

UNIVERZITET SINGIDUNUM

Departman za
poslediplomske studije

POSLOVNA EKONOMIJA
MASTER STUDIJSKI PROGRAM

MASTER RAD

PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR SISTEMA
JAVNIH NABAVKI

Mentor:
doc. dr Tijana Radojević

Kandidat:
Maja Anđelković 400502/2012

Beograd, 2014.

S A D R Ž A J:

UVOD.....	4
I JAVNA PREDUZEĆA KAO PRIVREDNI SUBJEKTI.....	9
1. Javna preduzeća.....	10
1.1. Pojam i karakteristike javnih preduzeća.....	10
1.2. Delatnosti javnih preduzeća.....	11
1.3. Značaj i neophodnost osnivanja javnih preduzeća.....	12
1.4. Efikasnost javnih preduzeća.....	13
II TEORIJSKE OSNOVE JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA.....	15
1. Istorijski razvoj javno-privatnog partnerstva tržišno razvijenih zemalja.....	16
2. Pravni okvir za uspešno sprovođenje javno-privatnog partnerstva.....	17
3. Pojam i karakteristike javno-privatnog partnerstva.....	19
4. Modeli javno-privatnog partnerstva.....	21
5. Učešće privatnog kapitala u finansiranju infrastrukture.....	23
6. Očekivanja investitora javno-privatnih partnerstava.....	24
7. Ključne determinante javno-privatnog partnerstva.....	25
III ZAKONODAVNI OKVIR JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA U REPUBLICI SRBIJI.....	28
1. Istorijski razvoj javno-privatnog partnerstva u Republici Srbiji.....	29
2. Pravni okvir javno-privatnog partnerstva Republike Srbije.....	30
3. Osnovni pojmovi Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama.....	32
3.1. Javni sektor.....	32
3.2. Privatni sektor.....	33
4. Načela javno-privatnog partnerstva.....	33
5. Oblici javno-privatnog partnerstva.....	34
6. Značaj Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama.....	36
7. Izazovi u primeni novog okvira javno-privatnog partnerstva.....	37
IV UPRAVLJANJE PROJEKTNIM CIKLUSOM JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA.....	38
1. Model projektnog ciklusa javno-privatnog partnerstva.....	39
1.1. Faza pripreme.....	40
1.1.1. Identifikacija.....	40
1.1.2. Formulacija.....	40
1.1.3. Predlog projekta.....	41
1.1.4. Izbor modela javno-privatnog partnerstva.....	42
1.1.5. Usvajanje projekta.....	43
1.1.6. Objavljivanje tendera za izbor partnera.....	43
1.1.7. Izbor privatnog partnera.....	43
1.1.8. Pisanje i potpisivanje ugovora.....	44
2.1. Sprovođenje projekta.....	44
3.1. Kontrola i evaluacija.....	44

V PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR SISTEMA JAVNIH NABAVKI U REPUBLICI SRBIJI.....	46
1. Pravni okvir sistema javnih nabavki u Republici Srbiji.....	47
1.1. Načela javne nabavke.....	49
1.1.1. Načelo efikasnosti i ekonomičnosti.....	49
1.1.2. Načelo obezbeđivanja konkurencije.....	50
1.1.3. Načelo transparentnosti postupka javne nabavke.....	50
1.1.4. Načelo jednakosti ponuđača.....	51
1.1.5. Načelo zaštite životne sredine i obezbeđivanja energetske efikasnosti.....	51
2. Institucionalni okvir sistema javnih nabavki u Republici Srbiji.....	51
VI OSNOVNE ODREDBE ZAKONA O JAVNIM NABAVKAMA.....	54
1. Predmet Zakona o javnim nabavkama.....	55
2. Pojam javne nabavke.....	55
3. Predmet javne nabavke.....	55
4. Pojam naručioca.....	56
5. Nabavke na koje se Zakon o javnim nabavkama ne primenjuje.....	57
VII ISTRAŽIVANJE TRŽIŠTA, PLANIRANJE, FINANSIJSKI PLAN I MODEL PLANA NABAVKE.....	59
1. Istraživanje tržišta nabavke.....	60
2. Planiranje i finansijski plan nabavke.....	60
3. Model plana nabavke.....	61
VIII POSTUPCI JAVNE NABAVKE.....	64
1. Osnovni oblici postupka javne nabavke.....	65
1.1. Otvoreni postupak.....	65
1.2. Restruktivni postupak.....	66
1.3. Kvalifikacioni postupak.....	67
1.4. Pregovarački postupak sa objavljivanjem poziva za podnošenje ponuda.....	68
1.5. Pregovarački postupak bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda.....	69
1.6. Konkurentni dijalog.....	71
1.7. Konkurs za dizajn.....	72
1.8. Javna nabavka male vrednosti.....	73
2. Posebni oblici postupka javne nabavke.....	74
2.1. Okvirni sporazum.....	74
2.2. Sistem dinamične nabavke.....	75
IX KONKURSNA DOKUMENTACIJA.....	76
1. Priprema i sadržina konkursne dokumentacije.....	77
2. Objavljivanje i dostavljanje konkursne dokumentacije.....	78
3. Izmene i dopune konkursne dokumentacije.....	78
X UNAPREĐENJE SISTEMA JAVNIH NABAVKI.....	80
1. Povećanje efikasnosti postupaka javnih nabavki.....	81
1.1. Elektronske nabavke.....	81
1.2. Borba protiv korupcije u javnim nabavkama.....	82
1.3. Postojeće neposredne antikorupcijske mere	82
1.4. Korupcija pri planiranju nabavki.....	83
1.5. Korupcija u postupku javne nabavke.....	83
1.6. Korupcija nakon zaključenja ugovora.....	84
PRIMER KONKURSNE DOKUMENTACIJE.....	85
ZAKLJUČAK.....	86
LITERATURA, ZAKONI I PODZAKONSKI AKTI, INTERNET IZVORI.....	91

UVOD

Predmet istraživanja u okviru ovog rada je prikupljanje i sistematizovanje znanja o pravnom i institucionalnom okviru sistema javnih nabavki. Usklađivanje državnih sistema javnih nabavki je jedan od preduslova za funkcionisanje unutrašnjeg tržišta i otklanjanja prepreka za slobodnu trgovinu unutar Evropske unije. Otvoreni, nediskriminatorni i transparentni postupci podržavaju pozitivnu konkurenciju među subjektima koji posluju na tržištu javnih nabavki. Samo preduzeća, odnosno privredna društva koja se takmiče sa stranim kompanijama jesu u stanju da uspešno budu prisutna na stranom tržištu, ali i da se odupru konkurenciji stranih kompanija u svojoj zemlji. Iako borba protiv korupcije nije primarni cilj propisa o javnim nabavkama, pouzdani i transparentni postupci javnih nabavki, smanjuju prostor za korupciju i zloupotrebu.

Motivi koji su doprineli izboru predmeta istraživanja su: omogućavanje potpunijeg sagledavanja bitnih karakteristika javnih nabavki u Republici Srbiji; i istraživački rad, koji u smislu problematike nije u dovoljnoj meri predmet proučavanja na osnovnim studijama, a bitan je za proširivanje znanja o ovoj oblasti.

Problem istraživanja u ovom radu predstavljaju javne nabavke koje su ključni instrument putem koga Vlada ostvaruje neke od svojih strateških ciljeva, kao što su privredni razvoj, podsticanje zaposlenosti i dr. Da bi javne nabavke mogle da odigraju ovu stratešku ulogu na očekivani način, neophodno je da sistem javnih nabavki bude uspešan u vršenju svojih funkcija. Ključni preduslov za stvaranje efikasnog i nediskriminatornog sistema javnih nabavki jeste uspostavljanje odgovornosti i kontrole u ovoj oblasti.

Značaj istraživanja se ogleda u ukazivanju na značaj pravne i institucionalne regulacije sistema javnih nabavki u Republici Srbiji.

Novi Zakon o javnim nabavkama je usvojen u decembru 2012. godine, sa početkom primene od 1. aprila 2013. godine. U odnosu na prethodni, novi Zakon o javnim nabavkama predstavlja značajan napredak u procesu harmonizacije sa direktivama Evropske unije, kao i po pitanju suzbijanja korupcije. *Aktuelnost istraživanja* time dodatno dobija na značaju.

U istraživanju smo koristili teorijsko-empirijske metode. Istraživana su opšta naučna saznanja, stručna literatura i javno dostupni podaci koji su bili dostupni putem Interneta, naučnih foruma i biblioteka.

Naučni cilj istraživanja je naučna deskripcija svih ili skoro svih elemenata pravnog i institucionalnog okvira sistema javnih nabavki s elementima klasifikacije.

Društveni cilj istraživanja je u tome da rezultati našeg istraživanja pomognu kao alternativna rešenja organizacijama sveta rada u rešavanju problema pravnog i institucionalnog okvira sistema javnih nabavki.

Poseban cilj istraživanja je ukazivanje na prepreke za podsticanje i razvoj pravnog i institucionalnog okvira sistema javnih nabavki.

Hipotetički deo istraživanja sadrži sledeće hipoteze:

Generalna hipoteza:

- Efikasno sprovođenje javnih nabavki je od vitalnog značaja za domaću privredu.

Posebne hipoteze:

- Unapređenje kontrole u sektoru javnih nabavki u Republici Srbiji je značajan u kontekstu pridruživanja Evropskoj uniji.
- Novi Zakon o javnim nabavkama značajno unapređuje oblast javnih nabavki u Republici Srbiji, posebno s aspekta borbe protiv korupcije.
- Koncept javno-privatnog partnerstva pruža mogućnost javnom sektoru da realizuje infrastrukturne projekte koji inače, usled budžetskih ograničenja, nikada ne bi mogli biti obezbeđeni ili bi njihova nabavka mogla biti realizovana uz velika vremenska odlaganja.

Istraživački praktični rad biće uspešan ukoliko se sprovede dobra organizacija i pažljivo odaberu postupci, odnosno adekvatne metode u istraživanju. Metoda predstavlja putokaz i način rada, i sastoji se od više postupaka i radnji kojima se dolazi do određenog cilja ili rešenja. U radu, saglasno problemu i karakteru istraživanja, treba izabrati one najpodesnije. Zbog toga su značaj metoda u nauci, odnosno u naučno-istraživačkom radu isticali brojni naučnici. U ovom radu smo odabrali, po našem mišljenju, najadekvatniju definiciju naučnog metoda. „Naučnom metodom se naziva skup radnji i postupaka kojima se dolazi do naučnih saznanja i istine“.¹

Uzimajući u obzir specifičnost predmeta istraživanja koristili smo različite metode kako bi zadovoljili osnovne metodološke zahteve: objektivnost, pouzdanost, opštost i sistematičnost.

U istraživanju koristimo:

- *osnovne metode*: analičke metode (metoda analize, apstrakcije, specijalizacije i dedukcije) i sintetičke metode (metoda sinteze, konkretizacije i generalizacije),
- *opštenaučne metode*: hipotetičko-deduktivna metoda, aksiomska metoda i komparativna metoda,
- *posebne metode*: dijalektička metoda,
- *metode prikupljanja podataka*: metoda analize sadržaja dokumenata ili posmatranje dokumenata.

Primenom navedenih metoda postiže se ostvarivanje naučnog, društvenog i posebnog cilja istraživanja.

U radu su istraživana naučno-teorijska saznanja, relevantna literatura i savremena poslovna praksa primenom sledećih kriterijuma:

- prema kriterijumu opštosti naše istraživanje je *pojedinčno* (obuhvata samo jednu komponentu pojave u strogo određenoj jedinici vremena i prostora),
- prema kriterijumu svojstva predmeta istraživanja naše istraživanje je *empirijsko-teorijsko* (pretežno teorijsko),

¹ Miljević M., (2012), *Uvod u metodologiju društvenih istraživanja*, Univerzitet Singidunum, Beograd, dostupno na <http://crnarupa.singidunum.ac.rs/> (pristupljeno 13.02.2014. godine)

- prema kriterijumu vremena naše istraživanje je *trasverzalno* (bavi se presekom pojava u jednom vremenskom odsečku),
- prema kriterijumu pripadnosti nauci naše istraživanje je *interdisciplinarno* (predmet istraživanja obuhvata više disciplina jedne nauke),
- prema kriterijumu aktuelnosti predmeta istraživanja naše istraživanje je *kombinovano* (predmet istraživanja čini istovremeno prošlost, sadašnjost i budućnost),
- prema kriterijumu svrhe istraživanja naše istraživanje je *verifikatorno* (usmereno je na proveru postojećeg naučnog saznanja),
- prema kriterijumu funkcije istraživanja naše istraživanje je *primenjeno* (nastoji da naučna saznanja naučne teorije obradi tako da utvrdi mogućnosti njihove praktične primene).

Naše istraživanje smo predstavili na sledeći način:

U uvodnom delu izneli smo predmet i polazišta istraživanja, ukazali na njihov značaj i aktuelnost, ustanovili naučni i društveni cilj, postavili hipoteze istraživanja, izneli metode istraživanja i opisali strukturu rada.

U prvom delu *Javna preduzeća kao privredni subjekti* definisali smo pojam i karakteristike javnih preduzeća, odredili smo kojim delatnostima se bave, istakli smo njihov značaj i neophodnost osnivanja, i na kraju smo ispitali njihovu efikasnost.

U drugom delu *Teorijske osnove javno-privatnog partnerstva* opisali smo istorijski razvoj javno-privatnog partnerstva tržišno razvijenih zemalja, ukazali smo na pravni okvir za uspešno sprovođenje javno-privatnog partnerstva, definisali smo pojam i karakteristike javno-privatnog partnerstva, naveli smo i opisali njihove osnovne modele, istakli smo značaj učešća privatnog kapitala u finansiranju infrastrukture, prikazali smo očekivanja investitora javno-privatnog partnerstva i analizirali smo ključne determinante javno-privatnog partnerstva.

U trećem delu *Zakonodavni okvir javno-privatnog partnerstva u Republici Srbiji* opisali smo istorijski razvoj i ukazali na pravni okvir javno-privatnog partnerstva u Republici Srbiji, definisali smo osnovne pojmove Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, kao i pojmove javnog i privatnog sektora, naveli smo načela i opisali osnovne oblike javno-privatnog partnerstva, istakli smo značaj Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, i sagledali smo izazove u primeni novog okvira javno-privatnog partnerstva.

U četvrtom delu *Upravljanje projektnim ciklusom javno-privatnog partnerstva* opisali smo model projektnog ciklusa javno-privatnog partnerstva, kao i faze analize, definisanja prioriteta, pripreme, sprovođenja projekta, i kontrole i evaluacije.

U petom delu *Pravni i institucionalni okvir sistema javnih nabavki u Republici Srbiji* opisali smo pravni i institucionalni okvir sistema javnih nabavki u Republici Srbiji, sa posebnim osvrtom na pet načela javne nabavke.

U šestom delu *Osnovne odredbe Zakona o javnim nabavkama* definisali smo predmet Zakona o javnim nabavkama, pojam i predmet javne nabavke, pojam naručioca

kao subjekta koji mora da postupa po napred spomenutom Zakonu i naveli nabavke na koje se Zakon o javnim nabavkama neprimenjuje.

U sedmom delu *Istraživanje tržišta, planiranje, finansijski plan i model plana nabavke* obradili smo istraživanje tržišta nabavke, planiranje i finansijski plan nabavke, kao i model plana nabavke.

U osmom delu *Postupci javne nabavke* predstavili smo i detaljno opisali osam osnovnih i dva posebna oblika postupka javne nabavke.

U devetom delu *Konkursna dokumentacija* opisali smo pripremu i naveli sadržinu konkursne dokumentacije, prikazali načine objavljivanja i dostavljanja konkursne dokumentacije, i osvrnuli smo se na izmene i dopune konkursne dokumentacije.

U desetom delu *Unapređenje sistema javnih nabavki* ukazali smo na značaj povećanja efikasnosti postupaka javnih nabavki, kroz elektronske nabavke, borbu protiv korupcije u javnim nabavkama, koja obuhvata borbu protiv korupcije pri planiranju javne nabavke, pri samom postupku javne nabavke i nakon zaključenja ugovora.

U jedanaestom delu *Primer konkursne dokumentacije* prikazali smo primer konkursne dokumentacije u postupku javne nabavke male vrednosti: remont kamiona TAM- 110 sa kabinom K-15 A, za potrebe Ministarstva unutrašnjih poslova- Sektora za vanredne situacije.

U dvanaestom delu *Zaključak* smo u skladu sa prethodno navedenim hipotezama izneli rezultate istraživanja.

I

JAVNA PREDUZEĆA KAO PRIVREDNI SUBJEKTI

1. Javna preduzeća

Javna preduzeća predstavljaju značajan fenomen, kako po mestu i ulozi koju imaju u savremenim privredama, tako i po pažnji koja im se posvećuje u ekonomskoj literaturi. Veliki broj različitih oblika u kojima se susreću ova preduzeća zahteva da se najpre pojmovno odrede i razmotre njihove najvažnije zajedničke karakteristike. Takođe je važno odrediti kojim delatnostima se bave javna preduzeća, kao i njihov značaj i neophodnost osnivanja. Zbog specifičnosti ovog oblika preduzeća, ona su i predmet posebnog zakonskog regulisanja, uz korišćenje određenih instrumenata kojima se utiče na njihovo poslovanje. Na kraju treba ispitati efikasnost javnih preduzeća s ekonomske tačke gledišta.

1.1. Pojam i karakteristike javnih preduzeća

Teškoće na koje nailaze pokušaji da se precizno definiše pojam javnog preduzeća su posledica brojnih razlika koje postoje između ovih preduzeća u različitim zemljama, različitim delatnostima i granama u okviru pojedinačnih zemalja, kao i različitim karakteristikama javnih preduzeća u različitim vremenskim periodima. Ove razlike se ispoljavaju u institucionalnim oblicima javnih preduzeća, njihovoj delatnosti, položaju koji imaju u privrednom sistemu, instrumentima kojima se reguliše njihovo funkcionisanje, ekonomskoj efikasnosti i sl.

Imajući u vidu ove razlike, javna preduzeća se na najopštiji način mogu definisati kao preduzeća čije se osnivanje i funkcionisanje može dovesti u vezu sa javnim interesom i u kome javna vlast, tj. država u potpunosti ili delimično obavlja ulogu preduzetnika. Prema Zakonu o javnim preduzećima² „javno preduzeće je preduzeće koje obavlja delatnost od opšteg interesa, a koje osniva Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave“³. Javno preduzeće se osniva i posluje u skladu sa Zakonom o javnim preduzećima, zakonom kojim se uređuju uslovi i način obavljanja delatnosti od opšteg interesa i zakonom kojim se uređuje pravni položaj privrednih društava.

U nastojanju da se bliže odredi pojam javnih preduzeća, obično se ističu preovlađujuće, bitne karakteristike zajedničke većini ovih preduzeća, tj. karakteristike po kojima se javna preduzeća upravo i razlikuju od ostalih preduzeća. U bitne karakteristike javnih preduzeća se obično ubraja da su „(...) ova preduzeća u javnom, tj. državnom vlasništvu, da je njihov cilj obezbeđenje proizvoda ili usluga od vitalnog značaja za određenu društvenu zajednicu, da se nalaze u monopolskom ili nekom drugom privilegovanom položaju na tržištu stečenom uz podršku vlasti, kao i da su predmet javnog regulisanja kako bi se obezbedilo njihovo funkcionisanje u javnom interesu“⁴.

