljanje projektima koji se finansiraju iz programa eksterne pomoći EU:

direktno centralizovan: Evropska komisija je naručilac i donosi odluke za zemlju korisnika.

indirektno centralizovan: Evropska komisija delegira određene zadatke koji se odnose na sprovođenje nacionalnom telu, koje time postaje naručilac. Takvo nacionalno telo bi, u većini slučajeva, bila razvojna agencija (ili njen ekvivalent) države članice EU.

ex-ante decentralizovan: odluke o nabavci i dodeli ugovora donosi zemlja korisnik, koja deluje kao naručilac, a njene odluke se upućuju Evropskoj komisiji na odobrenje.

ex-post decentralizovan: odluke predviđene ugovorom o finansiranju donosi zemlja korisnik, koja deluje kao naručilac, bez prethodnog upućivanja odluka Evropskoj komisiji na odobrenje.



Na koji način se određuju prioritetni infrastrukturni projekti za finansiranje iz fondova Evropske unije?

Predlozi projekata koji će se finansirati sredstvima EU biraju se na osnovu ustanovljenih kriterijuma o kojima odluku donose ministarstva nadležna za saradnju sa ekspertima iz EU. Ovi kriterijumi se definišu na osnovu strateških prioriteta i zrelosti infrastrukturnih projekata. Kada je reč o programima dodele bespovratnih sredstava za infrastrukturne projekte, kriterijumi se objavljuju u okviru određenog Poziva za podnošenje predloga projekata i definišu se pojedinačno za svaku grant šemu.

Da li se uspostavljaju projektni timovi ili jedinice za sprovođenje ili upravljanje projektima na lokalnom nivou i kakva je njihova veza sa centralnim nivoom?

Uspostavljanje jedinice za sprovođenje projekta predstavlja neophodan korak za uspešnu pripremu i realizaciju bilo kog projekta. Jedinica za sprovođenje projekta treba da poseduje sposobnost za upravljanje projektima sa tehničkog (uključujući i nabavke), ali i sa socijalnog i stanovišta zaštite životne sredine. U tom smislu, jedinica za sprovođenje projekta treba da obezbedi podršku i u pripremnjoj fazi projekta i tokom faze njegovog sprovođenja.

Jedinica za sprovođenje projekta treba da pruži podršku za tehničko upravljanje projektom. To se odnosi na širok spektar aktivnosti povezanih sa implementacijom projekta, poput:

- ◆ podrške radu na tehničkim pripremama (pregled projekata i studija, planiranje, dozvole i drugo), koje su neophodne za pripremu izvodljivih projekata;
- ◆ osiguranja provere kvaliteta – osiguranja kvaliteta nacрта projektnih predloga;
- ◆ pružanja podrške u sprovođenju projekta – u izvršavanju ugovora i kontroli.

Neke jedinice pružaju podršku za vršenje tehničkog nadzora i praćenje ugovora, uključujući:

- ◆ revizije procene projektnih troškova i, ako su dostupni, bilo kakvih planova za početne nabavke i sprovođenje projekta, kao i zahteva za finansiranje nabavke i detaljne planove za ugovaranje, finansiranje i sprovođenje projekta;
- ◆ mišljenja o statusu izrade tehničkih projekata i vremenskom okviru neophodnom za pripremu projekta;
- ◆ procene i komentare bilo kakvih predvidljivih rizika povezanih sa planom sprovođenja nabavke i potencijalnim kašnjenjima i građevinskim ograničenjima u odnosu na plan izgradnje (plan upravljanja građevinskim rizicima).

Podrška upravljanju projektima sa aspekta nabavki blisko je povezana sa tehničkim upravljanjem, koje je definisano za pojedinačne aktivnosti jedinice za sprovođenje projekta. Prethodno pomenuto treba da obuhvati:

- ◆ podršku izradi i izvršenju relevantnog plana za sprovođenje nabavki;
- ◆ podršku aktivnostima jedinice za sprovođenje projekta tokom pripreme tendera i/ili tenderske procedure, uključujući i kriterijume za odabir i dodelu ugovora;
- ◆ podršku pripremi tenderske dokumentacije, odnosno projektnog zadatka za ugovore za usluge, tehničke specifikacije ili zahteve za ugovore za nabavku i radove, indikativne procene budžeta;
- ◆ učešće u radu tenderskih komisija.

Jedinica za sprovođenje projekta treba da učestvuje u vršenju kontrole nad implementacijom projekta i u operativnom praćenju:

- ◆ rokova za ugovaranje,
- ◆ rokova za izvršenje ugovora i
- ◆ rokova za isplatu sredstava.

U vezi sa tim, naročito je važno da jedinica za sprovođenje projekta ima **kompetencije za rešavanje potraživanja izvođača (kao i potraživanja poslodavaca)** da bi nepredviđena plaćanja tokom implementacije projekta svela na najmanji mogući nivo.

Jedinica za sprovođenje projekta igra vodeću ulogu u izveštavanju o sprovođenju projekta, koje uvek mora da bude povezano sa praćenjem i ažuriranjem relevantnih planova za sprovođenje projekta.

Uz to, jedinica za sprovođenje projekta tokom implementacije projekta treba da osigura da svi tenderi budu sprovedeni u skladu sa standardima EU.

Kakva je uloga regionalnih razvojnih agencija u infrastrukturnim projektima na lokalnom nivou?

Uloga regionalnih razvojnih agencija je dvostruka jer su one i promoteri i učesnici u sprovođenju projekta.