Odsustvo direktne konkurencije u oblastima u kojima deluju javna preduzeća, kao njihova sledeća bitna karakteristika, uslovljeno je nedostacima tržišnog mehanizma u regulisanju nekih delatnosti. Među tim delatnostima svakako su najvažniji prirodni

² „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 119/12, 116/13- autentično tumačenje i 44/14- dr. zakon

³ član 1. stav 1. Zakona o javnim preduzećima

⁴ Paunović B., (2006), *Ekonomika preduzeća*, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu, Beograd, str. 76

monopoli. Osnovna karakteristika prirodnih monopola jeste da je konkurencija u delatnostima u kojima deluju neracionalna, a u nekim slučajevima i tehnički neizvodljiva. Monopolski položaj javnih preduzeća, sa jedne strane, i njihov značaj za život i funkcionisanje određene društvene zajednice, sa druge strane, nužno zahtevaju određeni oblik javnog regulisanja ovih preduzeća, što predstavlja njihovu sledeću bitnu karakteristiku.

Pored ovih, mogu se navesti i mnoge druge manje značajne karakteristike javnih preduzeća. Među njima, naročito često isticana karakteristika je da javna preduzeća, a posebno tzv. javne službe, imaju velike inicijalne investicije u opremu.

Javna preduzeća se susreću u različitim pravnim oblicima. Preduzeća koja obavljaju svoje delatnosti imaju ograničenu samostalnost, jer javna vlast ima posebna upravljačka prava u ovim preduzećima, čak i kada nisu u javnoj svojini.

1.2. Delatnosti javnih preduzeća

„U vreme kada učešće javnih preduzeća nekih industrijskih zemalja u bruto domaćem proizvodu prelazi 10%-15%, a kod nekih zemalja u razvoju čak 35%-40%, ne iznenađuje da su javna preduzeća prisutna skoro u svim oblastima privrede.“⁵ Pored značajnih razlika koje mogu postojati između pojedinih zemalja, postoji određeni broj vitalnih proizvoda i usluga koji su zajednički svim industrijalizovanim zemljama, što nam omogućava da navedemo osnovna područja delatnosti javnih preduzeća. Tu se ubrajaju: javne službe, proizvodnja bazičnih industrijskih proizvoda, kao i neke delatnosti u kojima država osniva svoja preduzeća da bi obezbedila određene standarde pružanja usluga i minimalnu ponudu tih usluga.

Javne službe predstavljaju tradicionalno i bez sumnje najvažnije područje delatnosti javnih preduzeća, a posebno onaj deo javnih službi čija je delatnost povezana sa korišćenjem različitih infrastrukturnih mreža, kao što su: mreža vodovodnih cevi, gasovod, električna mreža i sl. Najvažnije delatnosti javnih službi su: proizvodnja i distribucija energije, vodoprivreda, telekomunikacije, transport itd.

Sledeće područje delatnosti javnih preduzeća je proizvodnja bazičnih industrijskih proizvoda, kao što su: ugalj, nafta, nuklearna energija, čelik i sl.

Pored navedenih delatnosti u kojima se osnivaju javna preduzeća, postoje delatnosti u kojima se ona ne osnivaju, ali u kojima država osniva svoja preduzeća ili ustanove u nameri da reguliše standarde pružanja usluga, i obezbedi minimalnu ponudu tih usluga. U ovim delatnostima paralelno postoje državna preduzeća ili ustanove, i privatna preduzeća. Najčešće su to: bankarstvo, osiguranje, obrazovanje i zdravstvo.

Ovim pregledom su obuhvaćena samo najvažnija područja delatnosti javnih preduzeća. Nabrojati sve privredne grane u kojima deluju ili su delovala javna preduzeća bilo bi veoma teško, s obzirom na to da skoro da nije bilo proizvoda koje su proizvodila javna preduzeća u nekoj zemlji u određenom periodu njenog razvoja.

⁵ Ibid, str. 76

1.3. Značaj i neophodnost osnivanja javnih preduzeća

Da li bi javna ili privatna preduzeća trebalo da obezbede neki proizvod ili uslugu, pitanje je na koje često nije moguće dati nedvosmislen odgovor. Činjenica je da se procesi nacionalizacije i privatizacije poklapaju sa političkim promenama, tj. da je razrešenje dileme javno ili privatno preduzeće u velikoj meri uslovljeno razlozima političke prirode. Ne potcenjujući uticaj političkih faktora na zastupljenost javnih preduzeća u privredi, u nastavku ćemo izložiti samo najvažnije ekonomske argumente u prilog postojanja ove vrste preduzeća.

Najčešće isticane argumente u prilog javnih preduzeća predstavljaju nedostaci koje u nekim slučajevima ispoljava tržišni mehanizam. Javna dobra spadaju u tipične slučajeve ispoljavanja neefikasnosti sistema privatnog privređivanja i tržišnog mehanizma. Korisnost ovih dobara, dostupnih svim potrošačima, ne može da se meri korisnošću koju ona imaju za pojedince, niti iznosom koji bi oni bili spremni da za njih plate na tržištu. Privatno privređivanje ne obezbeđuje dovoljno efikasno njihovu ponudu, zbog čega se ova dobra prepuštaju netržišnim institucijama koje su, po pravilu, u javnom, tj. državnom vlasništvu. Zbog toga, javni interes reguliše ponudu javnih dobara, umesto tržišnih kriterijuma uspostavljenih konkurencijom.

Sledeći tipičan primer neefikasnosti tržišnog mehanizma predstavljaju delatnosti sa značajnim neočekivanim efektima. Neefikasnost tržišta u slučajevima nepredviđenih posledica se ispoljava kao nedovoljna proizvodnja dobara koja pružaju neočekivane koristi ili kao prekomerna proizvodnja dobara koja imaju neočekivane troškove. Da bi se sprečio prost prenos koristi i troškova, nastao nesposobnošću tržišta da ih pravilno vrednuje, država interveniše različitim merama. Jedan od oblika te intervencije predstavlja osnivanje javnih preduzeća.

Posebno značajan argument u prilog javnih preduzeća jeste postojanje privrednih grana koje imaju karakteristike prirodnog monopola. U prirodne monopole se tradicionalno ubrajaju: elektroprivreda, vodoprivreda, železnica, distribucija prirodnog gasa i sl. Zajednička svojstva ovih delatnosti jesu velika ulaganja kapitala u infrastrukturu i veoma skupu i specijalizovanu opremu. Preduzeća u ovim privrednim granama moraju imati veliki broj korisnika svojih proizvoda i usluga, da bi ostvarila dovoljan prihod za pokriće visokih troškova poslovanja. Zbog toga je neracionalno postojanje većeg broja preduzeća koja zadovoljavaju isti tip potrebe na određenom području, jer to može da znači da nijedno od njih nije dovoljno veliko da uživa efekte ekonomije veličine. Prema tome, pošto je ekonomski neracionalno bilo kakvo drugačije rešenje od monopola, onda je argument u prilog javnih preduzeća da je bolje da to budu javni kontrolisani monopoli, nego privatni monopoli.

Pored iznetih, mogu se navesti i drugi, manje značajni ekonomski i neekonomski razlozi za postojanje javnih preduzeća. Tako se često navodi ekonomska politika kao opravdanje postojanja javnog sektora, pošto se smatra da državno regulisanje ključnih, tj. najvažnijih grana omogućava lakše rešavanje problema cele privrede. Osim toga, sama važnost nekih delatnosti, može predstavljati opravdanje državi za preuzimanje kontrole nad njima. Takođe, odbrambeni razlog može biti opravdanje osnivanja javnih preduzeća i poveravanja proizvodnje i distribucije strateški važnih proizvoda ovim preduzećima. Javna preduzeća imaju značajnu ulogu i u podsticanju tražnje.

Javnom sektoru se često, posebno u zemljama u razvoju, pripisuju i širi socijalni ciljevi, kao što su: otvaranje novih radnih mesta ili sprečavanje rasta nezaposlenosti, što predstavlja dodatni argument u prilog javnih preduzeća. Javna preduzeća mogu imati i neke socijalne funkcije i u razvijenim zemljama. Ograničenja socijalne politike su nametnula ovim preduzećima značajne obaveze u pogledu zapošljavanja. Te obaveze se svode na razvoj zaposlenosti, poboljšanje uslova života zaposlenih i njihov bolji geografski razmeštaj.

1.4. Efikasnost javnih preduzeća

Veliki značaj koji javna preduzeća imaju u privredi i nemogućnost da se rezultati njihovog funkcionisanja adekvatno izraze novčanim jedinicama, ne isključuje potrebu efikasne upotrebe sredstava kojima ova preduzeća raspolažu. Brojna teorijska i empirijska istraživanja su bila usmerena na efikasnost javnih preduzeća. Opšti zaključak teorijskih i preovlađujući zaključak empirijskih istraživanja jeste da su javna preduzeća, tj. javni sektor, neefikasni u poređenju sa privatnim sektorom.

Teorijska istraživanja ukazuju na brojne uzroke komparativne neefikasnosti javnih preduzeća. Najvažnije među njima, nudi teorija svojinskih prava, po kojoj se uzroci niže efikasnosti javnih preduzeća u poređenju sa privatnim preduzećima nalaze u nedostacima javne svojine. Suštinska razlika između javne i privatne svojine je u tome što javna svojina nije transferabilna⁶. Najopštije, svojinska prava predstavljaju pravo upotrebe resursa, tj. konkretnije kada je reč o svojini nad preduzećem, prava raspolaganja onim delom prihoda koji nakon isplate ugovorene cene svih inputa preostaje preduzeću, tj. vlasnicima preduzeća. Sa stanovišta pojedinca, privatna svojina predstavlja pravo jednostrane prodaje ili zamene svojinskih prava, tj. udela pojedinca u tim pravima. Nasuprot tome, kada je u pitanju javno vlasništvo, pojedinac ne može da menja svoja svojinska prava, ili to može učiniti savlađujući praktično nesavladive prepreke. Teorijski, zamenu vlasničkih prava u javnoj svojini pojedinac kao građanin, tj. vlasnik može izvršiti prelaskom iz područja nadležnosti jedne društvene zajednice u nadležnost druge. Jasno je da su troškovi zamene svojinskih prava javne svojine toliko visoki da praktično sprečavaju svaki oblik zamene svojinskih prava.

Pošto javna svojina nije transferabilna, svojinska prava nisu sastavni deo tržišta kapitala u javnim preduzećima. Time se gubi pozitivan uticaj tržišta kapitala na efikasnost upravljanja javnim preduzećima. Za razliku od javnih preduzeća, tržište kapitala kod akcionarskih preduzeća ima značajnu ulogu u kontroli upravljanja. Transakcije na tržištu kapitala, tj. kupovina i prodaja akcija ili čak preuzimanja celih preduzeća, u dugom vremenskom periodu odražavaju očekivanja učesnika transakcija u pogledu buduće profitabilnosti preduzeća. Sve dok te transakcije odražavaju očekivanja učesnika na tržištu, dotle se očekivani dobiti ili gubici od tekućih upravljačkih akcija kapitalizuju u cenama akcija. Nemogućnost prodaje ili zamene vlasničkih prava u javnim preduzećima, kao što smo videli, onemogućava ovaj pritisak tržišta kapitala na menadžere da efikasno upravljaju preduzećem.

Pored uzroka proisteklih iz netransferabilnosti javne svojine, komparativnoj neefikasnosti javnih preduzeća doprinose i drugi faktori. Jedan od ovih faktora jeste asimetrična informisanost, tj. nedovoljna informisanost vlade ili državnih organa

⁶ prenosiva

nadležnih za kontrolu javnih preduzeća o doprinosima menadžera, ostvarenim rezultatima poslovanja, njihovim sposobnostima i drugim karakteristikama, kao i nemogućnosti da se u takvim uslovima stvori stimulativni sistem nagrađivanja menadžera. Posledica toga jeste da su naponi i zalaganja menadžera javnih preduzeća manji od zalaganja njihovih kolega u privatnim preduzećima. Menadžeri javnih preduzeća izvršavaju obaveze samo u meri neophodnoj da se dostignu postavljeni standardi, što može biti ispod objektivnih potencijala preduzeća. U uslovima kada je teško ili neracionalno da se ocene posledice upravljačkih odluka, teorija vlasničkih prava sugerise da menadžeri koriste potencijalni profit za realizaciju svojih nenovčanih koristi.

Slične zaključke, samo sa drugačijom argumentacijom, sugerisu shvatanja po kojima menadžeri javnih preduzeća mogu sebi da obezbede veće zarade, moć, prestiž i sl., povezujući se sa državnim službenicima u nadležnim ministarstvima i povećavajući na taj način budžet svojih preduzeća. U meri u kojoj maksimiziranje budžeta postaje cilj za sebe, potiskuju se ostali, posebno ekonomski ciljevi, a sa njima na značaju gube kriterijumi efikasnosti u poslovanju.

Kao što je već istaknuto, manja efikasnost sistema kontrole procesa upravljanja javnim preduzećem je posledica i nestimulativnosti sistema nagrađivanja. U tom pogledu, postoji bitna razlika između javnih i privatnih preduzeća. Kod javnih preduzeća, bez obzira na političke ciljeve vlade, mehanizam kontrole stvaraju i sprovode političari ili državni službenici čiji se glavni interesi teško mogu izjednačiti sa neposrednim ekonomskim ciljevima kao što je maksimiziranje profita. Osim toga, javna preduzeća često menjaju svoje ciljeve zbog političkih stavova, što otežava procenu, kontrolu i korekciju rezultata njihovog funkcionisanja. Kod privatnih preduzeća, međutim, kontrolni mehanizam minimiziranja ulaganja i maksimiziranja rezultata, stvaraju i sprovode ljudi koji su najdirektnije stimulisani da efikasno posluju.

Pored proizvodne neefikasnosti, javnim preduzećima se, međutim, pripisuje i alokativna neefikasnost, u smislu njihove nedovoljne zainteresovanosti da odgovore na sve zahteve tržišta, pre svega u pogledu količina, ali i kvaliteta, kao i ostalih karakteristika proizvoda i usluga. Može se tvrditi da je proizvodna neefikasnost direktna posledica javnog vlasništva, dok je alokativna neefikasnost posledica monopolskog položaja. Povezivanje alokativne neefikasnosti sa javnim preduzećima je opravdano samo iz razloga što su ova preduzeća najčešće u monopolskom položaju.

II

TEORIJSKE OSNOVE JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA

1. Istorijski razvoj javno-privatnog partnerstva tržišno razvijenih zemalja

Javno-privatno partnerstvo kao pojam je novo, ali sam koncept angažovanja privatnog kapitala u javne svrhe ima dugu istoriju. Prvi put se javno-privatno partnerstvo pojavljuje u Rimskom carstvu, kada su mnogi javni objekti izgrađeni dodelom koncesije privatnom partneru.

Javno-privatno partnerstvo se razvijalo u različitim oblicima i modelima kroz vekove, pa se tako u XIII veku, kao primer može izdvojiti razvoj rudnika srebra u Devonu u Engleskoj. „Novac za istraživački deo projekta je bio omogućen iz lokalnih poreza i sredstava ostvarenih iz londonskih rudnika. Rudnik je pokazivao isplativost, pa je 1299. godine njegovo finansiranje ponuđeno italijanskoj banci Friscobaldi, a jedina garancija projekta je bio povrat sredstava planiran iz budućeg prihoda projekta.“⁷ Javno-privatno partnerstvo se ponovo javlja u XVI i XVII veku. Prvi primer obezbeđivanja javnih usluga, koje je povereno nekom preduzeću, u današnjem smislu te reči, javlja se 1652. godine. Bostonska kompanija Water Works je bila prva privatna firma u SAD koja je obezbeđivala pijaću vodu građanima. „Krajem XVIII veka i početkom XIX veka grupa britanskih plemića je prikupljala novac od privatnih investitora u svrhu gradnje i popravljavanja puteva, dok su dugove vraćali kroz naplatu putarina.“⁸

Međutim, javno-privatna partnerstva pravu ekspanziju doživljavaju u XIX veku, kroz javne radove na izgradnji železnica i pružanju komunalnih usluga. Javno-privatno partnerstvo u današnjem obliku najdužu tradiciju, ali i sam razvoj, ima u SAD. Javno-privatno partnerstvo se '50-tih i '60-tih godina koristilo od strane saveznih država kao alat za stimulisanje privatnog sektora u izgradnji infrastrukture i ekonomskog razvoja. Učešće privatnog sektora '70-tih i '80-tih godina u projektima javne infrastrukture, poznatog pod nazivom BOT⁹ (izgradnja-upravljanje-prenos), počinje da se upotrebljava i u azijskim državama. Početkom '90-tih godina u Velikoj Britaniji je počeo da se razvija model poznat kao Privatna finansijska inicijativa¹⁰.

Globalno posmatrajući, javno-privatna partnerstva se javljaju sa procesom reforme skupe i neefikasne države blagostanja, koja je započeta '80-tih godina u Velikoj Britaniji i SAD. Do kraja XX veka, u reformi socijalne države blagostanja mnogo toga je bilo privatizovano, ali je ostala potreba za infrastrukturnim razvojem. U to vreme se javlja saradnja javnog i privatnog sektora, kao jedini način privlačenja kapitala za potrebe razvoja, tamo gde je privatizacija zastala ili naišla na teškoće, a država nije imala sredstava u budžetu da finansira sve veće potrebe u infrastrukturi. Saradnja sa privatnim sektorom je bila jedina šansa vlastima da nastave sa javnim investicijama, a da istovremeno ne opterećuju budžet. Uplivom privatnog menadžmenta u javne poslove, došlo je i do pozitivnih efekata povećanja efektivnosti i ekonomičnosti u pružanju javnih usluga, jer je privatni sektor prilagodljiviji i sposobniji u poslovanju od državnog.

⁷ Novaković S., (2009), *Javno-privatno partnerstvo i podsticanje poduzetništva- Primjer realizacije sportsko-poslovnog kompleksa Lora u Splitu*, Sveučilište u Splitu, Split, str. 50

⁸ Yescombe E. R., (2007), *Public-Private Partnership- Principles of Policy and Finance*, Oxford, London, str. 5

⁹ engl. BOT (*Build-Operate-Transfer*)

¹⁰ engl. *Private Finance Initiative (PFI)*

Početakom '90-tih godina XX veka, zemlje Evropske unije su prihvatile javno-privatno partnerstvo radi podsticanja privrede i bržeg razvoja infrastrukture i javnih usluga. Francuska je prva zemlja Evropske unije koja je primenila i pravno regulisala javno-privatno partnerstvo, zatim su to učinile Španija, Portugalija i Velika Britanija, koja ima vodeću ulogu po broju sprovedenih projekata, njihovoj vrednosti i broju sektora u kojima je javno-privatno partnerstvo primenjeno. Po razvijenosti modela javno-privatnog partnerstva iza Velike Britanije slede Australija, Irska i SAD. Irska, Holandija, Nemačka i Italija su formirale posebnu Radnu grupu za javno-privatno partnerstvo. U Belgiji, Grčkoj i drugim zemljama Evropske unije se takođe primenjuje javno-privatno partnerstvo. Ono se javlja i u novim članicama Evropske unije iz Istočnog bloka, kao i u Kanadi i Japanu. Meksiko i Čile su pioniri u korišćenju javno-privatnog partnerstva u odnosu na zemlje van Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj.

Modeli javno-privatnog partnerstva su nastavili da se primenjuju u svim razvijenijim zemljama. Kvantitet je vremenom doveo i do zahteva za regulisanjem kvaliteta, pa je Evropska komisija donela niz dokumenata kojima reguliše javno-privatna partnerstva: 2003. godine objavljuje „Smernice za uspešna javno-privatna partnerstva“, a 2004. godine „Zelenu knjigu o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama i jedinstvenom zakonodavstvu o javnim ugovorima i koncesijama“.

Svetska banka ima značajnu ulogu u razvoju javno-privatnog partnerstva. Ona omogućava podršku zemljama članicama Evropske unije u razvoju programa i projekata javno-privatnog partnerstva, i poboljšavanju sektorskih reformi kroz tehničku asistenciju u razvoju boljeg okvira za primenu javno-privatnog partnerstva. Osim ekspertize, omogućava i srednjoročne kredite vladama zemalja članica Evropske unije za učešće u javno-privatnom partnerstvu, delimične garancije za određene rizike i kreditne garancije za projekte. Takođe, Svetska banka poseduje i najveću bazu projekata javno-privatnog partnerstva iz celog sveta, tj. „(...) više od 5.000 projekata od 1984. godine do danas, u više od 30 sektora“¹¹.

Sličnu ulogu ima i Evropska investiciona banka, koja je jedan od najvećih evropskih finansijera projekata javno-privatnog partnerstva. „Iako posluje po komercijalnim principima poput drugih privatnih banaka, nju izdvaja veoma razvijena ekspertiza na polju javno-privatnog partnerstva. Ova banka, za članice Evropske unije u procesu javno-privatnog partnerstva, ima savetodavni karakter u procesu odabira najboljeg projekta, čime doprinosi razvoju strukture i finansijske strategije za javno-privatno partnerstvo.“¹²

„Međunarodne finansijske organizacije, poput: IFC, IBRD, EBRD, Azijska banka za razvoj, takođe finansijski podržavaju projekte javno-privatnog partnerstva.“¹³

2. Pravni okvir za uspešno sprovođenje javno-privatnog partnerstva

U Evropskoj uniji ne postoji posebna pravna regulativa koja direktno reguliše realizaciju projekta javno-privatnog partnerstva u državama članicama, ali direktive i smernice u ovoj oblasti predstavljaju krovnu regulativu koja usmerava, preporučuje i

¹¹ <http://www.worldbank.org/en/topic/publicprivatepartnerships> (pristupljeno 21.11.2014. godine)

¹² Sredojević S., (2010), *Javno-privatno partnerstvo*, Arhipelag, Beograd, str. 111

¹³ Stakić B., Jezdimirović M., (2012), *Javne finansije*, Univerzitet Singidunum, Beograd, str. 71

podstiče razvoj zakonodavstva država članica u svrhu boljeg uređenja ove oblasti. Pravna tekovina Evropske unije, relevantna za područje javno-privatnog partnerstva obuhvata bitna poglavlja evropskog prava: pravo preduzetništva i sloboda pružanja usluga, sloboda kretanja kapitala, javne nabavke, pravo privrednih društava, pravo intelektualne svojine, pravo konkurencije, finansijske usluge, finansijski nadzor, finansijske i računovodstvo i dr.

U ranijim godinama, postojeća regulativa je bila usmerena na područje koncesija i na javne nabavke, a uporedo sa razvojem javno-privatnog partnerstva sledi i razvoj potpunije regulative. Područje javno-privatnog partnerstva regulisano je 2000. godine Komunikacijom Evropske komisije¹⁴ kojom se reguliše područje koncesija u državama članicama Evropske unije. Zbog sve kompleksnijih odnosa između javnog sektora i privatnog preduzetništva, institucije donose dalja pravila u svrhu zadovoljavanja novih zahteva na tržištu.

Imajući u vidu značaj javno-privatnog partnerstva, a radi regulisanja partnerskih odnosa, Evropska komisija je 2003. godine donela „Smernice za uspešna javno-privatna partnerstva“. Svrha donošenja „Smernica za uspešna javno-privatna partnerstva“ je da bude vodič za definisanje i rešavanje pitanja koja se mogu koncentrisati u sledeće segmente: obezbeđivanje otvorenog pristupa tržištu i tržišnoj konkurenciji, zaštita javnih interesa i maksimiziranje dodatne vrednosti, utvrđivanje optimalnog nivoa subvencija i izbor najadekvatnijeg partnera za određeni projekat. Smernice karakteriše: podela rizika, odgovornosti, investicija i dobiti između partnera.

Evropska komisija je 2004. godine donela „Zelenu knjigu o javno-privatnim partnerstvima i jedinstvenom zakonodavstvu o javnim ugovorima i koncesijama“, u kojoj analizira fenomen partnerstva s obzirom na pravo Evropske unije iz oblasti javnih nabavki i koncesija. „Prema zakonodavstvu Evropske unije proizilazi da svaki akt Evropske unije, bez obzira da li je jednostrani ili na bazi ugovora, u kome organ javne vlasti poverava obavljanje određene ekonomske aktivnosti trećoj strani, mora biti usklađen sa pravilima i principima koji proizilaze iz osnivačkog ugovora Evropske unije, a naročito u delu koji se odnosi na slobodu uspostavljanja i pružanja usluga, koji uključuje poštovanje principa transparentnosti, jednakog tretmana, proporcionalnosti i uzajamnosti.“¹⁵

Zakonodavstva država članica Evropske unije imaju različite pristupe prema uređenju javno-privatnog partnerstva, pa su se neke odlučile da ovu oblast uredi posebnim zakonodavstvom (npr. Slovenija, Irska, Nemačka, Grčka, Poljska, Hrvatska, Rumunija), druge javno-privatno partnerstvo uređuju unutar postojećeg zakonodavstva iz područja javnih nabavki (npr. Italija, Francuska, Danska), neke su uspele da razviju raznovrstan sistem javno-privatnih partnerstava bez donošenja konkretnih zakona, već prostim prilagođavanjem postojećih zakona novim zahtevima (npr. Češka Republika, Mađarska), a neke javno-privatno partnerstvo uređuju u okviru sektorskih propisa (Finska, Norveška) ili donošenjem jednokratnih odluka (npr. Belgija).

Bez obzira koji pristup prema javno-privatnom partnerstvu pojedine države odaberu, zakonodavna područja na koja treba obratiti pažnju su: javno-privatno

¹⁴ Group of Authors (2000), *Commission Interpretative Communication on Concessions Under Community Law*, Official Journal of the European Communities, C 121/2, str. 1

¹⁵ Gulija B., (2004), *Javno-privatno partnerstvo*, Euroscop, Zagreb, str. 3

partnerstvo, koncesije, javne nabavke, ugovorni odnosi, vlasništvo, nekretnine, izgradnja, privredno pravo, izvršenje državnog budžeta, poreska politika i dr.

Zakonodavstvo država članica Evropske unije jeste merodavni pravni okvir za sprovođenje projekta javno-privatnog partnerstva u tim državama, koji predstavlja pravo najvišeg ranga koje treba zadovoljiti pri realizaciji projekta. Zakonodavstva država članica Evropske unije su u principu usklađena sa postojećom regulativom i preporukama institucija Evropske unije, ali sadrže posebnosti, što može uticati na koncepciju i sprovođenje projekta javno-privatnog partnerstva u nekim državama. Osim zakonodavstva, vrlo je bitno uzeti u obzir i posebnosti institucionalnog okvira nekih država članica Evropske unije, koji zajednički deluje sa zakonodavstvom. Posebnosti zakonodavnog i institucionalnog okvira pojedinih država u zastupljenosti pojedinih oblika, njihovim varijacijama, sektorskoj strukturi izabranih projekata i sl., zavise od dosta faktora, ali prevashodno od različitosti sistema javne uprave i pravnog nasleđa, a sa druge strane od relativno kratke istorije primene i još uvek dinamičnog prilagođavanja samih oblika javno-privatnog partnerstva.

Institucionalni okvir Evropske unije čine: Evropska komisija, Evropski parlament, Evropski sud pravde i Evropsko veće. Takođe, postoje i druga tela, ustanove i specijalizirane agencije, kao što su: Evropska banka za obnovu i razvoj, Evropska centralna banka, Evropska investiciona banka i Eurostat. Svi zajedno čine institucionalni okvir podrške javno-privatnim partnerstvima.

3. Pojam i karakteristike javno-privatnog partnerstva

U teoriji i praksi postoje različite definicije oblika saradnje između javnog i privatnog partnerstva u oblasti sredstava, znanja i iskustva, kako bi se kroz adekvatnu raspodelu resursa, rizika i nagrada, zadovoljile neke javne potrebe ili unapredio kvalitet zadovoljenja postojećih.

Javno-privatno partnerstvo se može opisati kao oblik saradnje između javnog i privatnog sektora na području planiranja, proizvodnje, pružanja usluga, finansiranja, poslovanja ili naplate javnih poslova.

Prema definiciji Svetske banke „u javno-privatnom partnerstvu se kombinuju znanja i resursi iz javnog i privatnog sektora kroz nove načine podele investicija, rizika, odgovornosti i dobiti“¹⁶. „Projekti javno-privatnog partnerstva se odnose na investiranje i pružanje usluga, pri čemu privatni sektor preuzima veliki deo rizika, a javni sektor zadržava ulogu u obezbeđivanju usluga ili preuzimanju značajnih rizika projekta.“¹⁷

Prema Međunarodnom monetarnom fondu „javno-privatno partnerstvo predstavlja ugovorni odnos u okviru kojeg privatni sektor preuzima obezbeđivanje infrastrukture i usluga, koje je tradicionalno obezbeđivala javna uprava“¹⁸.

¹⁶ <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview> (pristupljeno 22.11.2014. godine)

¹⁷ Brdarević Lj., (2011), *Razvoj lokalne infrastrukture kroz javno-privatno partnerstvo*, Priručnik za lokalne vlasti izrađen u okviru USAID Projekta održivog lokalnog razvoja, USAID, Beograd, str. 5

¹⁸ Ter-Minassian T., (2004), *Public-Private Partnerships*, International Monetary Fund- Fiscal Affairs Department, Washington, str. 4

Prema Evropskoj komisiji „javno-privatno partnerstvo predstavlja investicione projekte prenete privatnom sektoru koji je tradicionalno izvršavao ili finansirao javni sektor“¹⁹. Takođe, „javno-privatno partnerstvo pruža mogućnost obezbeđivanja dodatnih finansijskih sredstava i korišćenja efikasnosti poslovanja privatnog sektora“²⁰.

„Smernice Evropske komisije za uspešna javno-privatna partnerstva“ definišu javno-privatno partnerstvo kao „partnerstvo između javnog i privatnog sektora u svrhu realizacije projekta ili usluga koje tradicionalno pruža javni sektor“²¹.

U „Zelenoj knjizi Evropske komisije o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama i jedinstvenom zakonodavstvu o javnim ugovorima i koncesijama“ javno-privatno partnerstvo je definisano kao „partnerstvo koje se odnosi na oblike saradnje između javnog i privatnog sektora sa ciljem da se osigura finansiranje, izgradnja, obnova, upravljanje i održavanje neke infrastrukture ili pružanje usluga“²². Drugim rečima, cilj sklapanja ugovora o javno-privatnom partnerstvu je podsticanje ekonomije, brži razvoj infrastrukture i javnih usluga koje pruža javni sektor, sa ciljem zadovoljavanja javnih potreba, što podrazumeva saradnju između privatnog i javnog sektora.

Kanadski Savet za javno-privatna partnerstva u svojoj definiciji ističe i interesne sfere javnog i privatnog sektora: „javno-privatno partnerstvo je korporativno udruživanje između javnog i privatnog sektora, zasnovano na ekspertizi svakog od partnera, koje na najbolji način služi jasno definisanim javnim potrebama kroz odgovarajuću alokaciju resursa, rizika i dobiti“²³.

Javno-privatno partnerstvo je moguće definisati u užem i širem smislu. Pod pojmom javno-privatno partnerstvo u užem smislu se podrazumevaju zajednički poslovi u sklopu kojih javni i privatni sektori udružuju resurse i stručna znanja, kako bi zadovoljili neku javnu potrebu kroz adekvatnu alokaciju resursa, rizika i nagrada. Dok se javno-privatno partnerstvo u širem smislu definiše kao implementacija svih poznatih tipova saradnje između javnih i privatnih partnera, koja vodi uspostavljanju zajedničkih ulaganja.

Bez obzira na nijanse u različitim definicijama, zajednički imenilac za javno-privatno partnerstvo jeste kooperativno delovanje javnog i privatnog sektora u proizvodnji javnih proizvoda ili pružanju javnih usluga.

Karakteristike projekata javno-privatnog partnerstva predstavlja dugoročna ugovorna saradnja između javnog i privatnog sektora, preraspodela poslovnog rizika i sveobuhvatna odgovornost na strani privatnog sektora. Javno-privatna partnerstva, osim izvršenja i finansiranja iz privatnog sektora, imaju i druge važne karakteristike, kao što su: servisna usluga i deo rizika. Prema napred navedenoj „Zelenoj knjizi Evropske komisije o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama i jedinstvenom zakonodavstvu o

¹⁹ Ridolfi R., (2003), *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*, European Commission- Directorate General Regional Policy, Brussels, str. 14

²⁰ Ibid, str. 14

²¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf (pristupljeno 22.11.2014. godine)

²² http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/l22012_en.htm (pristupljeno 22.11.2014. godine)

²³ <http://www.pppcouncil.ca/> (pristupljeno 22.11.2014. godine)

javnim ugovorima i koncesijama“, javno-privatno partnerstvo karakteriše: „dugotrajan odnos između partnera; način finansiranja koji se u najvećem broju slučajeva oslanja na privatna sredstva, ali uz učešće javnih sredstava; javni partner je onaj partner koji definiše ciljeve gradnje ili pružanja usluga s aspekta javnog interesa, kao i postavljanja standarda gradnje, održavanja i kvaliteta usluga; rizik se prenosi na privatnog partnera, inače bi ga snosio javni sektor, ali sama raspodjela rizika zavisi od slučaja do slučaja i definiše se ugovorom; javni partner plaća privatnom partneru naknadu za korišćenje i preuzima obavezu da će se izgrađenim objektom koristiti za ugovorenu namenu; izgrađeni objekat se nakon isteka ugovora vraća u vlasništvo javnom sektoru“²⁴.

4. Modeli javno-privatnog partnerstva

Usvajanje strateških dokumenata i zakona koji sveobuhvatno uređuju oblast javno-privatnog partnerstva je bilo neophodno, ali ne i dovoljno, za privlačenje investitora i stvaranje povoljnog pravno-administrativnog ambijenta, što nameće potrebu za usvajanjem propisa i procedura, koji regulišu operativno sprovođenje partnerstva kroz odabrani model.

Svaka zemlja, koja se opredeli za javno-privatno partnerstvo, utvrđuje sopstvenu metodologiju za izbor modela javno-privatnog partnerstva, koji zavisi od oblika upravljanja i načina finansiranja. „Na izbor modela utiču sledeći faktori: zakonodavstvo i administrativni kapaciteti, nivo decentralizacije zemlje, dužina trajanja projekta, nivo samostalnosti privatnog partnera u odlučivanju o ceni usluge, način i oblik nadoknade privatnom partneru za učešće u projektu, učešće u ostvarivanju profita i nivo preuzimanja rizika.“²⁵

U „Zelenoj knjizi o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama i jedinstvenom zakonodavstvu o javnim ugovorima i koncesijama“ predviđeni su različiti oblici saradnje između javnog i privatnog sektora sa ciljem da se osigura finansiranje, gradnja, obnova, upravljanje i održavanje infrastrukture ili pružanje usluga, što za rezultat treba da ima unapređivanje ekonomije, brži razvoj infrastrukture i javnih usluga koje pruža javni sektor sa ciljem zadovoljavanja javnih potreba.

„Zelena knjiga o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama i jedinstvenom zakonodavstvu o javnim ugovorima i koncesijama“ razlikuje dva osnovna modela javno-privatnog partnerstva, a to su:

1. ugovorni model javno-privatnog partnerstva i
2. institucionalni model javno-privatnog partnerstva.

Ugovorni model javno-privatnog partnerstva postoji u slučajevima kada se partnerstvo između javnog i privatnog sektora zasniva isključivo na ugovornim vezama i može se regulisati pomoću Direktiva Evropske unije o javnim nabavkama. Ugovorni oblik može imati dva osnovna modela javno-privatnog partnerstva, i to: Koncesioni oblik javno-privatnog partnerstva i model poznat kao Privatna finansijska inicijativa. Koncesioni oblik javno-privatnog partnerstva predstavlja model kod kojeg privatni partner naplaćuje usluge od krajnjeg korisnika, a da se istovremeno nalazi pod

²⁴ http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/l22012_en.htm (pristupljeno 22.11.2014. godine)

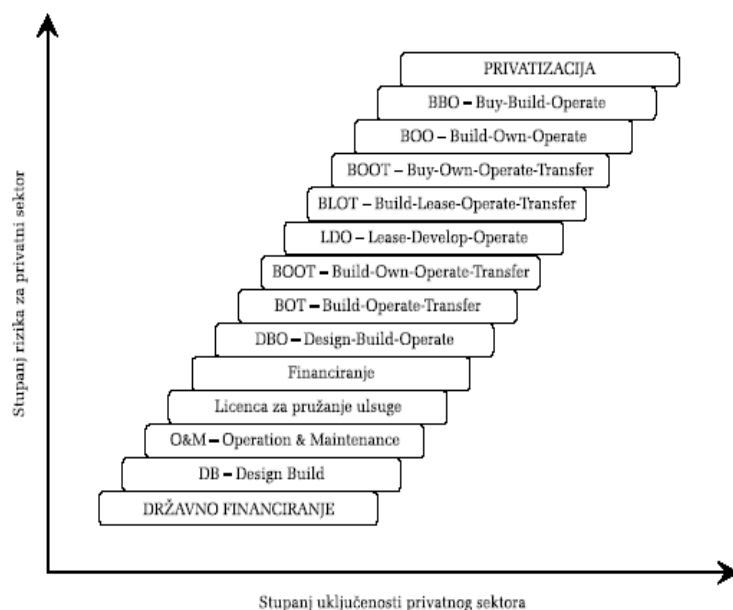
²⁵ Damjanović D., Pavlović-Križanić T., Peteri G., (2010), *Partnerstvo javnog i privatnog sektora- Dobra i loša iskustva u odabranim zemljama u tranziciji*, PALGO centar, Beograd, str. 14

kontrolom javnog partnera. Model Privatno finansijske inicijative predstavlja model kod kojeg privatni partner naplaćuje dostavljene javne usluge od javnog partnera u obliku zakupa, koji može biti fiksni ili promenljiv tokom vremena, tj. eventualno umanjen, što zavisi od kvaliteta isporučene usluge.

Institucionalni model javno-privatnog partnerstva predstavlja model koji uključuje saradnju između javnog i privatnog partnera posebnim poslovnim sistemom. Navedeni model zapravo podrazumeva osnivanje posebnog privrednog društva, tj. preduzeća koje je u zajedničkom vlasništvu javnog i privatnog partnera, pri čemu privredno društvo ima zadatak da isporuči proizvod ili obavi određenu uslugu u korist javnog interesa. Institucionalni model javno-privatnog partnerstva može biti uspostavljen osnivanjem novog zajedničkog preduzeća ili preuzimanjem kontrole nad postojećim javnim preduzećem od strane privatnog partnera.