Regionalne razvojne agencije se obično osnivaju na nacionalnom ili lokalnom nivou i imaju koordinacijsku i razvojnu funkciju. One su javne profitne ili neprofitne multidisciplinarne operativne institucije koje posluju u oblasti regionalnog razvoja i uprave. Obično je regionalna razvojna agencija zadužena za:

- ◆ koordinaciju izrade razvojne strategije okruga i višegodišnjih akcionih planova;
- ◆ praćenje i izveštavanje o sprovođenju strateških planova okruga;
- ◆ koordinaciju svih aktivnosti povezanih sa regionalnim razvojnim politikama u okrugu;
- ◆ sprovođenje projekta koji se finansira putem dostupnih razvojnih instrumenata, uključujući projekte javno-privatnog partnerstva;
- ◆ privlačenje direktnih stranih investicija;
- ◆ učešće u izradi programskih dokumenata na nacionalnom nivou, na nivou regiona NUTS 2 i za osiguravanje korišćenja strukturnih i kohezionih instrumenata EU;
- ◆ saradnju sa ostalim regionalnim razvojnim agencijama, uključujući i one iz susednih okruga, sa ciljem da promoviše razvojne projekte međuregionalne i prekogranične saradnje;
- ◆ koordinaciju projektne baze podataka, projektnih ideja, evaluaciju i praćenje efekata projekata;
- ◆ tehnička podrška jedinicama lokalne samouprave u pripremi regionalnih projektnih predloga i aplikacija za finansiranje
- ◆ ostale aktivnosti definisane u relevantnim dokumentima regionalnih organa vlasti.

Poglavlje 4

SLAP IS - baza opštinskih infrastrukturnih projekata



Razvoj infrastrukturnih projekata



4. SLAP IS – BAZA OPŠTINSKIH INFRASTRUKTURNIH PROJEKATA

SLAP IS (www.slap.skgo.org) predstavlja jedinstvenu bazu podataka opštinskih infrastrukturnih projekata u Srbiji. Sistem se nalazi u vlasništvu opština i gradova, a održava ga Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština. Jedinice lokalne samouprave su pozvane da u tom sistemu predstave prioritetne projekte u oblasti infrastrukture mogućim izvorima finansiranja (fondovima EU i ostalim).

SLAP IS je jedinstven mehanizam za:

- ◆ identifikaciju opštinskih, međuopštinskih i regionalnih infrastrukturnih projekata u skladu sa uputstvima nadležnih institucija i lokalnim i nacionalnim strateškim prioritetima,
- ◆ praćenje razvojnog nivoa i zrelosti infrastrukturnih projekata u skladu sa Zakonom o planiranju i izgradnji i procedurama EU,
- ◆ ocenjivanje zrelosti projekata i drugih institucionalnih, finansijskih i tehničkih aspekata prema unapred utvrđenim kriterijumima, koji su usaglašeni u saradnji sa resornim ministarstvima,
- ◆ prioritizaciju projekata za finansiranje prema njihovoj spremnosti i kvalitetu.

4.1. Svrha sistema SLAP IS

Informacioni sistem SLAP kreiran je 2006. godine, a 2009. godine aktivirana je i veb-verzija SLAP softvera, namenjena internet korišćenju. SLAP IS je baza podataka o infrastrukturnim projektima u oblasti ekonomskog razvoja, zaštite životne sredine i društvene infrastrukture. Pošto je zasnovan na stalnom protoku projekata, SLAP IS predstavlja *project pipeline* infrastrukturnih projekata na lokalnom nivou i sadrži sve neophodne informacije o spremnosti projekata (dostupnost projektno-tehničke dokumentacije) i o njihovim institucionalnim, finansijskim i drugim aspektima. Informacioni sistem SLAP uveden je sa namerom da:

- ◆ predstavlja listu projekata lokalne infrastrukture, kao deo dokumenata za strateško upravljanje; pozicionira se kao široko prihvaćena baza podataka lokalne infrastrukture, koju redovno koriste nacionalni i lokalni akteri; jedinicama lokalne samouprave jasno predstavi uputstva centralne vlasti i drugih finansijera o prioritetima za finansiranje;
- ◆ poboljša koordinaciju i saradnju između institucija na centralnom nivou i jedinica lokalne samouprave u planiranju, pripremi i finansiranju strateški prioritetnih infrastrukturnih projekata;
- ◆ pripremi i unapredi kapacitete lokalne samouprave za korišćenje fondova EU;
- ◆ prioritizuje projekte za tehničku i finansijsku podršku prema njihovoj spremnosti i kvalitetu u skladu sa kriterijumima koje su razvila ministarstva i drugi finansijeri.

Trenutno su predviđeni sledeći tipovi izveštaja, koji se na zahtev korisnika mogu automatski generisati:

- ◆ SVI PROJEKTI – lista svih objavljenih projekata u SLAP IS;
- ◆ SUMARNI PREGLED – ukupan broj projekata po sektorima i tipovima projekata, uz statistiku potrebnih investicija;
- ◆ PROJEKTI PO OPŠTINAMA – spisak svih projekata po opštinama u sistemu SLAP;
- ◆ PROJEKTNNA DOKUMENTACIJA – spisak projektne dokumentacije za projekte unete u sistem SLAP i
- ◆ RANGIRANI PREGLED PROJEKATA.

4.2. SLAP IS kao sistem za kontinuirano praćenje stepena pripremljenosti projekta

U sistem SLAP se mogu uneti projekti bez obzira na stepen njihove pripremljenosti. U tom smislu, on može da bude i replika plana kapitalnih investicija opštine u jednom globalnom državnom informacionom sistemu. Zamišljeno je da SLAP IS, kao sistem upitnika i kriterijuma za rangiranje, ali i stručna služba podrške sistema SLAP (SKGO/SLAP tim), uvek daju odgovore na pitanje šta je neophodno učiniti da bi se povećao „stepen pripremljenosti“ projekta za finansiranje. **Kriterijumi za ocenjivanje kvaliteta i spremnosti projekata usklađeni su sa sektorskim strateškim dokumentima i prioritetima, kao i sa zahtevima za finansiranje infrastrukturnih projekata iz fondova EU.** U tom smislu, cilj kontinuiranog razvoja i unapređenja SLAP IS jeste da sadrži projekte koji će u perspektivi biti finansirani iz različitih izvora finansiranja.

SLAP IS obuhvata podatke vezane za sve faze pripreme projektno-tehničke dokumentacije, u skladu sa Zakonom o planiranju i izgradnji, zahtevima EU za finansiranje infrastrukturnih projekata, kao i informacije o vlasništvu nad lokacijom (sa mogućnošću dodavanja dokumenata, priloga uz odgovarajuće pitanje SLAP upitnika).

Da bi SLAP IS mogao kontinuirano da se koristi kao sistem za programiranje i planiranje međunarodne razvojne pomoći i domaćih izvora za finansiranje infrastrukturnih projekata na lokalnom i regionalnom nivou, neophodno ga je dalje unapređivati, tako da bude:

- ◆ aktuelan, odnosno da predstavlja stvarnu sliku stanja infrastrukture na lokalnom ili regionalnom nivou, sa potpunim, ažurnim i verodostojnim podacima;
- ◆ ujednačen u kvalitetu predloga projekata;
- ◆ relevantan za potencijalnog finansijera;
- ◆ prilagodljiv u odnosu na potencijalnu zainteresovanu stranu.



Prilagodljivost podrazumeva:

- ◆ fleksibilnost u kreiranju izveštaja;
- ◆ fleksibilnost u formiranju sistema rangiranja;
- ◆ mogućnost prilagođavanja prema sektoru („*sector specific*“ pristup) i
- ◆ mogućnost prilagođavanja prema instituciji („*institution specific*“).

Priprema projekata korišćenjem jedinstvene procedure za različite opcije finansiranja – adekvatno „pripremljen projekat“ mora da bude zadovoljavajući za strane donatore, finansijske institucije, kao i nacionalne fondove. Najvažnije je da svi projekti budu sprovedeni u skladu sa važećim zakonima u Republici Srbiji.

4.3. Operativno uputstvo za unos podataka u bazu SLAP

Osnov pripreme za unos opštinskih ili regionalnih projekata u sistem SLAP jeste komunikacija SLAP koordinatora sa entitetima – nosiocima projekta na prikupljanju podataka o infrastrukturnom projektu.

U procesu identifikacije infrastrukturnih projekata u lokalnim strategijama i praćenju projekta u procesu pripreme i realizacije, SLAP koordinador treba da se konsultuje sa rukovodiocem entiteta za lokalni ekonomski razvoj (kancelarija za LER, kancelarija gradonačelnika), rukovodiocem resorne službe (najčešće je to načelnik, i to u slučaju kad on ne učestvuje u radu kancelarije za LER) i rukovodiocem entiteta za pripremu i/ili implementaciju projekta (najčešće je to direktor, i to u slučaju kad ne učestvuje u radu kancelarije za LER). Za informacije koje se odnose na projektno-tehničku dokumentaciju infrastrukturnog projekta, treba uključiti predstavnike komunalnih preduzeća i Direkcija za izgradnju.

U sledećim tabelama dat je pregled podataka za unos u SLAP IS sa obrazloženjem i izvorom.

Oblast:	Podaci za unos	Obrazloženje	Izvorni dokument	Gde pronaći?
Zaštita životne sredine	Koristi / uticaj na životnu sredinu	Direktne koristi ili uticaji infrastrukturnog projekta na životnu sredinu (opseg i ozbiljnost moguće degradacije životne sredine) odnose se samo na prirodno okruženje. To ne treba mešati sa infrastrukturnim, zdravstvenim i socijalnim koristima ili uticajima koji su posebno navedeni. Investicije mogu doneti korist ili štetu životnoj sredini, ili i jedno i drugo. Ovaj potkriterijum procenjuje i pozitivan i negativan uticaj na životnu sredinu. Infrastrukturni projekti zaštite životne sredine obično pozitivno utiču na prirodnu sredinu, pri čemu neki smanjuju ili zaustavljaju nepovratne procese degradacije prirodnog okruženja. Korist od projekta takođe zavisi od ekoloških odlika i osobenosti životne sredine. Sve zaštićene oblasti vodnih resursa, zaštićena prirodna dobra, odnosno područja (strogi rezervat prirode, specijalni rezervat prirode, nacionalni park, spomenik prirode, zaštićeno stanište, predeo izuzetnih odlika, park prirode), kao i kulturno i istorijsko nasleđe smatraju se osetljivim oblastima.	Studija o proceni uticaja na životnu sredinu i/ili studija opravdanosti	Sekretarijat za zaštitu životne sredine, Direkcija za izgradnju, JKP „Vodovod“, „Čistoća“, ekološki inspektor
	Uticaj na zdravlje ljudi	Ovaj potkriterijum pokazuje doprinos opštem zdravlju lokalnog stanovništva obuhvaćenog projektom. Poboļšanje zdravlja ljudi predstavlja ključno načelo za mnoge direktive EU i zakone Srbije u oblasti zaštite životne sredine. Jedan od načina poboljšanja zdravlja stanovništva jeste prevencija bolesti, a može se izraziti smanjenjem broja dana radno sposobnog stanovništva provedenih na bolovanju. Praćenje takvog pokazatelja je složeno i zahteva stalno prikupljanje podataka. Zato je predloženo da se koristi jednostavniji pokazatelj, kao što je broj ljudi koji imaju koristi od projekta. Treba imati u vidu da za projekte tretmana otpadnih voda pojam ekvivalentnih stanovnika (ES) obično nije jednak broju stanovnika koji imaju koristi od projekta. S druge strane, broj stanovnika regiona obuhvaćenog regionalnim centrom za upravljanje otpadom generalno se poklapa sa zbirom stanovnika opština koje participiraju u zajedničkom centru.		
	Prioritet u zaštiti životne sredine	Ovaj potkriterijum uzima u razmatranje vezu između cilja projektnog predloga i njegovog doprinos ostvarenju prioriteta definisanih nacionalnom politikom i strategijama. Odnosi se na prioritete ciljeve u Nacionalnom programu zaštite životne sredine (NPZZS), Strategiji upravljanja otpadom (SUO), kao i lokalnim i regionalnim planovima.		