Saradnja javnog sa privatnim sektorom ima mnoštvo varijanti sa jedinstvenim ciljem: efikasnija i ekonomičnija proizvodnja i pružanje javnih usluga i dobara. Javno-privatna partnerstva mogu biti kategorizovana u zavisnosti od stepena učešća i rizika javnog i privatnog sektora u partnerstvu. Što je manje učešće privatnog sektora u javno-privatnom partnerstvu, manji je i rizik. I obratno, privatizacija kao potpuno vlasništvo privatnog sektora nad javnim poslom ili preduzećem, alocira sav rizik u privatni sektor.

Grafikon 1: Modeli javno-privatnog partnerstva



Izvor: Gulija B., (2004), *Javno-privatno partnerstvo*, Euroscop, Zagreb, str. 2

Osim dva osnovna modela javno-privatnog partnerstva postoji još niz ugovornih modela, u rasponu od početne tačke klasičnog državnog finansiranja do krajnje tačke klasične privatizacije. Međunarodna praksa javno-privatnog partnerstva poznaje oko dvadesetak različitih modela, u zavisnosti od stepena uključenosti javnog i privatnog sektora u projektovanje, izgradnju, održavanje, finansiranje, operacionalizaciju, upravljanje, kao i alokaciju rizika kod pružanja javnih usluga i/ili izgradnje javne infrastrukture. „Neki od njih su:

- Model projektovanja i izgradnje (DB, Design-Build)- Privatni partner projektuje i gradi infrastrukturu u skladu sa specifikacijama javnog partnera, najčešće po fiksnoj ceni, preuzimajući rizik povećanja cene;

- Model upravljanja i održavanja (O&M, Operation and Maintenance)- Privatni partner preuzima upravljanje javnom imovinom, pod uslovima regulisanim ugovorom o javno-privatnom partnerstvu, a imovina ostaje u javnom vlasništvu;
- Licence za pružanje usluga- Privatni partner dobija dozvolu za pružanje javne usluge od strane javnog partnera na određeni period;
- Finansiranje- Privatni partner može učestvovati u pružanju usluga od javnog interesa neposrednim finansiranjem projekta ili korišćenjem različitih mehanizama, kao što je: izdavanje obveznica ili dugoročnog zakupa;
- Model projektovanja, izgradnje i upravljanja (DBO, Design-Build-Operate)- Privatni partner projektuje, gradi i upravlja objektima, a javni partner zadržava vlasništvo nad imovinom;
- Model izgradnje, upravljanja i prenosa (BOT, Build-Operate-Transfer)- Privatni partner gradi javno dobro po projektima javnog partnera i pruža uslugu koristeći ga. Privatni partner, pod kontrolom javnog sektora, naplaćuje naknadu za pruženu uslugu od javnog sektora i/ili krajnjih korisnika. Istekom višegodišnjeg zakupa, javno dobro se vraća javnom partneru;
- Model izgradnje, posedovanja, upravljanja i prenosa (BOOT, Build-Own-Operate-Transfer)- Privatni partner gradi javno dobro po projektima javnog partnera, zadržava ga u vlasništvu i posedu za ugovoreno vreme trajanja aranžmana i pruža uslugu koristeći ga. Privatni partner naplaćuje naknadu za pruženu uslugu od javnog sektora i/ili krajnjih korisnika. Istekom ugovorenog roka, vlasništvo nad javnim dobrom se prenosi bez naknade javnom partneru;
- Model zakupa, razvoja i upravljanja (LDO, Lease-Develop-Operate)- Privatni partner uzima u zakup javno dobro, razvija ga i unapređuje tehnološki i funkcionalno, i upravlja njegovim korišćenjem;
- Model izgradnje, zakupa, upravljanja i prenosa (BLOT, Build-Lease-Operate-Transfer)- Privatni partner gradi javno dobro i uzima ga u zakup. Vlasništvo ostaje javnom partneru, a privatni partner pruža uslugu koristeći zakupljeni javni objekat. Istekom ugovorenog roka, posed nad javnim dobrom se vraća javnom partneru;
- Model kupovine, posedovanja, upravljanja i prenosa (BOOT, Buy-Own-Operate-Transfer)- Privatni partner kupuje dobro, postaje njegov vlasnik i upravlja njime, pa ga po isteku ugovora vraća bez naknade javnom partneru;
- Model izgradnje, posedovanja i upravljanja (BOO, Build-Own-Operate)- Privatni partner finansira, gradi i upravlja javnim dobrom u svom vlasništvu. Kontrola nad uslugama privatnog partnera se najčešće sprovodi i reguliše od strane javnog partnera;
- Model kupovine, izgradnje i upravljanja (BBO, Buy-Build-Operate)- Privatni partner kupuje javno dobro, unapređuje ga i upravlja njime, pružajući usluge javnom partneru ili krajnjim korisnicima. Istekom ugovorenog roka, privatni partner zadržava svoja vlasnička prava nad dobrom javne namene.²⁶

5. Učešće privatnog kapitala u finansiranju infrastrukture

Pojavu javno-privatnog partnerstva je usloвила ideja da se privatni kapital uključi u realizaciju javnih projekata infrastrukture. Javno-privatno partnerstvo kao model finansiranja, najčešće se primenjuje pri finansiranju kapitalnih projekata od javnog

²⁶ Kačer H., Kružić D., Perkušić A., (2008), *Javno-privatno partnerstvo*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, str. 608-611

značaja, kao što su: auto-putevi i putni objekti (mostovi, tuneli) sa mogućom naplatom korišćenja, železničke pruge, luke, aerodromi, gasovodi, rafinerije, postrojenja za proizvodnju električne energije, društvena infrastruktura (bolnice, škole, zatvori, društveni objekti sa različitim namenama za određene kategorije stanovništva), komunalna infrastruktura (vodovodna mreža, tretman otpadnih voda, odlaganje otpada) i objekti korišćeni od strane vladinih institucija i drugih specijalizovanih uslužnih sektora.

„Motiv učešća privatnih subjekata u realizaciji infrastrukturnih projekata je odgovarajuća finansijska stopa povraćaja na investirani kapital, koja treba da je proporcionalna onom što je moguće zaraditi ulaganjem u alternativne projekte sličnog rizika.“²⁷ Shodno tome, može se reći da partnerstva državnog i privatnog kapitala predstavljaju zajednička ulaganja, u kojima sarađuju država i investitori privatnog kapitala, doprinoseći zajedničkim snagama da realizacija infrastrukturnih projekata bude brža i efikasnija.

Partnerstvo javnog i privatnog sektora predstavlja sporazum između državnog i privatnog subjekta, u kojem je privatnom partneru povereno obavljanje pojedinih funkcija u realizaciji projekta, kao što su: projektovanje i planiranje, izgradnja, finansiranje, upravljanje i održavanje, i naplata prihoda. Ulaskom u ovakav vid ugovora, ostvaruju se koristi, poput mogućnosti privatnog sektora da obezbedi pogodnije opcije dugoročnog finansiranja i osiguranja takvog finansiranja na mnogo brži i fleksibilniji način. Ugovori javno-privatnog partnerstva se sačinjavaju na dugoročnoj osnovi.

Utvrđivanje adekvatne strukture javno-privatnog finansiranja je kompleksan zadatak, budući da postoji potreba da se istovremeno pomire i usklade ciljevi velikog broja učesnika. Na strani privatnog sektora se nalaze investitori, zajmodavci, i preduzeća uključena u izgradnju objekata ili pružanje operativne usluge. Dok se na strani javnog sektora nalaze institucije vlasti koje kreiraju i primenjuju različite politike javno-privatnog partnerstva. Konačno, tu je i javnost, tj. budući korisnici objekata izgrađenih javno-privatnim partnerstvom.

Projektni aranžmani, nastali po osnovu ulaganja javnog i privatnog kapitala, variraju od učešća privatnog kapitala, ali uz odobrenje i garancije vlade, pa sve do ulaganja u kojima su partneri iz privatnog sektora prepoznati kao finansijska potpora državi u sponzorisanoj projekata. Shodno prethodno navedenom, uključivanje privatnog sektora postaje sve učestalije, naročito u oblasti infrastrukturnih projekata, gde je oblast transportnih projekata možda najočigledniji primer takve forme partnerstva. Naplatne rampe, mostovi, aerodromi i železnica akumuliraju dovoljno prihoda od provizija koje plaćaju korisnici, da su dovoljno atraktivni privatnom sektoru, a od važnog su značaja za razvoj jedne društveno-ekonomske zajednice.

6. Očekivanja investitora javno-privatnih partnerstava

Javno-privatna partnerstva zahtevaju aktivno učešće svih učesnika. Svaki od učesnika u ovim projektima ima svoje određene zahteve i ciljeve koje želi ostvariti.

²⁷ Benković S., Barjaktarović-Rakočević S., (2011), *Operacioni menadžment u funkciji održivog ekonomskog rasta i razvoja Srbije 2011-2020*, Fakultet organizacionih nauka, Beograd, str. 491

Kako se povećava broj učesnika u partnerstvu, tako se povećava i složenost postavljanja "fair play podloge" za različite ugovore.

Prema „Smernicama Evropske komisije za uspešna javno-privatna partnerstva“, učesnici iz privatnog sektora, za ulazak u partnerstvo sa javnim sektorom, imaju sledeće zahteve: dobijanje razumnog profita; srazmerno uvećanje profitnog potencijala, usled visoke izloženosti riziku; jasne pravne i regulatorne strukture; potencijal rasta; i političku podršku i stabilnost. Sa druge strane, zahtevi javnog sektora se ogledaju u: uticaju na finansiranje projekta u cilju unapređenja njegove realizacije; ubrzanju sprovođenja projekta; unapređenju nivoa usluga; unapređenju pokrivenosti usluga, koristima koje proizilaze iz efikasnosti projekta; i olakšanju izvođenja projekta u situacijama kada koriste spoljna ili donatorska sredstva.

Ukoliko Evropska komisija učestvuje u razvoju i implementaciji infrastrukturnih projekata, onda i ona ima svoje zahteve, kao što su: postizanje evropskih standarda, maksimiziranje društvene dobiti, transparentnost, razumna kontrola odobrenih sredstava, izbegavanje preteranog privatnog profita, dobici efikasnosti projekta, kao i uticaj na finansiranje projekta.

Moguće je tražiti zajmove i garancije od međunarodnih finansijskih institucija i komercijalnih banaka za partnerstva koja uključuju privatne investicije. Takve institucije će pre odluke o učešću u finansiranju infrastrukturnih projekata zahtevati: rigoroznu finansijsku analizu projekta; jasan dokaz o sigurnosti odobrenih sredstava; dokaz tehničke opremljenosti privatnih partnera i sposobnost javnog sektora da nadgleda sprovođenje i realizaciju projekta; jasnu regulatornu i pravnu strukturu, koja je u stanju da upravlja investicionim partnerstvom; i generalnu stabilnost političkog okruženja nacije korisnika.

Međunarodne finansijske institucije i komercijalne banke su dobro obučene da prepoznaju moguće zamke, pa su u velikoj meri razvile finansijsko modelovanje na osnovu dosadašnje prakse, tako da moraju biti zadovoljeni svi kriterijumi, kako bi bilo osigurano njihovo učešće u finansiranju projekta.

7. Ključne determinante javno-privatnog partnerstva

„Za uspešno razvijanje javno-privatnog partnerstva, neophodno je da sve strane budu na adekvatan način uključene u proces i da jasno prepoznaju mogućnost bolje i kvalitetnije realizacije sopstvenih interesa, nego što bi to bilo moguće kroz alternativne institucionalne aranžmane.“²⁸ Prednosti koje su na strani privatnog sektora, kao što su: inovativnost, preduzetnički duh, menadžerska efikasnost, poznavanje tehnologije, pristup finansijskim resursima, kombinuju se putem javno-privatnog partnerstva sa socijalnom odgovornošću, ekološkom svešću i poznavanjem konkretnih problema, u čemu se ispoljava prednost javnog sektora. Privatne firme su na tim principima partnerstva manifestovale svoju spremnost i sposobnost da učestvuju u unapređenju infrastrukturnih usluga u mnogim zemljama.

²⁸ Compton V., Brown J. B., Hicks M., Penniman P., (2006), *Role of Public-Private Partnership in Restoration*, A Case- The longleaf Pine Ecosystem: Ecology, Silviculture and Restoration, Springer, New York, str. 417

Razlozi koji su na strani uspostavljanja partnerskih odnosa sa privatnim sektorom, rezultat su njegovih prednosti, a produkt su: konkurencije koju unosi privatni sektor, inovativnosti privatnog sektora i ekonomije obima. Navedeni faktori su značajni s obzirom na to da je neefikasnost pružanja javnih usluga posledica nepostojanja konkurencije i monopolskog ponašanja javnog sektora. Pored konkurencije, koja se uvodi učešćem privatnog sektora, ovaj sektor unosi, sebi svojstvena, inovativna rešenja i brže reagovanje na tržišne situacije. Pri tome je veoma značajno da se poveća kvalitet javne usluge i da taj kvalitet, koji je rezultat inovativnosti privatnog sektora, bude ostvaren uz manje troškove, nego kada bi samo javna organizacija pružala uslugu. Ekonomija obima, kao značajna karakteristika javno-privatnog partnerstva, omogućava da se minimizira trošak po jedinici isporučene usluge ili proizvoda.

Za uspeh javno-privatnog partnerstva je od suštinskog značaja da se partnerstvo uspostavi i razvija na snažnim i zdravim osnovama. Pri tome, treba imati u vidu da se svako partnerstvo, pa i javno-privatno, može uspešno realizovati samo ukoliko su ciljevi ključnih aktera međusobno usaglašeni. U slučaju javno-privatnog partnerstva to bi podrazumevalo „(...) odgovarajući nivo kvaliteta usluga po prihvatljivim cenama i sa razumnim nivoima povraćaja sredstava“²⁹. Pored toga, ciljevi treba da budu prihvatljivi za sve strane koje su uključene u proces. Međutim, usaglašenost ciljeva jeste neophodan, ali ne i dovoljan uslov, kako bi se moglo razmišljati o javno-privatnom partnerstvu. Naime, pored usaglašenosti ciljeva, postoje preduslovi bez kojih nema uspešnog javno-privatnog partnerstva. U pitanju je pravno, administrativno, političko i socijalno okruženje, koje podržava proces razvoja partnerstva i postizanja ciljeva. Veoma je značajno da vlasti daju garancije privatnim partnerima da politički faktori neće dovesti do prekidanja ugovorenog partnerstva. Sa druge strane, neophodno je da se razvije mehanizam koji bi osigurao da organizacija koja pruža uslugu, bilo da se radi o organizaciji iz javnog ili privatnog sektora, bude odgovorna prema svojim korisnicima.

Rezultat modela javno-privatnog partnerstva je stvaranje dodatne vrednosti, kako za javnog, tako i za privatnog partnera. Dodatna vrednost javnog partnera se iskazuje kroz smanjenje javnih izdataka, veći kvalitet javne usluge, mogućnost da se u kraćem vremenskom periodu pruži više javnih usluga, prevazilaženje dužničkih restrikcija, a privatni partner ostvaruje planiranu stopu dobiti, smanjuje troškove podinvestiranja i smanjuje rizik u poslovanju. To je rezultat konkurencije u procesu proizvodnje javnih dobara ili pružanja javnih usluga. Konačni cilj javno-privatnog partnerstva je pružanje kvalitetnije, efikasnije i efektivnije javne usluge, kao i brže povećanje blagostanja stanovništva.

U oblasti javno-privatnog partnerstva, osnivanje partnerstva je najbitniji korak, a obeležje održivosti je jedna od suštinskih pretpostavki njegovog uspešnog funkcionisanja. Zato je neophodno da prve aktivnosti, pre nego što do partnerstva dođe, budu usmerene u pravcu uspostavljanja adekvatnog zakonitog okvira za ugovore o nabavkama i investicijama privatnog sektora. Takođe je neophodno da bude jasno definisana raspodela autoriteta i odgovornosti između različitih nivoa vlasti, kao i uloga javnog sektora u pogledu njegovog pojavljivanja kao regulatora i kao partnera u obezbeđivanju usluga. S aspekta interesa privatnog partnera, a što javna strana mora uzeti u obzir ukoliko namerava da podstakne najozbiljnije učesnike u privatnom sektoru, neophodno je da regulatorni mehanizam bude jasno i precizno definisan kroz

²⁹ Bothmann F., Kerndlmaier R., Koffeman A., Mandel K., Wallbank S., (2006), *Arter- A Guidebook for Riverside Regeneration*, Springer Verlag, Berlin, str. 116

ugovor o javno-privatnom partnerstvu. Samo u takvim uslovima postoji mogućnost preciznije procene profitabilnosti ulaganja i odluke o visini sredstava neophodnih za uspešnu investiciju.

Za javno-privatno partnerstvo je bitan i stav građana, tj. u kojoj meri oni vide učešće privatnog sektora kao korisno i poželjno. Pri tome, treba imati na umu da prihvatljivost privatnog partnera, u srednjem i dugom roku, zavisi od toga u kojoj meri je uspeo da krajnjim korisnicima, tj. građanima, isporuči obećani kvalitet po prihvatljivim troškovima. Međutim, prihvatljivost privatnog partnera nije određena samo stavom najšire javnosti, već i drugih zainteresovanih strana koji mogu imati uticaj na opšti stav javnosti. Prema tome, „uspešan projekat javno-privatnog partnerstva se mora orijentisati na pridruživanje i učešće svih zainteresovanih strana, posebno građana potrošača“³⁰.

Bez obzira o kom modelu javno-privatnog partnerstva je reč, ono se zasniva na suštinskoj promeni uloge javnog sektora, koji svoju poziciju upravljača i operativnog vođenja u snabdevanju određenim uslugama, primarno orjentiše na regulaciju. „Takva promenjena uloga javnog sektora zahteva i adekvatan institucionalni kapacitet, koji se odnosi na sledeće faktore: strateško planiranje, finansijsko modelovanje i planiranje infrastrukturnih investicija; razvoj finansijskih paketa koji prate ugovor; definisanje efektivnih nivoa cena i usluga zadovoljavajućeg kvaliteta; upravljanje ugovorom i praćenje realizacije svih ugovorenih odredbi; „restrukturiranje“ budžeta, tj. njegove strukture kako bi se prilagodio novim razvojnim prioritetima.“³¹

Prilikom kreiranja javno-privatnog partnerstva, od javnog sektora se očekuje da uspostavi adekvatnu ravnotežu, koja podrazumeva zaštitu prava i interesa građana, sa jedne strane, i kreiranje uslova u kojima će privatni partneri moći da efektivno i efikasno funkcionišu, sa druge strane.

Da bi bio izabran onaj subjekt koji može da ponudi dati kvalitet usluge po najnižim troškovima, neophodno je da se sprovede proces konkurentskog nadmetanja. U tom pogledu, ključne determinante dugoročnog uspeha su garantovanje transparentnosti, kao i visok nivo kredibiliteta svih učesnika u ovom procesu. Pri tome, neophodno je imati u vidu da je kvalitetna usluga po dobroj ceni, primarni cilj koji ne može biti realizovan bez visoke odgovornosti i posvećenosti i javnog i privatnog partnera.

³⁰ Bennett E., (1998), *Public-Private Cooperation in the Delivery of Urban Infrastructure Services (Water and Waste)*, UNDP/Yale Collaborative Programme, Lima, str. 574

³¹ Leković V., Ivanović V., (2009), *Javno-privatno partnerstvo u funkciji obezbeđenja kvalitetnije infrastrukture*, Ekonomski fakultet u Kragujevcu, Kragujevac, str. 95

III

ZAKONODAVNI OKVIR JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA U REPUBLICI SRBIJI

1. Istorijski razvoj javno-privatnog partnerstva u Republici Srbiji

Koncept javno-privatnog partnerstva, koji se prvi put pojavljuje u našem pravnom sistemu, predstavlja bolju opciju od dosadašnjih modela finansiranja investicija, koji su se pokazali kao nedovoljno efikasni. Do donošenja Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama 2011. godine, ova oblast je bila uređena mnoštvom pojedinačnih propisa, sa tim što ključna pitanja nisu bila regulisana na odgovarajući način.

Početak razvoja koncesionarstva u Republici Srbiji se vezuje za 1859. godinu, kada je francuskom društvu za eksploataciju rudnika Majdanpek dodeljena koncesija u trajanju od 30 godina. Belgijanci su dobili koncesiju nad aleksandrovačkim rudnicima, dok se za rudnike u Trepči, Zetovu, Kopaoniku i Novom brdu ugovorila koncesija s engleskom firmom. Takođe je grad Beograd zaključio ugovor o koncesiji za obavljanje tramvajskog saobraćaja u gradu s italijanskom firmom.

U našem zakonodavstvu, pitanje javno-privatnog partnerstva ima dugu tradiciju, koja je posle prekida od nekoliko decenija, ponovo zaživela u poslednjoj deceniji XX veka, donošenjem Zakona o koncesijama 2003. godine.

„Na osnovu tog zakona, Vlada Republike Srbije je sa nerezidentom iz SAD, posredstvom preduzeća Drina River Bridge Cooperation a.d. Novi Beograd, zaključila Ugovor o koncesiji za izgradnju mosta na Drini, Pavlovića ćuprija, između Badovinaca u Mačvi i Popova u Semberiji, na rok od 30 godina“.³² „Naknada za to je ugovorena u procentu od 2% od vrednosti projekta, sa plaćanjem unapred. Most je građen u vreme najveće hiperinflacije ikad zabeležene u našoj državi. Vlada Republike Srbije je bila u obavezi da izgradi prilazni put do mosta, da dovede električnu energiju i instalira trafostanicu blizu mosta. Taj ugovor ističe 2025. godine, do kada vlasnik mosta ima pravo da naplaćuje mostarinu u visini koju odredi Vlada Republike Srbije. Nakon isteka tog roka, most se vraća u vlasništvo Republike Srbije.“³³ Takođe je neuspešno završen tender za izgradnju autoputa od Horgoša do Požege, kao i tender za izgradnju terminala za prtljag na Beogradskom aerodromu.

Dosadašnja iskustva sa projektima javno-privatnog partnerstva pokazuju da modeli saradnje javnog i privatnog sektora gotovo da nisu zaživeli na republičkom nivou. Do usvajanja Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, u R. Srbiji je bio normativno dominantan koncesioni model javno-privatnog partnerstva uređen Zakonom o koncesijama, koji karakteriše veoma komplikovana i dugotrajna procedura zaključenja ugovora o koncesiji. Iskustva sa koncesijama su bila prilično negativna, tako da pored generalne konstatacije da koncesije nisu zaživele u praksi, nije uputno konstatovati konkretne probleme, s obzirom na to da ne postoje primeri dobre prakse.

Na lokalnom nivou, složenost koncesione procedure onemogućila je koncesionu aktivnost, pa su se lokalne vlasti orijentisale na primenu Zakona o komunalnim delatnostima iz 1997. godine i mogućnosti da se obavljanje komunalne delatnosti poveri drugom preduzeću, a ne samo javnom komunalnom preduzeću, a u skladu sa zakonom i

³² Stakić B., (2012), *Javne finansije*, Univerzitet Singidunum, Beograd, str. 73

³³ Knežević M., (2010), *Značaj koncesije za strana ulaganja u Republici Srbiji*, Časopis Ekonomski horizonti, Ekonomski fakultet u Kragujevcu, Kragujevac, str. 91

propisom skupštine opštine. Ova odredba je bila temelj većine javno-privatnih partnerstava koja funkcionišu na nivou lokalne samouprave u Republici Srbiji, a najviše ih je u sektoru održavanja čistoće i upravljanja otpadom. Kao primer možemo navesti, preduzeće A. S. A. Kikinda d.o.o. kao javno-privatno partnerstvo strane kompanije A. S. A. u vlasništvu španskih investitora i Skupštine opštine Kikinda, kao i mešovitu srpsko-nemačku kompaniju Trojon&Ficher Eko, kojoj su opštine Žagubica, Žabari, Malo Crniće, MZ Rabovo (Kučevo) i Smederevska Palanka poverile obavljanje komunalne delatnosi skupljanja i odlaganja čvrstog otpada.

U dosadašnjoj praksi, možda najpoznatiji projekat javno-privatnog partnerstva za sada se sprovodi u oblasti javnog prevoza u Beogradu, tj. Sistem za naplatu karata i upravljanje vozilima u javnom prevozu u Beogradu „Bus Plus“. Iako se formalno ne radi o projektu javno-privatnog partnerstva, s obzirom na to da je zasnovan na ugovoru zaključenom u septembru 2010. godine, tj. pre stupanja na snagu Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama iz 2011. godine, u ovom projektu je suštinski ostvaren partnerski odnos karakterističan za javno-privatno partnerstvo. Grad Beograd-Direkcija za javni prevoz je zaključila ugovor o uspostavljanju i obezbeđivanju funkcionisanja sistema za naplatu karata i upravljanje vozilima u javnom prevozu na tenderu sa najpovoljnijim ponuđačem Međunarodnim konzorcijumom koji predvodi kompanija Apex Solution Technology d.o.o. Beograd, prema kome privatni partner ima obavezu da obezbedi sistem naplate i distribucije karata, kao i kontrolu njihovog korišćenja u vozilima javnog prevoza, a kao naknadu za navedeno ima pravo na procentualno učešće u prihodu prodatih karata.

Do sada je priliv privatnog kapitala zabeležen najviše u sektorima koji zahtevaju manje investicije, tj. najmanja finansijska ulaganja i najmanji rizik, kao što su usluge parkiranja ili upravljanja čvrstim otpadom. Dok najveće investicije zahtevaju sektori vodovoda i kanalizacije. Što se tiče trenutnog svetskog trenda javno-privatnih partnerstava, najviše ovakvih projekata je u oblasti saobraćaja i puteva, izgradnje mostova, sportskih hala i telekomunikacija.

2. Pravni okvir javno-privatnog partnerstva Republike Srbije

Radi sagledavanja mesta i značaja javno-privatnog partnerstva, najpre ćemo se osvrnuti na dosadašnja iskustva i pravni okvir javno-privatnog partnerstva Republike Srbije. Prema dosadašnjim iskustvima u razvoju javno-privatnog partnerstva i koncesija u Republici Srbiji, zapaža se tendencija unpređivanja nacionalnog zakonodavnog okvira, koji pored obezbeđivanja sigurnosti investitorima, stimuliše i kapitalna ulaganja.

„Zakon o koncesijama³⁴ koji je usvojen 2003. godine je omogućio učešće inostranim koncesionarima na aukcijama, jačanje pravne sigurnosti ulagača, zapošljavanje radnika i transfer novih tehnologija, čime su stvorene pretpostavke za priliv inostranog kapitala.“³⁵ Zakonom o koncesijama u Republici Srbiji je načinjen prvi korak ka uspostavljanju osnovnih principa za ugovore o koncesiji u gotovo svim sektorima. Ovaj zakon je predviđao komplikovane i dugotrajne procedure dodele koncesije. Zbog toga su primenom Zakona o koncesijama identifikovane brojne slabosti, među kojima se izdvajaju sledeće: nedostatak pratećih propisa, komplikovane

³⁴ „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 55/03

³⁵ Knežević M., (2010), *Značaj koncesije za strana ulaganja u Republici Srbiji*, Časopis Ekonomski horizonti, Ekonomski fakultet u Kragujevcu, Kragujevac, str. 91

administrativne procedure, nedostatak institucionalnih i kadrovskih kapaciteta, nedefinisane procedure u sprovođenju koncesionih projekata, nesigurnost privatnog kapitala i nedovoljna briga o očuvanju životne sredine.

Problem za pravnu praksu je i to što postoje pojedini važeći zakoni koji omogućavaju dodelu ugovora za istu delatnost, i zbog toga nije do kraja jasno koji postupak treba sprovesti. To dovodi do konfuzije državnih organa u pogledu izbora važećeg zakona koji treba primeniti, pri čemu se stvara mogućnost da državni organ odluči da primeni proceduru koja mu je najjednostavnija, pri tome ne vodeći računa da li je ispoštovao načelo transparentnosti i kompetitivnosti postupka, koje se sprovodi radi odabira partnera.

Brojni potencijalni projekti uopšte nisu realizovani ili su započeti, a nisu okončani. Može se konstatovati da do sada koncesije i javno-privatna partnerstva nisu zaživela na republičkom nivou. Na lokalnom nivou, investicije privatnog sektora u infrastrukturu su vršene u skladu sa Zakonom o komunalnim delatnostima³⁶ iz 1997. godine, koji je davao mogućnost da se obavljanje komunalne delatnosti poveri drugom preduzeću. Ovaj zakon predstavlja temelj većine javno-privatnih partnerstava koja funkcionišu na nivou lokalne samouprave u Republici Srbiji, a najviše ih je u sektoru održavanja čistoće i upravljanju otpadom.

Usled nedostatka javnog finansiranja i nedovoljnih sredstava državnih organa da razvijaju i modernizuju putnu i komunalnu infrastrukturu, kao što su: vodovodna mreža, upravljanje otpadnim vodama, sistemi daljinskog grejanja, snabdevanje električnom energijom i dr., a i privredu u celini, ukazala se potreba da se bez odlaganja unaprede pravni i ekonomski mehanizmi kako bi se privukli privatni investitori. Radi prevazilaženja brojnih problema, a i onih koje je doneo Zakon o koncesijama svojom primenom u praksi, nametnula se potreba usvajanja Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama³⁷ koji bi sveobuhvatnije regulisao ovu oblast. Pored navedenog, bilo je potrebno i usaglašavanje sa zakonodavstvom Evropske unije.

Novi Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama koji je usvojen 22. novembra 2011. godine, predviđa jasno definisanje obima, tj. granice njegove primene, nadležnosti državnih organa kao ugovarača, postupak dodele ugovora, pojednostavljenje postupka predlaganja i odobravanja pojedinačnih projekata, što bi za rezultat imalo dostizanje višeg stepena pravne sigurnosti privatnog kapitala i druge pozitivne efekte. Takođe, predviđa i jasno definisan odnos prema drugim zakonima, a to su: Zakon o javnim nabavkama³⁸, Zakon o javnim preduzećima³⁹, Zakon o finansiranju lokalne samouprave⁴⁰, Zakon o komunalnim delatnostima⁴¹, Zakon o budžetskom sistemu⁴², Zakon o upravljanju otpadom⁴³, Zakon o javnim putevima⁴⁴, Zakon o rudarstvu⁴⁵ i drugi

³⁶ „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 16/97

³⁷ „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 88/11

³⁸ „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 124/12

³⁹ „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 119/12, 116/13- autentično tumačenje i 44/14- dr. zakon

⁴⁰ „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 62/06, 47/11, 93/12 i 99/13- usklađeni din. izn.

⁴¹ „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 88/11

⁴² „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13- ispr. i 108/13

⁴³ „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 63/09 i 88/10

⁴⁴ „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 101/05, 123/07, 101/11, 93/12 i 104/13

⁴⁵ „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 88/11

zakoni koji uređuju delatnosti od opšteg interesa, kao i set zakona koji uređuju oblast zaštite i unapređenja životne sredine. Donete zakone nije pratilo i istovremeno pripremanje podzakonskih akata, pa se time znatno umanjuje efikasnost u njihovom sprovođenju.

3. Osnovni pojmovi Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama

U Republici Srbiji odnos u javno-privatnom partnerstvu je definisan Zakonom o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, kao „dugoročna saradnja između javnog i privatnog partnera radi obezbeđivanja finansiranja, izgradnje, rekonstrukcije, upravljanja ili održavanja infrastrukturnih i drugih objekata od javnog značaja i pružanja usluga od javnog značaja, koje može biti ugovorno ili institucionalno.“⁴⁶

Prema Zakonu o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama „projekat javno-privatnog partnerstva jeste projekat koji se izrađuje, predlaže, odobrava i sprovodi po nekom od modela javno-privatnog partnerstva i čini niz međusobno povezanih aktivnosti, koje se odvijaju određenim redosledom, radi postizanja definisanih ciljeva, u okviru određenog vremenskog perioda i određenih finansijskih sredstava, a koji je u skladu sa Zakonom o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama odobren kao projekat javno-privatnog partnerstva, sa ili bez koncesije“⁴⁷.

U cilju sveobuhvatnog razmatranja javno-privatnog partnerstva neophodno je sagledati koncesiju koja, u smislu Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, predstavlja „ugovorno javno-privatno partnerstvo s elementima koncesije u kome je javnim ugovorom uređeno komercijalno korišćenje prirodnog bogatstva, tj. dobra u opštoj upotrebi koja su u javnoj svojini ili obavljanja delatnosti od opšteg interesa, koje nadležno javno telo ustupa domaćem ili stranom licu, na određeno vreme, pod posebno propisanim uslovima, uz plaćanje koncesione naknade od strane privatnog, odnosno javnog partnera, pri čemu privatni partner snosi rizik vezan za komercijalno korišćenje predmeta koncesije“⁴⁸.

3.1. Javni sektor

Javni sektor je „deo privrede koji čine državne institucije, uključujući nacionalizovane industrije i usluge koje pružaju lokalne vlasti“⁴⁹ i predstavlja institucionalni sistem ekonomskog angažovanja države.

„Jedan od osnovnih podsektora javnog sektora je državni budžet čija struktura, razuđenost i obim pokazuju velike razlike od države do države, što je uslovljeno njenom veličinom, istorijskom tradicijom i političkim sistemom. Drugi podsistem javnog sektora čine preduzeća koja su u vlasništvu države, odnosno lokalnih samouprava. Najnoviji podsistem javnog sektora je sektor neprofitnih ili nevladinih organizacija, kome pripadaju razne privatne i javne fondacije, dobrotvorne organizacije, verske institucije itd.“⁵⁰

⁴⁶ član 7. stav 1. Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama

⁴⁷ član 4. stav 1. tačka 2) Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama

⁴⁸ član 10. stav 1. Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama

⁴⁹ <http://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/public-sector> (pristupljeno 21.11.2014.godine)

⁵⁰ Vigvari A., Raičević B., Brnjas Z. (2003), *Osnovi teorije državnog budžeta i finansijski poslovi samouprava*, Evropski pokret za Srbiju, Beograd, str. 23-24

U skladu sa Zakonom o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama pod javnim partnerom se podrazumeva „jedno ili više javnih tela, odnosno pravno lice koje je, u skladu sa Zakonom o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama nadležno za davanje koncesije, koje sa privatnim partnerom ili društvom za posebne namene zaključuje javni ugovor, ili jedno ili više javnih tela koje je sa privatnim partnerom povezano članstvom u zajedničkom privrednom društvu“⁵¹.

3.2. Privatni sektor

Privatni sektor predstavlja „deo privrede jedne zemlje koji se sastoji od privatnih preduzeća“⁵². U literaturi se često naziva i profitni sektor, a čine ga privredni subjekti koji pružaju usluge, bave se proizvodnjom i posluju na tržišnim principima sa ciljem ostvarivanja profita za svoje vlasnike i zainteresovane strane.

Pod privatnim partnerom u skladu sa Zakonom o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama se podrazumeva „fizičko ili pravno lice, domaće ili strano, sa domaćim ili stranim učešćem ili bez njega, ili konzorcijum jednog ili više takvih fizičkih ili pravnih lica koja su odabrana u postupku javne nabavke ili postupku davanja koncesije i koji sa javnim partnerom zaključuje javni ugovor, ili u tu svrhu osniva društvo za posebne namene, ili sa javnim partnerom osniva zajedničko privredno društvo“⁵³.

4. Načela javno-privatnog partnerstva

Zakonom o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama je predviđeno da se prilikom sprovođenja postupaka javno-privatnog partnerstva moraju poštovati određena načela. U njima se prelamaju vrednosti na kojima ovaj zakon počiva, kao i ciljevi koji se žele postići Zakonom o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama. Poseban značaj, načela imaju prilikom tumačenja pravne norme, a naročito u slučaju postojanja pravnih praznina, kada je potrebno određenu neregulisanu pravnu situaciju rešiti na način koji je u skladu s osnovnim principima na kojima počiva ovaj zakon.

Zakonom o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama su propisana sledeća načela⁵⁴:

1. načelo zaštite javnog interesa je obaveza lokalne vlasti da obezbedi ostvarivanje prava privatnog partnera koja nisu u suprotnosti sa javnim interesom koji je definisan zakonom,
2. načelo efikasnosti je obaveza sprovođenja postupka zaključenja javnog ugovora i izbora privatnog partnera saglasno zakonu, a uz što manje troškove sprovođenja tog postupka,
3. načelo transparentnosti obuhvata obavezu oglašavanja namere zaključenja javnog ugovora sa ili bez elemenata koncesije, mogućnost ponuđača da izvrši uvid u podatke o sprovedenom postupku dodele javnog ugovora i sl.,
4. načelo jednakog i pravičnog tretmana obuhvata zabranu diskriminacije svih učesnika u postupku dodele javnih ugovora i izbora privatnog partnera, uz obavezu da učesnici imaju potpune i tačne informacije o postupku, standardima i kriterijumima za izbor privatnog partnera,

⁵¹ član 4. stav 1. tačka 9) Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama

⁵² <http://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/private-sector> (pristupljeno 21.11.2014.godine)

⁵³ član 4. stav 1. tačka 10) Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama

⁵⁴ član 6. Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama

5. načelo slobodne tržišne utakmice obuhvata zabranu ograničavanja učešća u postupku nabavke ili izbora partnera, kao i obavezu prihvatanja svih učesnika s odgovarajućim tehničkim, finansijskim i drugim stručnim kvalifikacijama,
6. načelo proporcionalnosti znači da svaka mera preduzeta od strane državnog organa mora biti minimalno potrebna i u srazmeri sa javnim interesom koji se želi zaštititi takvom merom,
7. načelo zaštite životne sredine je uređeno Zakonom o zaštiti životne sredine⁵⁵, a obuhvata sledeća načela: načelo integralnosti, načelo prevencije i predostrožnosti, načelo očuvanja prirodnih vrednosti, načelo održivog razvoja, načelo odgovornosti zagađivača i njegovog pravnog sledbenika, načelo "zagađivač plaća", načelo "korisnik plaća", načelo supsidijarne odgovornosti, načelo primene podsticajnih mera, načelo informisanja i učešća javnosti i načelo zaštite prava na zdravu životnu sredinu i pristupa pravosuđu,
8. načelo autonomije volje obuhvata slobodu ugovornih strana da, u skladu sa zakonima i propisima i dobrim poslovnim običajima, urede međusobna prava i obaveze po svojoj volji, i
9. načelo ravnopravnosti ugovornih strana označava da se uzajamni odnosi subjekata u javnom ugovoru zasnivaju na njihovoj jednakosti i ravnopravnosti njihovih volja.