Oblast	Podaci za unos	Obrazloženje	Izvorni dokument	Gde pronaći?
Finansije	Investicija po stanovniku	Investicija po stanovniku predstavlja odnos ukupne vrednosti investicije projektnog predloga prema broju korisnika projekta u opštini/regionu. Ona zavisi od vrste projekta zbog prosečne visine investicije i, prema tome, razlikuje se od sektora do sektora.	Projektna dokumentacija, studija opravdanosti, opštinski budžet, odluka Vlade RS, predlog plana JKP, statistički podaci „Opštine u Srbiji”	Opština – sektor za budžet, JKP – tehnička služba, finansijska služba, Direkcija za vode
	Obezbeđena sredstva	Finansijska sredstva se mogu obezbeđiti na četiri načina: sopstvena sredstva predlagača projekta, domaći izvori finansiranja, međunarodni finansijski izvori ili komercijalna finansijska sredstva (uključujući privatno-javno partnerstvo koje obezbeđuje sredstva). Iznos obezbeđenih sredstava je važan pokazatelj posvećenosti predlagača projekta. Zbog toga finansijske institucije i donatori najčešće zahtevaju da određeni procenat troškova projekta pokrivi korisnik. To učešće iznosi najmanje 15 odsto za infrastrukturne projekte koje finansira EU.		
	Pokrivenost (povračaj) troškova	Pokrivenost (povračaj) troškova pokazuje nivo do koga organizacija odgovorna za realizaciju predloženog projekta može da pokrije operativne troškove, troškove održavanja amortizaciju. Nivo pokrivenosti troškova suštinski je važan pokazatelj za finansijsku održivost predloženog projekta		
Socioekonomski	Ekonomska razvijenost	Uredbom Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja utvrđena je jedinstvena lista ekonomske razvijenosti opština, koje su razvrstane u prvu, drugu, treću i četvrtu grupu, i devastirana područja na osnovu statističkih podataka za 2011. godinu (Uredba o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave za 2011. godinu (“Službeni glasnik RS”, br. 69/2011). Osnovni pokazatelj je zbir mase zarada i penzija i prihoda budžeta lokalne samouprave, a dopunski pokazatelji su demografski rast ili pad, stopa nezaposlenosti i stepen obrazovanja.	Uredba (Sl. glasnik RS, br. 69/2011), Studija opravdanosti, statistika – „Opštine u Srbiji”, Izveštaji JKP, kreditna sposobnost opštine/grada	Opština – sekretarijat za finansije, privredu, LER, JKP – finansijska služba, služba naplate, zavod za statistiku, Ministarstvo finansija
	Pristupačnost investicije	Ovaj potkriterijum pokazuje mogućnosti nosioca projekta (na primer, opštine) da obezbedi deo sredstava za predloženu investiciju, što upućuje na mogućnost da se obezbedi traženo kofinansiranje kao i na dugoročnu održivost projekta (na primer, mogućnost da se posrojenjem pravilno upravlja i da se ono održava u dužem vremenskom periodu). Pokazatelj pristupačnosti investicije za određene institucije jeste njihov kapacitet za pozajmljivanje novca – kreditna sposobnost. Kreditna sposobnost opština u Srbiji regulisana je zakonom i određuje je Ministarstvo finansija.		
	Efikasnost naplate komunalnih usluga	Ovaj potkriterijum pokazuje mogućnosti naplate komunalne usluge od individualnih domaćinstava. Dugoročna održivost projekta direktno zavisi od spremnosti stanovništva da plaća obaveze proistekle iz realizacije projekta. Pouzdani pokazatelj nivoa pristupačnosti cena i naplate jeste postojeći podatak o procentu naplate u opštini/regionu.		

Oblast	Podaci za unos	Obrazloženje	Izvorni dokument	Gde pronaći?
Tehnički	Potreba za infrastrukturom	Ovaj potkriterijum pokazuje postojeći nivo opremljenosti predlagača projekta komunalnom infrastrukturom i komunalnim uslugama.	Projektna dokumentacija, Studija opravdanosti, osnovni strateški dokument (Strategija...), prostorni plan (RS, opština, region), izveštaji JKP	JKP – tehnička služba, Direkcija za izgradnju, sektor za urbanizam, Regionalna razvojna agencija (RRA), vodoprivredni inspektor
	Složenost projekta	Sve nacionalne strategije preporučuju tehnologije sa višim stepenom integracije. Složenost projekta zavisi od sektora projekta. Izbor tehnologije se određuje na nivou studije opravdanosti, odnosno idejnog projekta.		
	Rizici projekta	Rizici projekta mogu se procenjivati u odnosu na tip radova: izgradnja novog objekta; proširenje, rekonstrukcija ili unapređenje, „Proširenje“ znači povećanje kapaciteta postrojenja bez veće promene tehničkog rešenja ili tehnologije. „Rekonstrukcija“ se definiše kao izmena tehnologije izmenom mehaničkih i električnih delova postrojenja bez promene parametara na izlazu. „Unapređenje (poboljšanje)“ dovodi do promena parametara procesa na izlazu.		
	Demonstracioni potencijal	Ovaj potkriterijum procenjuje do kojeg je nivoa projekat tipičan i inovativan, tako da se kao primer može primeniti na drugim mestima. On vrednuje potencijalni uticaj ponavljanjem i opštom upotrebljivošću, a ne samo pojedinačnom vrednošću projekta. Tako, mali projekat koji će se na sličan način ponavljati veći broj puta ili će njegovi rezultati biti važni za mnoge druge projekte ima veći značaj nego veliki projekat koji se verovatno neće ponavljati mnogo puta ili nikada.		



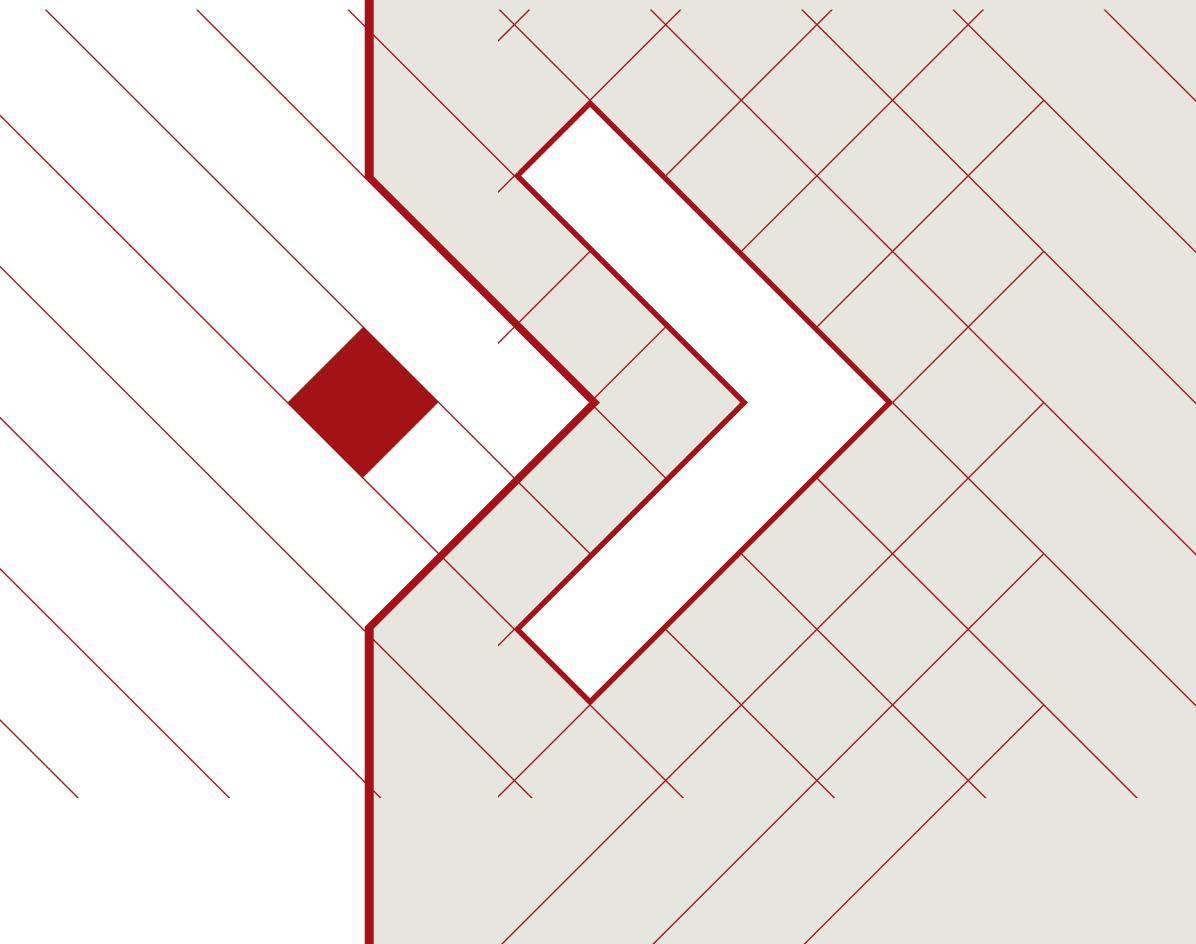
Oblast:	Podaci za unos	Obrazloženje	Izvorni dokument	Gde pronaći?
Institucionalni	Regionalni aspekt	Sve nacionalne strategije upućuju (posebno u oblasti upravljanja otpadom) na to da predloženi projekti treba budu zasnovani na regionalnom konceptu.	Projektna dokumentacija, Studija opravdanosti, osnovni strateški dokument (Strategija...), prostorni plan (RS, opština, region), izveštaji JKP	JKP – tehnička služba, Direkcija za izgradnju, sektor za urbanizam, Regionalna razvojna agencija (RRA), vodoprivredni inspektor
	Institucionalni kapacitet operatera	Ovim potkriterijumom se procenjuje kapacitet operatera da prihvati i preuzme odgovornost za razvoj i sprovođenje projekta. Kapacitet operatera je ključan za uspešno sprovođenje projekta, a utiče i na kasnije upravljanje postrojenjem.		
	Vlasništvo i nadležnost nad projektom	Ovaj potkriterijum razmatra da li su vlasništvo nad projektom i nadležnost za njegovu realizaciju precizirani odgovarajućim aktima. Nejasna podela odgovornosti uvećava šanse za kašnjenje i povećanje troškova projekta. Ako ne postoji jasan institucionalni okvir za sprovođenje i finansiranje projekta ili ako ne postoji sporazum o tome koja organizacija će voditi projekat (na primer, u slučaju da projekat predlaže više opština), to može da izazove ozbiljna kašnjenja i probleme u sprovođenju projekta, a time i u kasnijem pružanju usluga.		
	Posvećenost opštine/regiona projektu	Veoma je važno za uspeh projekta da je u potpunosti podržan od opštine/regiona i da predstavlja opštinski/regionalni prioritet. Strateški opštinski dokument sa formalnom izjavom predsednika opštine (gradonačelnika) da predloženi projekat ima prioritetni značaj za opštinu i da je ona potpuno posvećena ispunjenju obaveze, uzeće se u obzir samo ako je zvanično usvojen od opštinske skupštine. Prethodno finansiranje infrastrukturnih projekata životne sredine mora biti potvrđeno zvaničnim opštinskim finansijskim izveštajima, dok se posebna finansijska sredstva namenjena za ovaj projekat potvrđuju tekućim opštinskim budžetom.		

***I Vaša lokalna samouprava
može postati
primer dobre prakse!***



Poglavlje 5

Aneksi



Razvoj infrastrukturnih projekata



ANEKS 1. Moguće teme i pitanja za procenu održivosti opcija upravljanja otpadom

Teme	Pitanja
Održivo korišćenje resursa	Nivo reciklaže materijala
Klimatske promene	Emisije gasova staklene bašte (CO ₂ i CH ₄) Energetska efikasnost (potrošnja i proizvodnja) Proizvodnja obnovljive energije
Kvalitet vazduha	Emisije zagađenja (objekti i sakupljanje/prevoz otpada)
Vodni resursi	Ispuštanje otpadnih materija Potrošnja vode Rizik od poplava
Održivo upravljanje otpadom	Sprečavanje/minimalizacija otpada Kretanje prema gore po hijerarhiji otpada Minimalizacija uklanjanja otpada Opseg u kojem regija upravlja svojim otpadom
Zemljište i tlo	Kontaminacija zemljišta Zauzetost zemljišta Korišćenje prethodno izgrađenog zemljišta Korišćenje tla, uticaj na kvalitet tla
Pejzaž	Uticaj na pejzaž (urbani, ruralni, prigradski) Uticaj na zaštićena područja/zelene zone
Biološka raznolikost	Očuvanje biološke raznolikosti
Kulturno-istorijsko okruženje	Zaštita arhitektonske baštine
Socijalna privlačnost	Uticaj na privlačnost lokaliteta (buka, prašina, svetlo) Uticaj na rekreacijske i otvorene prostore
Kvalitet okoline	Poboljšanje kvaliteta prostora u kojem žive ljudi
Saobraćaj	Kilometri koje otpad prevaljuje Uticaj na lokalnu infrastrukturu Smanjenje zavisnosti od automobila
Zdravlje	Uticaj na zdravlje ljudi
Pristup uslugama	Kvalitetan i jednak pristup uslugama Poboljšan pristup za ugrožene kategorije
Uključenost zainteresovanih strana	Prilike za učešće zainteresovanih strana Prilike za edukaciju i podizanje svesti
Održiv privredni razvoj	Troškovi upravljanja otpadom Ekonomске koristi minimalizacije otpada Broj stvorenih radnih mesta