5. Oblici javno-privatnog partnerstva

Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama je harmonizovan sa regulativom Evropske unije, kao što je prikazano u „Zelenoj knjizi o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama i jedinstvenom zakonodavstvu o javnim ugovorima i koncesijama“, i razlikuje dva oblika javno-privatnog partnerstva:

1. ugovorno javno-privatno partnerstvo i
2. institucionalno javno-privatno partnerstvo.

Osnovni oblik ugovornog javno-privatnog partnerstva jeste koncesija. Predmet koncesije je komercijalno korišćenje prirodnog bogatstva, tj. dobra u opštoj upotrebi ili obavljanje delatnosti od opšteg interesa. Koncesiju daje javno telo, uz obavezu privatnog partnera da plaća koncesionu naknadu. Predmet koncesije, Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama definiše kao otvorenu listu. Ova lista daje samo primere predmeta javno-privatnog partnerstva s elementima koncesije, ne isključujući mogućnost da koncesija ima za predmet drugu vrstu usluga ili delatnosti, koje nisu prisutne na listi definisanoj u Zakonu o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama. Da bi određena delatnost bila predmet javno-privatnog partnerstva s elementima koncesije, dovoljno je da se radi o aktivnosti komercijalnog korišćenja prirodnog bogatstva, tj. dobra u opštoj upotrebi koja su u javnoj svojini, ili obavljanju delatnosti od opšteg interesa. Ključna karakteristika koncesije jeste široko definisana obaveza privatnog partnera. Naime, privatni partner preuzima rizik finansiranja, projektovanja, gradnje, iskorišćavanja i naplaćivanja usluge od krajnjih korisnika, i to najčešće uzimanjem kreditnog kapitala. Rizik javnog partnera je ograničen na izbor privatnog partnera. Privatni partner, sa druge strane, snosi sve druge rizike realizacije javno-privatnog partnerstva s elementima koncesije.

⁵⁵ „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 135/04, 36/09- dr. zakon, 72/09- dr. zakon i 43/11- odluka US

Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama razlikuje dva tipa javno-privatnog partnerstva u formi koncesije: koncesija za javne radove i koncesija za usluge.

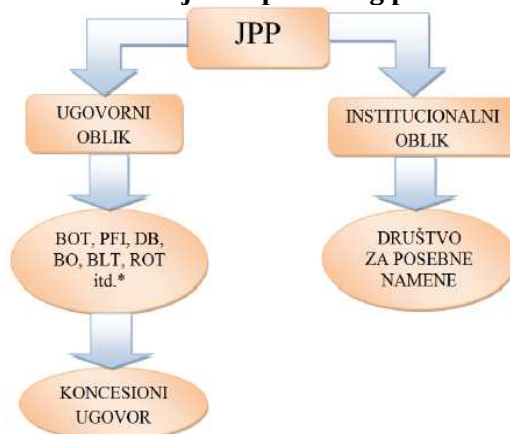
Koncesija za javne radove je po svojoj prirodi ugovor o javnoj nabavci radova, sa tom razlikom što nadoknada za radove koncesionaru, nema monetarnu formu, tj. ne plaća je neposredno naručilac radova. Naime, kod koncesije za javne radove nadoknada koncesionaru ima formu prava na komercijalno korišćenje objekta izgrađenog javnim radovima. Primer koncesije za javnu nabavku radova je izgradnja autoputa ili mosta, uz nadoknadu koncesionaru definisanu preko njegovog prava da naplaćuje putarinu ili mostarinu tokom određenog perioda.

Koncesija za usluge ima prirodu ugovora o javnoj nabavci usluga. Kao i kod koncesije za javnu nabavku radova, nadoknada se sastoji u pravu koncesionara da naplati uslugu od krajnjih korisnika. Primer projekta javno-privatnog partnerstva u formi koncesije za usluge jeste izgradnja infrastrukture gradskog tramvajskog prevoza, gde koncesionar naplaćuje usluge od krajnjih korisnika i time ostvaruje nadoknadu za usluge. Isto važi i za slučaj izgradnje socijalne ili zdravstvene ustanove, kao što su: škole, bolnice, gerontološki centri i zatvori.

Institucionalno javno-privatno partnerstvo se zasniva na odnosu javnog i privatnog partnera pravno ustanovljenim članstvom u zajedničkom privrednom društvu. Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama za zajedničko privredno društvo koristi naziv Društvo za posebne namene (DPN).

Društvo za posebne namene kao oblik institucionalnog javno-privatnog partnerstva se formira prema Zakonu o privrednim društvima Republike Srbije. U praksi, Društvo za posebne namene nastaje na dva načina: osnivanjem nove kompanije i učešćem privatnog partnera u vlasništvu postojećeg javnog preduzeća koje je obavljalo delatnost ili pružalo usluge od javnog interesa. Za razliku od nastanka Društva za posebne namene osnivanjem nove kompanije, kada u pravnom prometu nastaje novo pravno lice, u slučaju učešća privatnog partnera u postojećem javnom preduzeću dolazi samo do promene vlasničke strukture. Bez obzira na način nastanka Društva za posebne namene, osnivačka i upravljačka prava se uređuju slobodno između članova društva, a u skladu sa zakonom kojim se uređuje položaj privrednih društava. Postupak izbora privatnog partnera za bilo koji od modela se sprovodi prema pravilima postupka za dodelu javnog ugovora.

Šema 1: Oblici javno-privatnog partnerstva



Izvor: Cvetković P., Sredojević S., (2013), *Javno-privatno partnerstvo- Priručnik za sprovođenje na nivou lokalne samouprave, Stalna konferencija gradova i opština- Savez gradova i opština Srbije*, Beograd, str. 26

6. Značaj Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama

Donošenjem Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, očekuje se rešavanje problema koji su se pojavili u praksi primenom Zakona o koncesijama i drugim zakonima, uključujući pitanja koja predstavljaju pravnu prazninu. Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama pruža mogućnost da se obezbede finansijska sredstva kroz ovaj oblik investiranja i omogući razvoj privrede u celosti. Ovim zakonom se ide u pravcu usklađivanja propisa iz oblasti javnih nabavki i koncesija u odnosu na zakonski okvir država članica Evropske unije, a sve u cilju omogućavanja finansiranja i sprovođenja projekata javno-privatnog partnerstva sa ili bez elemenata koncesije, na transparentan i efikasan način; supstitucije klasičnog budžetskog finansiranja infrastrukturnih projekata, gde god je to moguće; i projektnim finansiranjem po principu javno-privatnog partnerstva.

Po svojoj prirodi, odredbe Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama imaju efekat na sva domaća i strana privredna društva, kao i preduzetnike, odnosno na organe javne vlasti, kao i finansijske institucije.

S obzirom na to da zakonodavne aktivnosti na izradi savremenog pravnog okvira podstiču uređenu i kontrolisanu slobodu ugovaranja između javnih i privatnih partnera, radi realizacije javno-privatnog partnerstva sa ili bez elemenata koncesije, čime se obnavljaju opšte procedure i utiče na poboljšanje kvaliteta usluga, ciljevi usvajanja Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama su: podsticanje primene javno-privatnog partnerstva u cilju izgradnje javne infrastrukture i pružanja usluga u javnom interesu; veća vrednost za uložena finansijska sredstva kroz optimizaciju efikasnosti, delotvornosti i ekonomičnosti u pogledu ukupnih troškova vezanih za vlasništvo nad javnom infrastrukturu i u prižanju usluga od javnog značaja; formiranje efikasnog mehanizma koji dozvoljava državnim i lokalnim organima da realizuju projekte od opšteg interesa, tj. učešće privatnog sektora; obezbeđivanje pravnog okvira za transparentne i pravične tenderske procedure sa jednakim tretmanom svih ponuđača u postupku iznalaženja privatnog partnera za takve projekte; obezbeđivanje održivosti projekta; usklađenost sa propisima Evropske unije, posebno u oblasti javnih nabavki; usklađenost sa međunarodnim standardima i najboljom međunarodnom praksom, do mere koja nije u suprotnosti sa pravom Evropske unije.

Stvaranje uslova za razvoj javno-privatnog partnerstva, u skladu sa usvojenim strateškim dokumentima, podrazumeva primenu usvojenih zakona i podzakonskih akata, kao i kreiranje novih, a sve u cilju obezbeđivanja zakonodavne i institucionalne sigurnosti, kako domaćim i stranim investitorima, tako i građanima Republike Srbije.

Vlada Republike Srbije je 2012. godine osnovala Komisiju za javno privatno partnerstvo⁵⁶, sa zadatkom da aktivno učestvuje i pruža stručnu pomoć pri usvajanju i realizaciji projekata i razvija koncepciju javno-privatnog partnerstva sa ili bez elemenata koncesije.

⁵⁶ „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 13/12

7. Izazovi u primeni novog okvira javno-privatnog partnerstva

Kada su u pitanju izazovi u primeni novog okvira javno-privatnog partnerstva, sigurno je da je neophodno nastaviti sa daljim regulatornim usaglašavanjem.

Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama i Zakon o komunalnim delatnostima se dobrim delom oslanjaju na Zakon o javnim nabavkama iz 2008. godine. Javna rasprava o izmenama Zakona o javnim nabavkama je okončana, i izmene su usvojene 2013. godine u Narodnoj Skupštini Republike Srbije, tako da su one sada unapređene i ujednačene s ova dva akta.

Zakonom o javnoj svojini⁵⁷ se realizuje pružena mogućnost Ustavom R. Srbije da autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave imaju svoju imovinu. U tom smislu, Zakon o javnoj svojini predviđa obaveznu saglasnost, i to na različitim nivoima u zavisnosti od predmeta javne svojine, kako za upis prava na javnoj svojini, tako i za raspolaganje javnom svojinom. Ovaj zakon i njegova ispravna primena je od suštinskog značaja za pravilan razvoj projekta javno-privatnog partnerstva na svim nivoima.

Uspešnost potpunog sprovođenja novina, uvedenih u pravni sistem napred navedenim zakonima, u velikoj meri zavisi od njihovog pravilnog razumevanja od strane velikog broja državnih službi, poput Katastra nepokretnosti ili Registra založnog prava, kao i stava regulatornih organa, poput Narodne banke Srbije i Poreske uprave, a koji će u manjoj ili većoj meri dolaziti u dodir sa projektima javno-privatnog partnerstva i određenim aspektima njihove realizacije.

Institucionalna podrška javnim telima u realizaciji modela javno-privatnog partnerstva je takođe vrlo bitna. Naime, iskustvo okolnih zemalja je pokazalo da izuzetna kompleksnost materije koju napred navedeni zakoni regulišu, zahteva veoma visok nivo stručne podrške javnim partnerima, koja mora da bude pružena od strane regulatornih tela, ali i finansijskih i drugih savetnika, advokata i stručnih timova, koji će se baviti operacionalizacijom projekta.

Takođe je jako važno da zemlje koje su tek na pragu razvoja javno-privatnog partnerstva, kao što je Republika Srbija, na početku izaberu one projekte koji se ne odlikuju velikom složenošću kada je reč o tehničkoj izvodljivosti, i koji će biti interesantni za tržište u smislu trajanja i ostvarivih prihoda. Postavljanje preambicioznih projektnih ciljeva, bez prethodno stečenog iskustva u njihovoj realizaciji, često dovodi do rušenja cele koncepcije projekta i posledično veće štete, nego koristi, koju trpi kako privatni partner, tako i javni sektor.

Veliki broj potencijalnih projekata javno-privatnog partnerstva u Republici Srbiji već postoji, samo je njihova realizacija bila odlagana zbog nepovoljnog regulatornog ambijenta. Sa zakonima koji su izuzetno povoljni po finansijere, postoji racionalan osnov za očekivanje da će se u narednom periodu razvijati projekti javno-privatnog partnerstva, pre svega u sektorima javnog prevoza, izgradnje saobraćajne, sportske i komunalne infrastrukture, energetike i rudarstva, ali i izgradnje i upravljanja lukama, a određene pomake u tom smeru je već moguće videti.

⁵⁷ „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 72/11, 88/13 i 105/14

IV

UPRAVLJANJE PROJEKTNIM CIKLUSOM JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA

1. Model projektnog ciklusa javno-privatnog partnerstva

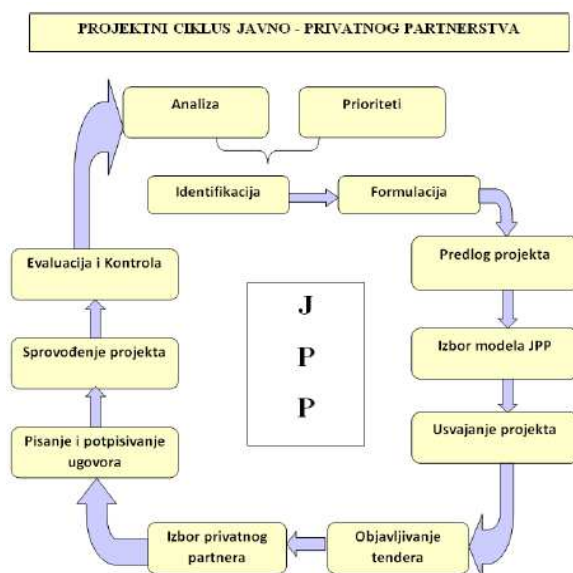
„Uspostavljanjem procedura za programiranje projekata, njihovim usvajanjem, kao i praćenjem njihove realizacije, tj. usvajanjem metodologija, mehanizama i mera praćenja projekata, utvrđivanjem načina i dinamike izveštavanja i sagledavanjem ostvarenih efekata od strane relevantnih institucija, stvara se ambijent i stiče se poverenje između zainteresovanih strana u projektima javno-privatnog partnerstva.“⁵⁸

Uspeh bilo kog modela javno-privatnog partnerstva zavisi od sposobnosti javnog sektora da odabere adekvatan model i privatnog partnera, precizno definiše očekivane rezultate i indikatore projekta, da racionalno izvrši raspodelu rizika među partnerima, kao i da osigura primenu uslova ugovora.

Model projektnog ciklusa javno-privatnog partnerstva se zasniva na međunarodnom i nacionalnom pravnom okviru i stečenim iskustvima iz prakse, kao i na rezultatima izvršene analize i definisanim prioritetima, na osnovu kojih se identifikuje potreba za konkretnim partnerstvom kroz finansijsku izvodljivost, podelu odgovornosti, rizika i prihoda, što predstavlja početak ciklusa. Gledano kroz prizmu navedenog, projektni ciklus javno-privatnog partnerstva podrazumeva postojanje i usklađenost niza koraka koji su pretpostavka, ali ne i garant za uspešno partnerstvo.

U ovom kontekstu posmatrano, može se reći, da je uz analizu i definisanje prioriteta kao preduslova, od posebnog značaja faza pripreme. Ova faza obuhvata identifikaciju, formulaciju, predlog projekta, izbor modela javno-privatnog partnerstva, usvajanje projekta, objavljivanje tendera za izbor partnera, izbor privatnog partnera i pisanje i potpisivanje ugovora. Naredne faze se mogu definisati kao sprovođenje projekta i njegova kontrola i evaluacija.

Šema 2: Model projektnog ciklusa javno-privatnog partnerstva



Izvor: Sektor za programiranje i upravljanje fondovima EU i razvojnom pomoći, (2013), Priručnik za izradu logičke matrice: Ključni instrument za upravljanje projektnim ciklusom, DIAL, Beograd, str.13

⁵⁸ Lukić D., Baret M., Štimac V., (2011), *Tekuća praksa i glavni izazovi procesa planiranja investicija u Srbiji, Planiranje, vrednovanje i praćenje javnih investicija- Metodološki alati*, Podrška nacionalnom planiranju i implementaciji, I poglavlje, Beograd, str.19

1.1. Faza pripreme

Na osnovu izvršenih analiza i utvrđenih prioriteta, pristupa se pripremi, tj. programiranju projekta. Faza pripreme projekata, u zavisnosti od veličine i složenosti, može trajati veoma dugo. Ona obuhvata sledeće segmente:

1. identifikaciju,
2. formulaciju,
3. predlog projekta,
4. izbor modela javno-privatnog partnerstva,
5. usvajanje projekta,
6. objavljivanje tendera za izbor partnera,
7. izbor privatnog partnera i
8. pisanje i potpisivanje ugovora.

Kvalitetna faza pripreme svakog pojedinačnog segmenta projekta je presudna za uspešnu realizaciju i održivost tog projekta.

1.1.1. Identifikacija

Na osnovu sveobuhvatne analize postojećeg stanja, faza identifikacije podrazumeva definisanje problema, ograničenja, potreba, glavnih i specifičnih ciljeva i pravaca partnerstva, a sve u skladu sa razvojnim prioritetima zemlje, uvažavajući motive i zainteresovanost privatnog sektora. Na ovaj način je postavljen okvir za programiranje koji je relevantan i primenljiv u praksi, i koji za rezultat ima pripremljene programe i projekte.

Kada se izvrše sve neophodne analize i utvrdi potreba za projektom, donosi se odluka da se ideja podrži i pretoči u projekat, tj. pristupa se formulaciji i pripremi predloga projekta. U tom smislu, „neophodno je izvršiti identifikaciju različitih učesnika u projektu, izraditi strukturu projekta, utvrditi vremenski okvir, izvršiti procenu troškova, identifikovati moguće rizike i predvideti aktivnosti za njihovo prevazilaženje, kao i definisati indikatore i izvore verifikacije“⁵⁹.

1.1.2. Formulacija

U okviru faze formulacije potrebno je definisati strateški okvir, tj. sagledati uticaj projekta na strateške ciljeve. U ovoj fazi je potrebno obrazložiti stečena iskustva u projektnoj oblasti, sagledati srodne aktivnosti i izvršiti koordinaciju aktivnosti. Takođe, faza formulacije podrazumeva detaljan opis problema i formulaciju rešenja za dati problem, kao i analizu zainteresovanih strana, opštih i specifičnih ciljeva, očekivanih rezultata i osnovnih aktivnosti.

„U ovoj fazi se detaljno definišu rizici i pretpostavke, i izrađuje se budžet, kao i vremenski okvir, među kojima mora postojati sinhronizacija, tj. određenu aktivnost prate predviđena budžetska sredstva projekta i period realizacije tih aktivnosti.“⁶⁰ Takođe je potrebno da se prikaže struktura budžeta projekta, tj. da se definiše sa kojim

⁵⁹ <http://www.suk.gov.rs/dotAsset/11010.pdf> (pristupljeno 25.11.2014. godine)

⁶⁰ <http://www.suk.gov.rs/dotAsset/11010.pdf> (pristupljeno 25.11.2014. godine)

iznosom, tj. procentom učestvuje u projektu javni, a koji iznos se očekuje od privatnog partnera.

1.1.3. Predlog projekta

Predlog projekta predstavlja rezultat faze identifikacije i formulacije, sačinjen u odgovarajućoj formi. Predlog projekta je pisani zahtev za prihvatanje predloga, koji se u postupku pribavljanja saglasnosti upućuje nadležnom organu ili telu na odobravanje, tj. Komisiji za javno privatno partnerstvo.