ANEKS 2. Studija slučaja: Kolubarski regionalni sistem za snabdevanje vodom

U nastavku je dat prikaz osnovnih faza upravljanja projektnim ciklusom na jednom od značajnih projekata opštinske infrastrukture koji su podržani od EU kroz program MISP počevši od identifikacije, formulacije, realizacije i drugih faza, do potpunog zaokruživanja projektnog ciklusa. Reč je o projektu Kolubarskog regionalnog sistema za vodosnabdevanje koji treba da obezbedi dugoročno i stabilno snabdevanje vodom za piće grada Valjeva i opština Lazarevac, Lajkovac, Mionica i Ub. U narednom prilogu prikazana je oblast obuhvaćena projektom Kolubarskog regionalnog sistema (KRS).

OBUHVAT KOLUBARSKOG REGIONALNOG SISTEMA ZA SNABDEVANJE VODOM



Naime, KRS zasnovan je na Prostornom planu Republike Srbije i Vodoprivrednoj osnovi Republike Srbije i predstavljaće bazu snabdevanja vodom za piće u navedenim opštinama. Potrebne količine vode dominantno će se obezbeđivati iz regionalnog izvorišta vodosnabdevanje – akumulacije „Stubo-Rovni“ kod Valjeva, zahvaćena voda biće prečišćena do zahtevanog kvaliteta za vodu za piće na zajedničkom, regionalnom postrojenju za prečišćavanje i potom sistemom magistralnih cevovoda čiste vode, uključujući sve neophodne elemente (pumpne instalacije, rezervoare, kontrolno-regulacione elemente), biće transportovana do svih opština-korisnika.

Regionalnim sistemom upravljaće zajedničko, regionalno JP „Kolubara“ iz Valjeva, čiji su osnovni zadaci realizacija sistema i, od trenutka kada KRS postane operativan, upravljanje sistemom do tačaka isporuke vode u opštinske vodovodne sisteme.

Identifikacija, priprema-formulacija i naredni koraci u realizaciji KRS dobro ilustruju faze upravljanja projektnim ciklusom za veliki, regionalni projekat opštinske infrastrukture.



U fazi identifikacije projekta sa registracijom u reprezentativnu bazu podataka projekata ključnu ulogu imala je Radna grupa koja je formulisala koncept projekta i sa predstavnicima svih opština-učesnika obezbedila opštu podršku – konsenzus o potrebi za projektom i njegovim prioritnim statusom za sve pripadajuće opštine. Radna grupa za pripremu i realizaciju projekta formirana je 2008. godine. Radna grupa je obezbedila stalnu i intenzivnu saradnju sa svim opštinskim komunalnim preduzećima nadležnim za vodosnabdevanje, kao i sa organima lokalne samouprave u procedurama donošenja odluka od značaja za projekat.

Kada je projekat odobren od strane Nadzornog odbora MISP za tehničku podršku u fazi pripreme projekta, Radna grupa imala je ključnu ulogu u opštoj koordinaciji i obezbeđivanju podataka za izradu Studije opravdanosti, aktivnom učešću u razmatranju i odobravanju rešenja predloženih Studijom i planiranju realizacije elemenata projekta prema planu fazne realizacije.

Po usvajanju Studije opravdanosti za projekat Kolubarskog regionalnog sistema za snabdevanje vodom od strane Nadzornog odbora MISP i svih opština korisnika, jedan od ključnih koraka u fazi dalje pripreme projekta za realizaciju bilo je formisanje, razmatranje i odobravanje takozvanog Pisma o angažovanju kojim su definisane obaveze partnera u realizaciji projekta (opštine, Vlada RS, EUD). Pismo o angažovanju razmatrano je i odobreno od strane skupština svih opština – korisnika i potpisano u oktobru 2010. godine.

Dalje angažovanje projektne Radne grupe tokom 2011. godine u najvećoj meri se odnosilo na za pripremu potrebne tehničke dokumentacije (idejni, glavni projekat), rešavanje imovinsko-pravnih pitanja na lokacijama i trasama projekta, dobijanje potrebnih uslova, saglasnosti i dozvola. Učešće Radne grupe bilo je izuzetno značajno i tokom izrade tenderske dokumentacije (druga polovina 2011. i početak 2012.).

Za potrebe realizacije projekta, uz korišćenje ljudskih resursa Radne grupe, i neophodne dopune, formirana je Jedinica za realizaciju projekta čije će aktivnosti biti vezane za izgradnju elemenata projekta.

Uloga Jedinice za realizaciju projekta posebno je značajna u obezbeđivanju svih uslova za izvođenje radova (pristup, priključci), koordinaciju sa svim opštinskim i republičkim službama i institucijama tokom izvođenja radova.

- ◆ Jedinica aktivno učestvuje u praćenju sprovođenja ugovora redovnim obilaskom gradilišta/terena, sa izabranim nadzornim organom. Održava redovne sastanke (nedeljne, mesečne), prati napredovanje radova/dostavu opreme i učestvuje u pripremi eventualnih aneksa ugovora.

- ◆ Jedinica saraduje sa nadzorom u pripremi tromesečnih izveštaja o napretku izvođenja radova/dostave i ugradnje opreme za poslodavca.

- ◆ Takođe, uz predlog nadzora, predlaže poslodavcu/investitoru eventualno produženje roka izvođenja radova/dostave opreme.

- ◆ Sve vreme trajanja projekta jedinica sprovodi tehničku i finansijsku kontrolu izvedenih radova, vrši pregled i proverava privremene mesečne situacije (koje je overio nadzorni organ).

- ◆ Po završetku radova jedinica vrši pregled konačne situacije, učestvuje u pregledu izvedenih radova i sastavljanju konačnog obračuna.

- ◆ Jedinica daje predlog investitoru za preuzimanje radova i sa nadzorom označava početak perioda za otklanjanje eventualnih nedostataka.

Osnov za pokretanje/identifikaciju ove faze projekta bile su prioritetne potrebe za poboljšanje usluga u domenu snabdevanja vodom, ali i, što je podjednako važno, i postojeći strateški i planski dokumenti, međuopštinski sporazumi o izgradnji i korišćenju sistema kao i dugogodišnje postojanje regionalnog operatera – javnog preduzeća, sa potrebnom strukturom i kapacitetima. U narednom prilogu prikazan je realan vremenski raspored pojedinih koraka PCM za slučaj Kolubarskog regionalnog sistema.

U nastavku je dat pregled karakteristika i preduslova koji su omogućili adekvatnu i efikasnu pripremu koja rezultuje u realizaciji projekta:

- ◆ utemeljenost i usklađenost sa nacionalnim strateškim i planskim dokumentima;
- ◆ regionalni karakter sa značajnim brojem korisnika – oko 200.000;
- ◆ stvara pretpostavku za efektivnu regionalnu saradnju u vitalnoj komunalnoj funkciji;
- ◆ jasno identifikovan „vlasnik projekta“, odnosno operater sistema, sa vizijom daljeg razvoja;
- ◆ konsenzus – podrška projektu u svim opštinama-korisnicama;
- ◆ postojanje regionalnog operatera, odnosno projektnog tima spremnog i sposobnog da se uključi u pripremu i realizaciju;
- ◆ realna podrška Vlade RS u pripremi i realizaciji (kofinansiranje);
- ◆ uspostavljena međuopštinska saradnja;
- ◆ omogućava usklađivanje sa standardima EU.

Rad na pripremi i realizaciji ovako kompleksnog i zahtevnog regionalnog infrastrukturnog projekta podrazumevao je suočavanje sa brojnim izazovima i pitanjima koja je projektni tim rešavao uz saradnju sa programom MISP:

- ◆ definisanje realnih potreba, tehnoekonomske optimalnih rešenja i faznosti realizacije;
- ◆ potvrđivanje odgovarajuće konstrukcije kofinansiranja; EU, Vlada RS, opštine;
- ◆ potvrđivanje i osnaživanje međuopštinske saradnje, posebno za potrebe projekta;
- ◆ priprema projekta za procesom revizije, rešavanja imovinskopravnih pitanja i dobijanja potrebnih saglasnosti i dozvola.

U tabeli je kao primer dat vremenski plan projekta „Kolubarskog regionalnog sistema za snabdevanje vodom“, a čija je realizacija planirana iz sredstava IPA 2010.



Tabela 1: Vremenski plan projekta „Kolubarskog regionalnog sistema za snabdevanje vodom“

Aktivnost	Datum početka	Datum završetka
1. Studija izvodljivosti	03/2009	07/2009
2. Analiza troškova i koristi	08/2009	09/2009
3. Procena uticaja na životnu sredinu	01/2010	07/2010
4. Tehnička dokumentacija	12/2010	07/2011
5. Priprema tenderske dokumentacije	05/2011	09/2011
6. Planirano objavljivanje tendera	04/2012	
7. Kupovina zemljišta	12/2010	07/2011
8. Faza izgradnje	09/2012	09/2014
9. Faza rada sistema	od 10/2014	

ANEKS 3. Objekti značajni za Republiku, navedeni u členu 133 Zakona o planiranju i izgradnji

Ministarstvo izdaje građevinsku dozvolu za izgradnju sledećih kategorija objekata:

1. visokih brana i akumulacija napunjenih vodom, jalovinom ili pepelom za koje je propisano tehničko osmatranje;
2. nuklearnih objekata i drugih objekata koji služe za proizvodnju nuklearnog goriva, radioizotopa, ozračivanja, uskladištenje radioaktivnih otpadnih materija u naučnoistraživačke svrhe;
3. objekata za preradu nafte i gasa, međunarodnih i magistralnih produktovoda, gasovoda i naftovoda za transport, gasovoda nazivnog radnog natpritiska preko 16 bara ako prelaze najmanje dve opštine, skladišta nafte, gasa i naftnih derivata kapaciteta preko 500 tona, magistralnih i regionalnih toplodalekovoda, objekata za proizvodnju biodizela;
4. objekata bazne i prerađivačke hemijske industrije, crne i obojene metalurgije, objekata za preradu kože i krzna, objekata za preradu kaučuka, objekata za proizvodnju celuloze i papira i objekata za preradu nemetalčnih mineralnih sirovina, osim objekata za primarnu preradu ukrasnog i drugog kamena, u skladu sa kapacitetima definisanim u Uredbi o utvrđivanju liste projekata za koje je obavezna procena uticaja i liste projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu;
5. stadiona za 10.000 i više gledalaca, objekata konstruktivnog raspona 50 i više metara, objekata visine 50 i više metara, silosa kapaciteta preko 10.000 m³, objekata kazneno-popravnih ustanova;
6. hidroelektrane i hidroelektrane sa pripadajućom branom snage 10 i više MW, termoelektrane snage 10 i više MW i termoelektrane-toplane električne snage 10 i više MW i dalekovoda i trafostanica napona 110 i više kV;
7. međuregionalnih i regionalnih objekata vodosnabdevanja i kanalizacije, postrojenja za pripremu vode za piće kapaciteta preko 40 l/s i postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda u naseljima preko 15.000 stanovnika ili kapaciteta 40 l/s;
8. regulacionih radova za zaštitu od velikih voda gradskih područja i ruralnih površina većih od 300 hektara;
9. kulturnih dobara od izuzetnog značaja i njihove zaštićene okoline, sa jasno određenim granicama katastarskih parcela, kulturnih dobara upisanih u Listu svetske kulturne i prirodne baštine i objekata u zaštićenim područjima u skladu sa aktom o zaštiti kulturnih dobara (osim pretvaranja zajedničkih prostorija u stan, odnosno poslovni prostor u zaštićenoj okolini kulturnih dobara od izuzetnog značaja i kulturnih dobara upisanih u Listu svetske kulturne baštine), kao i objekata u granicama nacionalnog parka i objekata u granicama zaštite zaštićenog prirodnog dobra od izuzetnog značaja (osim porodičnih stambenih objekata, poljoprivrednih i ekonomskih objekata i njima potrebnih objekata infrastrukture, koji se grade u selima), u skladu sa zakonom;
10. postrojenja za tretman neopasnog otpada, spaljivanjem ili hemijskim postupcima, kapaciteta više od 70 tona dnevno;