Predlog projekta predstavlja pažljivo i jasno napisan dokument u propisanoj, tj. zahtevanoj formi, sa ciljem da se ubede nadležni organi o potrebi prihvatanja i održivosti projekta, kao i prihvatanju najoptimalnijeg modela javno-privatnog partnerstva za njegovu realizaciju. U skladu sa predloženim modelom javno-privatnog partnerstva, definišu se izvori i struktura finansijskih sredstava, kao i aktivnosti.

Svaki predlog projekta ima određene zadatke, koji se mogu opisati na sledeći način: definisanje predmeta projekta, opis potencijalnog modela realizacije projekta, plan delovanja, zahtev i obaveza.

Predlog projekta mora sadržati jasne činjenice zbog kojih projekat treba da bude realizovan, s obzirom na to da ni jedan finansijski izvor ne odobrava sredstva bez argumentovanog obrazloženja. Neophodno je, što preciznije definisati predmet buduće investicije kojom će se projekat baviti i navesti šta je urađeno po tom pitanju u datom geografskom području, kao i u drugim delovima sveta, tj. izvršiti komparativnu analizu.

Pošto je predmet projekta ispitan i sagledan pre podnošenja predloga projekta, predlagač, tj. javno telo, treba da predloži i opiše potencijalna rešenja i optimalan model javno-privatnog partnerstva kroz koji bi projekat trebalo da bude realizovan, kao i da da objašnjenje zašto se očekuje da predloženo rešenje bude uspešno, tj. održivo.

Predlog projekta predstavlja plan delovanja, korak po korak, uz podatke o tome šta predlagač tačno namerava da uradi u svakoj pojedinačnoj fazi realizacije projekta, sa jasno definisanim načinom i obimom učešća, obavezama i odgovornostima, kako javnog, tako i privatnog partnera. Po usvajanju predloga projekta, u potpunosti se poštuje plan delovanja u obliku u kom je usvojen, osim ako se pojave objektivne okolnosti zbog kojih predlagač treba da sprovede proceduru izmene i dopune usvojenog predloga projekta.

Zahtev predstavlja dokument čiji je sastavni deo predlog potencijalnog projekta, na osnovu kojeg se može doneti validna odluka o opravdanosti pripreme, usvajanja i realizacije budućeg projekta.

Prilikom sastavljanja predloga projekta, predlagač jasno navodi obaveze, odgovornosti, nadležnosti i rizike svakog partnera u budućem projektu javno-privatnog partnerstva u skladu s odabranim modelom.

U svrhu izrade predloga projekta najčešće se koristi logička matrica. Pristup logičke matrice predstavlja analitički proces i skup alata koji se koriste kao podrška procesu planiranja i upravljanja projektom prema definisanim ciljevima.

Tabela 1: Primer logičke matrice

Opšti cilj	Objektivno merljivi indikatori	Izvori verifikacije	
Važnost projekta za društvo u odnosu na dugoročne koristi koje on ima kako za korisnike, tako i za druge grupe stanovništva. Ne postiže se samim projektom.	Ukazuju na to da li su ciljevi/svrha/rezultati/aktivnosti postignuti na svakom nivou hijerarhije logičke matrice i u definisanim vremenskim okvirima. Pružaju osnovu za izradu odgovorajućeg sistema procene i praćenja.	Izvori informacija, načini i metode korišćeni prilikom sakupljanja informacija i izveštavanja u odnosu na indikatore (uključujući i to ko i kada/koliko često) i dati na uvid prilikom evaluacije rezultata projekta	
Svrha projekta	Objektivno merljivi indikatori	Izvori verifikacije	Pretpostavke
Ključni specifični ciljevi projekta u odnosu na održivu korist koju on ima za korisnike projekta.	Na ovom nivou indikatori treba da sadrže odgovarajuće detalje o količini, kvalitetu i vremenu. Može pomoći odgovor na pitanje „Kako ćemo znati da je svrha postignuta?“	Isti izvori verifikacije koji su navedeni u koloni iznad.	Spoljni faktori, izvan kontrole rukovodilaca projekta, koji mogu imati uticaj na vezu između svrhe i cilja i uticati na napredak ili uspeh samog projekta. Koji spoljni uslovi moraju biti ispunjeni kako bi rezultati doveli do ispunjavanja svrhe projekta?
Rezultati	Objektivno merljivi indikatori	Izvori verifikacije	Pretpostavke
Materijalni proizvodi/pružene usluge za čije su postizanje odgovorni rukovodioci projekta, i to do datuma završetka projekta.	Na ovom nivou indikatori treba da sadrže odgovarajuće detalje o količini, kvalitetu i vremenu. Može pomoći odgovor na pitanje „Kako ćemo znati da su rezultati postignuti?“	Isti izvori verifikacije koji su navedeni u koloni iznad.	Spoljni faktori, izvan kontrole rukovodilaca projektom, koji mogu imati uticaj na vezu između svrhe i cilja. Koji spoljni uslovi/faktori se moraju ispuniti kako bi se očekivani rezultati ostvarili na vreme?
Aktivnosti	Sredstva	Troškovi	Pretpostavke
Specifični zadaci (program rada) koje treba preduzeti tokom realizacije projekta kako bi rezultati bili postignuti. (ovo ponekad nije obavezna stavka u okviru same matrice)	Ponekad su data kao sažetak resursa/sredstava koje treba obezbediti. Navedite koji su neophodni ulazni elementi i koja su osnovna sredstva koja treba primeniti, na primer: tehnička pomoć, osoblje, oprema, treninzi, istraživanja, za lihe, operativne prostorije	Ponekad su dati kao sažetak troškova i budžeta koje treba obezbediti. Koji su troškovi sredstava/aktivnosti, pregled budžeta	Spoljni faktori, izvan kontrole rukovodilaca projekta, koji mogu imati uticaj na vezu između svrhe i cilja. Koji spoljni uslovi/faktori moraju biti ispunjeni kako bi aktivnosti bile uspešno primenjene a rezultati postignuti?
			(5) Preduslovi
			Zahtevi koje treba ispuniti pre početka projekta. (ponekad nije obavezna stavka u okviru matrice)

Izvor: Sektor za programiranje i upravljanje fondovima EU i razvojnom pomoći, (2013), Priručnik za izradu logičke matrice: Ključni instrument za upravljanje projektnim ciklusom, DIAL, Beograd, str.10

1.1.4. Izbor modela javno-privatnog partnerstva

Analiza predloga projekta obuhvata, pored sagledavanja pravnog okvira, tj. primene domaćeg zakonodavstva i međunarodnih propisa i standarda, i sagledavanje njegove važnosti, ukupne vrednosti i strukture predloženog finansijskog učešća zainteresovanih strana, ekonomske isplativosti i opravdanosti, trajanja projekta, primenljivosti u realnom životu, opšte i društvene koristi, uticaja na razvoj i životnu sredinu, nivoa rizika, održivosti, kao i analize modela javno-privatnog partnerstva u skladu sa kojim bi se realizovao projekat.

Na osnovu izvršene analize, Komisija za javno privatno partnerstvo daje mišljenje i ocenu na dostavljeni predlog projekta, tj. donosi konačnu odluku o usvajanju ili ne usvajanju predloga, što uključuje i odluku o načinu realizacije, tj. primene konkretnog modela javno-privatnog partnerstva.

Takođe, pri usvajanju predloga projekta, u nadležnosti Komisije za javno privatno partnerstvo je donošenje odluke o stavljanju predloga projekta na uvid javnosti. Na ovaj način se poštuju principi Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama i pruža mogućnost potencijalnim privatnim partnerima da se upoznaju sa predlogom projekta, da razmisle o predmetnom problemu, da dodele visok stepen prioriteta projektu, da se uvere u sposobnost predlagača, i da procene da li će odabranim modelom

javno-privatnog partnerstva ostvariti svoj interes ukoliko bude odabran u tenderskoj proceduri.

1.1.5. Usvajanje projekta

Po usvajanju predloga projekta se pristupa njegovoj razradi u skladu s odabranim modelom javno-privatnog partnerstva, a zatim Komisija za javno privatno partnerstvo usvaja konačnu verziju projekta. Tokom postupka razmatranja završne verzije projekta, a pre donošenja odluke, Komisija za javno privatno partnerstvo ima pravo da zahteva dodatne analize i obrazloženja.

1.1.6. Objavljivanje tendera za izbor partnera

Nakon usvajanja projekta i odobrenja za njegovu realizaciju, pristupa se raspisivanju tendera za izbor partnera u implementaciji projekta. Ova faza podrazumeva pripremu tenderskog dosijea i objavljivanje tendera na osnovu domaćeg zakonodavstva i/ili PRAG procedura za sprovođenje javnih nabavki, tj. „Praktičnog vodiča Evropske komisije kroz procedure i pravila za nabavke u sklopu pomoći Evropske unije trećim zemljama“⁶¹, a sve u skladu s opštim i specifičnim karakteristikama koje privatni partner treba da poseduje prema projektu.

Prilikom dostavljanja ponude, ponuđač, tj. potencijalni privatni partner, dostavlja odvojeno tehničku i finansijsku ponudu. Ovo se odnosi kako na ponudu u vezi nabavke robe i izvođenje radova, tako i na pružanje usluga, što treba da bude naznačeno u objavljenom tenderu.

1.1.7. Izbor privatnog partnera

Po objavljivanju tendera i prijemu ponuda se vrši evaluacija ponuda. U tom smislu, formira se evaluaciona komisija koja će na osnovu zadatih kriterijuma iz tenderskog dosijea izvršiti analizu pristiglih ponuda, obaviti razgovore i izabrati najbolju adekvatnu ponudu, i sačiniti zapisnik.

Postupak izbora privatnog partnera trebalo bi da se vrši u skladu s odredbama relevantnih Direktiva Evropske unije i nacionalnog zakonodavstva, što podrazumeva uvažavanje sledećih principa: utvrđivanje precizno definisanih pravila za odabir privatnog partnera; oglašavanje, namere dodele ugovora o javno-privatnom partnerstvu i pravila koja utvrđuju izbor kako bi se omogućio nadzor tokom celog postupka, tj. poštovanje principa transparentnosti; uvođenje tržišnog takmičenja između potencijalnih privatnih partnera koji mogu garantovati izvođenje projekta; procenu kvaliteta, mogućnosti i stručnosti partnera i utvrđivanje posebnih instrumenata osiguranja kojima bi privatni partner dokazao svoju sposobnost da će moći da izvrši svoju obavezu prema javnom partneru; poštovanje načela jednakog i pravičnog tretmana postupanja prema svim učesnicima, tj. nepristrasnosti tokom čitavog postupka; i izbor na osnovu objektivnih i nediskriminatorских kriterijuma.

⁶¹ <http://ec.europa.eu/europeaid/prag/document.do> (pristupljeno 26.11.2014. godine)

Izbor privatnog partnera vrši evaluaciona komisija. Prilikom selekcije ponuda potencijalnih privatnih partnera, neophodno je da evaluaciona komisija utvrdi da li ponude ispunjavaju osnovne kriterijume koji se primenjuju za sve vrste projekta nabavki, a to su: ispunjavanje formalnih zahteva i pravila o prihvatljivosti, da je ukupan budžet u okviru maksimalnog raspoloživog budžeta planiranog za projekat i ispunjavanje minimalnih tehničkih uslova zadatih u dosijeu tendera.

Ukoliko su ispunjeni osnovni navedeni uslovi, utvrđuje se da li ponuda zadovoljava posebne kriterijume za prihvatanje ponude privatnog partnera, koji zavise od vrste projekta. Za nabavku robe i izvođenje radova osnovni kriterijum je najniža ponuđena cena, dok je za uslugu osnovni kriterijum najbolja vrednost za novac. Neophodno je naglasiti da bi članovi evaluacione komisije za izbor privatnog partnera sa ili bez prava glasa, trebalo da potpišu Deklaraciju o tajnosti podataka, kako bi se na zakonit način sprečile sve vrste zloupotreba.

1.1.8. Pisanje i potpisivanje ugovora

Posle sprovedene procedure i izbora privatnog partnera od strane evaluacione komisije, a u skladu sa propisima i objavljenim tenderom, pristupa se zajedničkom radu partnera na projektu, u vidu pripreme i formulisanja ugovora za realizaciju projekta. Ugovorom bi trebalo da budu predviđene sve vrste aktivnosti i detaljne procedure za njihovo sprovođenje, kao i način i dinamika izveštavanja, kontrole i evaluacije.

Nakon izrade ugovora, isti se overava od strane Komisije za javno privatno partnerstva i partnera na projektu, i na taj način se partneri obavezuju da ispune svoje ugovorne obaveze i realizuju projekat u skladu sa dokumentacijom projekta.

2.1. Sprovođenje projekta

Kada se potpiše ugovor za realizaciju projekta, može otpočeti faza sprovođenja projekta, u kojoj svaka ugovorna strana poštuje svoje ugovorne obaveze i na taj način doprinosi uspešnoj realizaciji tog projekta. Po pravilu, ova faza traje najduže, jer je sama implementacija projekta, tj. sprovođenje i dobrobit koja iz nje proizilazi, svrha svih prethodnih pripremnih faza. Od prevashodne važnosti je praćenje, ocenjivanje i izveštavanje o realizaciji projekta.

3.1. Kontrola i evaluacija

Tokom realizacije projekta se vrši periodična i kontinuirana kontrola sprovođenja aktivnosti i ispunjenja obaveza ugovornih strana, a u skladu s utvrđenim procedurama. Kontrola se vrši na osnovu izveštaja, koji se sastoji iz dva dela, finansijskog i narativnog. To podrazumeva da su obuhvaćene projektne aktivnosti, tj. stepen njihove realizacije, vremenski okvir u kome je predviđeno njihovo sprovođenje, kao i dinamika i način trošenja finansijskih sredstava iz budžeta projekta, sa svim potrebnim obrazloženjima i predlozima u vezi projekta.

U isto vreme se vrši i kontrola ostvarenih rezultata projekta, tj. efekata sprovedenih aktivnosti. Kontrola označava proces kojim se proverava ispunjenost svih potpisanih obaveza i pruža mogućnost da upravljačko telo projekta blagovremeno utiče,

ukoliko je došlo do odstupanja u bilo kom segmentu projekta ili realne potrebe da se izvrši korekcija dela projekta. Napred navedeno zahteva saglasnost obe ugovorne strane i sprovođenje određene procedure u zavisnosti od modela javno-privatnog partnerstva.

Za potrebe vanredne kontrole projekta se preporučuje opšti model izveštavanja o sprovođenju projekta javno-privatnog partnerstva. Ovaj model je kreiran tako da je njegova primena moguća u svim slučajevima kada se uoče problemi ili se proceni da postoje objektivne okolnosti koje mogu dovesti do ugrožavanja realizacije projekta. Inicijativu za vanredno izveštavanje može pokrenuti bilo koja ugovorna strana ili budući korisnik predmeta javno-privatnog partnerstva, na osnovu koje upravljačko telo projekta može zahtevati dopunu obrazloženja radi donošenja adekvatne odluke, pokrenuti reviziju projekta ili odbaciti inicijativu kao neosnovanu, a sve u cilju obezbeđivanja održivosti projekta.

Po završenom projektu se vrši evaluacija, koja daje odgovore na pitanja održivosti, uspešnosti i primenljivosti projekta. Ovom fazom se dobijaju i odgovori na pitanja da li su u predmetnoj oblasti potrebna dodatna ulaganja ili intervencije, tako da ona predstavlja i početnu fazu narednog ciklusa identifikacije problema ili potreba za projektima. Faza evaluacije se može sprovoditi tokom implementacije projekta i nakon završetka, a sprovode je spoljni eksperti.

V

**PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR SISTEMA
JAVNIH NABAVKI U REPUBLICI SRBIJI**

1. Pravni okvir sistema javnih nabavki u Republici Srbiji

Prvi Zakon o javnim nabavkama u Republici Srbiji je donet 4. jula 2002. godine⁶², i to je prvi propis koji je na sistemski način i sveobuhvatno regulisao oblast javnih nabavki u Republici Srbiji. Navedeni propis je u više navrata menjan putem amandmana⁶³, a posebno su značajne izmene i dopune iz 2004. godine, kojima je prvi put uspostavljen funkcionalan sistem zaštite prava ponuđača i javnog interesa, tj. regulisan je status članova Komisije za zaštitu prava i uvedene su preciznije proceduralne odredbe.

Imajući u vidu da Republika Srbija pretenduje da postane punopravan član Evropske unije, naša zemlja ima obavezu da, na osnovu preporuka iz dokumenta Evropsko partnerstvo, kao i na osnovu potpisanog Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane, kontinuirano usklađuje svoje zakonodavstvo sa zakonodavstvom Evropske unije, tzv. *acquis communautaire*. Ovo usklađivanje se odnosi, naravno, i na propise u oblasti javnih nabavki.⁶⁴ Zakon o javnim nabavkama iz 2002. godine bio je usklađen sa tzv. starim direktivama Evropske unije⁶⁵. Novi Zakon o javnim nabavkama⁶⁶, koji je stupio na snagu 6. januara 2013. godine, najvećim delom je usklađen sa direktivama Evropske unije koje se odnose na javne nabavke, a to su direktiva Evropske unije 2004/18/EZ i direktiva Evropske unije 2004/17/EZ.

Direktiva Evropske unije 2004/18/EZ je usvojena 31. marta 2004. godine od strane Evropskog parlamenta i Saveta Evropske unije. Zvaničan naziv ove direktive je Direktiva o koordinaciji postupaka za dodelu javnih ugovora o radovima, dobrima i uslugama i pripremljena je na osnovu iskustava Evropskog suda pravde, tj. presuda ovog Suda u oblasti javnih nabavki. Ova direktiva se odnosi na postupke javnih nabavki isključivo u javnom sektoru i poznata je pod nazivom klasična, tj. tradicionalna direktiva. Ona je zamenila stare direktive Evropske unije⁶⁷ koje su regulisale javne nabavke u tzv. tradicionalnom sektoru.

Direktiva Evropske unije 2004/17/EZ je takođe usvojena 31. marta 2004. godine od strane Evropskog parlamenta i Saveta Evropske unije i poznata je pod nazivom komunalna direktiva. Njen zvaničan naziv je Direktiva kojom se usklađuju postupci nabavke subjekata koji deluju u sektoru vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga. Ova direktiva se odnosi, ne samo na naručioce u javnom sektoru, već i na privatne kompanije koje nisu direktno finansirane iz javnih sredstava. Ova činjenica utiče na to da se postupci nabavki u komunalnom sektoru razlikuju od onih u klasičnom sektoru, jer ovde uobičajeno postoji pravni ili tehnički monopol koji ograničava ili onemogućuje slobodnu tržišnu konkurenciju. Takođe, cena i kvalitet komunalnih usluga su veoma važni za život širih slojeva stanovništva, pa stoga vlada svake države nastoji da u ovom sektoru ima određeni stepen kontrole.

⁶² „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 39/02

⁶³ „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 43/03, 55/04, 101/05 i 116/08

⁶⁴ videti član 76. Zakona o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane, „Službeni glasnik Republike Srbije- Međunarodni ugovori“, br. 83/08

⁶⁵ 92/50/EEZ, 93/36/EEZ, 93/37/EEZ, 93/38/EEZ

⁶⁶ „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 116/08

⁶⁷ 92/50/EEZ, 93/36/EEZ, 93/37/EEZ

Važno je znati da propisi Evropske unije koji se odnose na javne nabavke nemaju za cilj da usklade sve propise o javnim nabavkama u zemljama članicama Evropske unije. Cilj je da se uspostavi jedan minimalni skup pravila, koji će štititi osnovne principe sadržane u Osnivačkim ugovorima Evropske unije, koji se odnose na javne nabavke, a koji se tiču nediskriminacije na osnovu državljanstva⁶⁸ i tzv. „četiri slobode“⁶⁹ u ovoj oblasti.