11. postrojenja za tretman opasnog otpada spaljivanjem, termičkim i/ili fizičkim, fizičko-hemijskim, hemijskim postupcima, kao i centralna skladišta i/ili deponije za odlaganje opasnog otpada;
12. aerodroma;
13. putničkih pristaništa, luka, pristana i marina;
14. državnih puteva prvog i drugog reda, putnih objekata i saobraćajnih priključaka na ove puteve i graničnih prelaza;
15. javne železničke infrastrukture sa priključcima i metroa;
16. telekomunikacionih objekata, odnosno mreža, sistema ili sredstava međunarodnog i magistralnog značaja i onih koji se grade na teritoriji dve ili više opština;
17. hidrograđevinskih objekata na plovnim putevima;
18. plovnih kanala i brodskih prevodnica koji nisu u sastavu hidroenergetskog sistema;
19. regionalnih deponija, odnosno deponija za odlaganje neopasnog otpada za područje nastanjeno sa preko 200.000 stanovnika;
20. objekata za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora energije snage 10 i više MW, kao i za elektrane sa kombinovanom proizvodnjom.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

005.8:352.07

RAZVOJ infrastrukturnih projekata : vodič za jedinice lokalne samouprave / [autori Nenad Ivanišević ... et al.]. - Beograd : Stalna konferencija gradova i opština, 2012 (Beograd : Kosmos). - 99 str. : ilustr. ; 24 cm

Tiraž 1.000.

ISBN 978-86-88459-13-6

1. Иванишевић, Ненад [аутор]

а) Управљање пројектима - Локална самоуправа

COBISS.SR-ID 193638668



Stalna konferencija
gradova i opština

SKG Savez gradova i opština Srbije

Stalna konferencija gradova i opština

Makedonska 22/VIII, 11 000 Beograd, Srbija

Tel. +381 11 3223 446

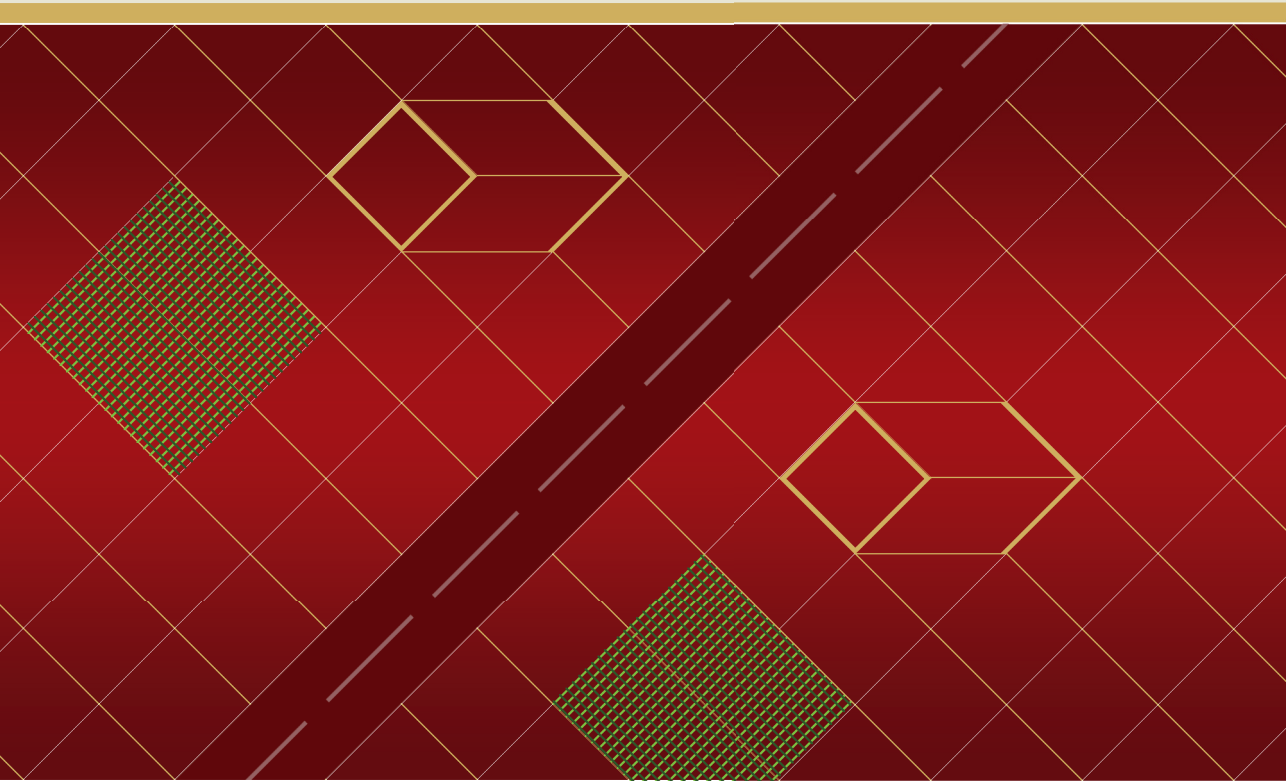
Fax. + 381 11 3221 215

www.skgo.org

secretariat@skgo.org



OPŠTINSKA INFRASTRUKTURA
REGISTRUJTE SVOJ PROJEKAT



Program finansira Evropska unija
Funded by the European Union

ISBN 978-86-88459-13-6



9 788688 459136