S obzirom na to da su 2004. godine stupile na snagu dve nove direktive Evropske unije u oblasti javnih nabavki, javila se potreba da se i pozitivni propisi Republike Srbije u oblasti javnih nabavki usklade sa propisima Evropske unije. Sa tim ciljem, u 2005. godini prvo je počeo rad na izmenama i dopunama tadašnjeg Zakona o javnim nabavkama, a ubrzo, s obzirom na obim neophodnih izmena, i na donošenju novog Zakona o javnim nabavkama 2009. godine. Taj posao je okončan 2012. godine, kada je 29. decembra u Narodnoj skupštini Republike Srbije usvojen novi Zakon o javnim nabavkama⁷⁰, koji je sada na snazi.

Na osnovu Zakona o javnim nabavkama je doneto 10 podzakonskih akata, i to:

- Pravilnik o sadržini akta kojim se bliže uređuje postupak javne nabavke unutar naručioca,
- Pravilnik o izmenama i dopunama Pravilnika o obaveznim elementima konkursne dokumentacije u postupcima javnih nabavki i načinu dokazivanja ispunjenosti uslova,
- Pravilnik o građanskom nadzorniku,
- Pravilnik o obaveznim elementima konkursne dokumentacije u postupcima javnih nabavki i načinu dokazivanja ispunjenosti uslova,
- Pravilnik o sadržini izveštaja o javnim nabavkama i načinu vođenja evidencije o javnim nabavkama,
- Pravilnik o formi i sadržini zahteva za mišljenje o osnovanosti primene pregovaračkog postupka,
- Pravilnik o formi i sadržini plana nabavki i izveštaja o izvršenju plana nabavki,
- Pravilnik o formi i sadržini kreditnog zahteva i formi i sadržini dokumentacije o kreditnoj sposobnosti naručioca,
- Pravilnik o načinu dokazivanja ispunjenosti uslova da su ponuđena dobra domaćeg porekla i
- Spisak međunarodnih organizacija i međunarodnih finansijskih institucija čiji se posebni postupci javnih nabavki mogu primenjivati umesto odredaba Zakona o javnim nabavkama.⁷¹

Pored Zakona o javnim nabavkama i podzakonskih akata donetih na osnovu njega, od velikog su značaja i ostali propisi koji se, posredno ili neposredno, primenjuju prilikom sprovođenja postupaka javnih nabavki.

⁶⁸ ovaj vid diskriminacije zabranjen je u svim postupcima javnih nabavki u Evropskoj uniji, tako da i ugovori o javnim nabavkama niže vrednosti moraju biti otvoreni za konkurenciju preduzeća iz drugih zemalja Evropske unije i ta preduzeća moraju biti tretirana na isti način kao i domicilna

⁶⁹ sloboda kretanja ljudi, kapitala, roba i usluga, uz konstataciju da kad su u pitanju javne nabavke najveći značaj ima sloboda kretanja roba i sloboda davanja i primanja usluga

⁷⁰ „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 124/12

⁷¹ prvi podzakonski akt je objavljen u „Službenom glasniku Republike Srbije“, br. 106/13, drugi u br. 104/13, sledećih pet u br. 29/13, osmi u br. 31/13, dok su poslednja dva objavljena u br. 33/13

Zakonom o budžetu Republike Srbije za 2014. godinu⁷² se definišu pragovi za primenu postupaka javnih nabavki. Tačnije, definiše se donji prag, tj. vrednost javne nabavke za koju naručioci nisu dužni da primenjuju Zakon o javnim nabavkama, kao i gornji prag, tj. vrednost do koje naručioci mogu da primenjuju postupak javne nabavke male vrednosti. Takođe, definiše se i vrednost nabavke za koju su naručioci dužni da od ponuđača traže bankarsku garanciju, kao sredstvo obezbeđenja za ispunjenje obaveza u postupku javne nabavke, kao i za ispunjenje ugovornih obaveza.

Zakon o opštem upravnom postupku⁷³ ima široku primenu u oblasti javnih nabavki s obzirom na to da je postupak zaštite prava ponuđača i javnog interesa poseban upravni postupak, tako da se na pitanja koja nisu posebno regulisana Zakonom o javnim nabavkama, a odnose se na postupak zaštite prava, shodno primenjuju odredbe Zakona o opštem upravnom postupku.

Zakon o obligacionim odnosima⁷⁴ je od posebnog značaja u pogledu ugovora o javnoj nabavci, s obzirom na to da je ugovor o javnoj nabavci jedan od ugovora u privredi koji je regulisan Zakonom o obligacionim odnosima, tako da se na sva pitanja koja nisu regulisana Zakonom o javnim nabavkama primenjuju pravila i načela Zakona o obligacionim odnosima.

1.1. Načela javne nabavke

Zakonom o javnim nabavkama je predviđeno da se prilikom sprovođenja postupaka javnih nabavki moraju poštovati određena načela. Njima se uglavnom i definiše cilj Zakona o javnim nabavkama. „Načela predstavljaju neku polaznu osnovu za tumačenje nejasnih odredbi ili za popunjavanje pravnih praznina, prilikom praktične primene.“⁷⁵ Ona povezuju pravne norme u celinu i daju im potrebnu sadržinu.

Zakonom o javnim nabavkama su propisana sledeća načela:

1. načelo efikasnosti i ekonomičnosti,
2. načelo obezbeđivanja konkurencije,
3. načelo transparentnosti postupka javne nabavke,
4. načelo jednakosti ponuđača i
5. načelo zaštite životne sredine i obezbeđivanja energetske efikasnosti.

Potrebno je naglasiti da se navedena načela međusobno prožimaju.

1.1.1. Načelo efikasnosti i ekonomičnosti

Načelo efikasnosti i ekonomičnosti je uređeno članom 9. Zakona o javnim nabavkama i odnosi se na opštu obavezu naručioca da pribavi dobra, usluge ili radove

⁷² „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 116/14

⁷³ „Službeni list Savezne Republike Jugoslavije“, br. 33/97 i 31/01, i „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 30/10

⁷⁴ „Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije“, br. 29/78, 39/85, 45/89- odluka USJ i 57/89, „Službeni list Savezne Republike Jugoslavije“, br. 31/93, i „Službeni list Srbije i Crne Gore“, br. 1/03- Ustavna povelja

⁷⁵ Kozar V., Počuča M., (2013), *Komentar Zakona o javnim nabavkama*, Poslovni biro d.o.o., Beograd, str. 33

odgovarajućeg kvaliteta, imajući u vidu svrhu, namenu i vrednost javne nabavke, tako da se postupak javne nabavke sprovodi i dodela ugovora vrši u rokovima i na način propisan Zakonom o javnim nabavkama, sa što manje troškova vezanih za postupak i izvršenje javne nabavke.

Ovde se radi o osnovnom načelu Zakona o javnim nabavkama koje se vezuje za upotrebu javnih sredstava u javnim nabavkama, tj. za suštinsko dobijanje vrednosti za novac. Obaveza naručioca je da nabavlja predmete nabavki određenog kvaliteta koji će na najbolji način zadovoljiti njihove potrebe ili potrebe njihovih korisnika, da se takva nabavka sprovodi bez nepotrebnog gubitka vremena, tj. u optimalnim rokovima i uz što manje troškove uzimajući u obzir kako sam postupak, tako i sam predmet javne nabavke, ali i njegovo izvršenje koje ne mora podrazumevati samo neposredno izraženu cenu predmeta nabavke, već i druge troškove koji se mogu javiti u životnom ciklusu jedne nabavke.

Kako je ovde reč o suštinskom i najznačajnijem načelu Zakona o javnim nabavkama, kroz koje se izražava priroda i smisao javnih nabavki, upravo je ovo načelo i osnovno merilo prilikom ocene uspešnosti određenog sistema javnih nabavki. U tom smislu, sva ostala načela se mogu smatrati sredstvom za ostvarenje ovog načela.

1.1.2. Načelo obezbeđivanja konkurencije

Načelo obezbeđivanja konkurencije je regulisano članom 10. Zakona o javnim nabavkama i podrazumeva obavezu naručioca da u postupku javne nabavke omogući što veću konkurenciju. Zabranjeno je ograničavanje konkurencije, a naročito onemogućavanje ponuđača da učestvuju u postupku javne nabavke neopravdanom upotrebom pregovaračkog postupka, odnosno korišćenjem diskriminatorских uslova, tehničkih specifikacija i kriterijuma.

Ovde je reč o najvažnijem potpornom načelu, koje služi da bi se na najbolji način ostvarilo napred navedeno osnovno načelo efikasnosti i ekonomičnosti. Samo se uz široku konkurenciju i što veći broj ponuda može očekivati tržišna konkurencija koja će rezultirati nižom cenom za definisani kvalitet, kako bi se ostvarila efikasnost i ekonomičnost u pogledu upotrebe javnih sredstava i upotrebne vrednosti predmeta nabavke.

1.1.3. Načelo transparentnosti postupka javne nabavke

Načelo transparentnosti je uređeno članom 11. Zakona o javnim nabavkama i odnosi se na samo svojstvo ovog postupka, tj. javnost. Naručilac je dužan da obezbedi javnost i transparentnost postupka javne nabavke poštujući, ali ne ograničavajući se samo na obaveze iz Zakona o javnim nabavkama.

Ovo načelo se na prirodni način nadovezuje na prethodno navedena načela. Da bi se mogla ostvariti puna konkurencija, a samim tim i najpovoljnija moguća tržišna ponuda, ponuđači moraju biti upoznati sa postojanjem javne nabavke i njenih bitnih zahteva, a moraju raspolagati i instrumentima potrebnim radi eventualne kasnije zaštite svojih prava u postupku. Dalje, ovo načelo se znatno konkretizuje kroz odredbe Zakona o javnim nabavkama, a naročito kroz pravila o oglašavanju i pravu na uvid u dokumentaciju. Značaj koji zakonodavac pridaje ovom načelu se ogleda i u podsticanju

naručilaca da se u pogledu javnosti ne ograničavaju samo na formalne obaveze propisane Zakonom o javnim nabavkama.

1.1.4. Načelo jednakosti ponuđača

Načelo jednakosti ponuđača je regulisano članom 12. Zakona o javnim nabavkama. Dužnost naručioca je da u svim fazama postupka javne nabavke obezbedi jednak položaj svim ponuđačima. Njemu je zabranjeno da određuje uslove koji bi značili nacionalnu, teritorijalnu, predmetnu ili ličnu diskriminaciju među ponuđačima, kao i diskriminaciju koja bi proizilazila iz klasifikacije delatnosti koju obavlja ponuđač.

Ovo načelo takođe ima značaj potpornog načela koje svojim dejstvom omogućuje veću konkurenciju, a posledično i ostvarenje efikasnosti i ekonomičnosti postupaka javnih nabavki. Međutim, Zakon o javnim nabavkama propisuje značajne izuzetke od ovog načela, tj. propisuje određena pravila koja stavljaju određene ponuđače u povoljniji položaj u odnosu na druge. To se, pre svega, odnosi na prednosti za domaće ponuđače i dobra koji su regulisani članom 86. Zakona o javnim nabavkama.

1.1.5. Načelo zaštite životne sredine i obezbeđivanja energetske efikasnosti

Član 13. Zakona o javnim nabavkama kaže „da je naručilac dužan da nabavlja dobra, usluge i radove koji ne zagađuju, odnosno koji minimalno utiču na životnu sredinu, odnosno koji obezbeđuju adekvatno smanjenje potrošnje energije, tj. energetske efikasnost i da kada je to opravdano kao element kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude odredi ekološke prednosti predmeta javne nabavke, energetske efikasnost, odnosno ukupne troškove životnog ciklusa predmeta javne nabavke.“

Ovo načelo po svojoj prirodi ne spada u skup načela koji se odnose na javne nabavke, kao prethodno navedena načela, već je reč o sasvim novom principu koji je zakonodavac predvideo, uvažavajući očigledno značaj postizanja i drugih ciljeva i politika, koji neposredno nemaju veze sa samim postupkom i sprovođenjem javne nabavke. U ovom slučaju se radi o postizanju ciljeva koji su definisani politikama i strategijama u pogledu zaštite životne sredine i postizanja energetske efikasnosti.

2. Institucionalni okvir sistema javnih nabavki u Republici Srbiji

Osnovne institucije u sistemu javnih nabavki, čiji su poslovi, način rada i oblik organizovanja uređeni Zakonom o javnim nabavkama su: Uprava za javne nabavke i Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. Za oblast javnih nabavki značajnu ulogu imaju i Državna revizorska institucija, Ministarstvo finansija, Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija, Komisija za javno-privatno partnerstvo, Agencija za borbu protiv korupcije, Komisija za zaštitu konkurencije i Upravni sud. Takođe, Zakonom o javnim nabavkama je Uprava za zajedničke poslove republičkih organa određena kao telo za centralizovane javne nabavke.

„Uprava za javne nabavke je posebna organizacija koja vrši nadzor nad primenom Zakona o javnim nabavkama, donosi podzakonske akte i obavlja stručne poslove u oblasti javnih nabavki, prati sprovođenje postupaka javnih nabavki, kontroliše primenu pojedinih postupaka, upravlja Portalom javnih nabavki, priprema izveštaje o javnim nabavkama, predlaže mere za unapređenje sistema javnih nabavki, pruža stručnu

pomoć naručiocima i ponuđačima, doprinosi stvaranju uslova za efikasnu, ekonomičnu i transparentnu upotrebu javnih sredstava u postupku javne nabavke.⁷⁶ Uprava za javne nabavke, na prvom mestu, obavlja stručne poslove koji su usmereni ka unapređenju sistema javnih nabavki i stvaranju dobre prakse u primeni Zakona o javnim nabavkama.

„Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki je samostalan i nezavisan organ Republike Srbije, koji obezbeđuje zaštitu prava u postupcima javnih nabavki.“⁷⁷ Ona je drugostepeni organ u sistemu zaštite prava, shodno odredbama Zakona o javnim nabavkama, dakle o odlukama naručioca odlučuje u drugom stepenu, dok u prvom stepenu odlučuje sam naručilac. Predsednika i članove komisije bira Narodna skupština Republike Srbije, na predlog Vlade Republike Srbije. Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini Republike Srbije. Strateški cilj jeste obezbeđivanje potpune nezavisnosti i efikasnosti sistema zaštite prava za celokupan sistem javnih nabavki.

Državna revizorska institucija je najviši organ revizije javnih sredstava u R. Srbiji shodno odredbama Zakona o državnoj revizorskoj instituciji⁷⁸. Ona je samostalan i nezavisan državni organ. Za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti je odgovorna isključivo Narodnoj skupštini R. Srbije, čime je ovoj instituciji data institucionalna nezavisnost u radu u odnosu na izvršnu vlast, tj. Vladu R. Srbije i druge subjekte koji su predmet revizije. U okviru svojih ovlašćenja, ona vrši reviziju finansijskih izveštaja, pravilnosti poslovanja, kao i reviziju svrsishodnosti poslovanja. To podrazumeva i kontrolu trošenja javnih sredstava u postupcima javnih nabavki. Dugoročni cilj je da što veći broj postupaka javnih nabavki bude podvrgnut reviziji od strane ove institucije, i to pre svega onih segmenata koji u manjoj meri mogu biti predmet kontrole drugih državnih organa, tj. planiranje nabavki u skladu sa stvarnim potrebama naručilaca i zadovoljenje potreba naručilaca kroz izvršenje ugovora o javnim nabavkama.

Ministarstvo finansija je resorno ministarstvo za oblast javnih nabavki. Shodno odredbama Zakona o ministarstvima, ovo ministarstvo obavlja poslove državne uprave koji se odnose, između ostalog, i na javne nabavke.⁷⁹ U tom smislu, ovo ministarstvo priprema nacrt Zakona o javnim nabavkama, druge propise i opšte akte, i predlaže Vladi Republike Srbije strategije razvoja i druge mere kojima se oblikuje politika ove Vlade u oblasti javnih nabavki. Takođe, Ministarstvo finansija daje mišljenja o primeni Zakona o javnim nabavkama, zatim ima značajna kontrolna ovlašćenja i vrši nadzor nad primenom ovog zakona, čemu mu je povereno ovlašćenje da pokreće prekršajne postupke protiv lica koja su počinila prekršaje predviđene ovim zakonom.

Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija, na osnovu Zakona o ministarstvima, obavlja poslove državne uprave koji se odnose na koncesije i javno-privatno partnerstvo, a nadležno je i za propise koji su od značaja u oblasti elektronskih javnih nabavki.

Komisija za javno-privatno partnerstvo, u skladu sa Zakonom o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, pruža stručnu pomoć pri realizaciji projekata javno-privatnog partnerstva i koncesija, kao međuresorno javno telo operativno nezavisno u svom radu.

⁷⁶ član 135. stav 1. Zakona o javnim nabavkama

⁷⁷ član 138. stav 1. Zakona o javnim nabavkama

⁷⁸ „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 101/05, 54/07 i 36/10

⁷⁹ videti član 4. Zakona o ministarstvima, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 72/12 i 76/13

Agencija za borbu protiv korupcije je samostalan i nezavisan organ. Za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini Republike Srbije. U okviru svojih zakonskih ovlašćenja nadzire sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, Akcionog plana za primenu Nacionalne strategije i sektorskih akcionih zakona. Jedan deo strategije se odnosi i na javne nabavke. Takođe, Agencija za borbu protiv korupcije rešava o sukobu interesa, pokreće postupak i izriče mere zbog povrede Zakona o agenciji za borbu protiv korupcije⁸⁰, prati i obavlja poslove koji se odnose na organizovanje koordinacije rada državnih organa u borbi protiv korupcije. Imajući u vidu obaveze i ovlašćenja Agencije za borbu protiv korupcije, koje se tiču nadzora nad postupanjem funkcionera, čija privredna društva učestvuju u postupcima javnih nabavki ili drugih postupaka koji mogu da rezultiraju zaključivanjem ugovora sa nekom javnom institucijom (npr. javno-privatno partnerstvo, koncesija), potrebno je obezbediti razmenu informacija između naručilaca i drugih organa i Agencije za borbu protiv korupcije, kako bi se u većem broju pokretali postupci protiv privrednih društava i odgovornih lica koja ne prijave učešće u takvom postupku ili njegov ishod. Takođe, potrebno je obezbediti saradnju između Agencije za borbu protiv korupcije i drugih nadležnih organa u vezi sa prijavama koje ova agencija dobije od fizičkih i pravnih lica, a koja se odnose na sumnju na korupciju ili neki drugi vid kršenja propisa o javnim nabavkama.

Komisija za zaštitu konkurencije je samostalna i nezavisna organizacija, koja za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini Republike Srbije. Komisija za zaštitu konkurencije je prvenstveno nadležna da rešava o pravima i obavezama učesnika na tržištu, u skladu sa sada važećim Zakonom o zaštiti konkurencije⁸¹. Prema tom ovlašćenju, aktivnost ove komisije podrazumeva otkrivanje povreda konkurencije, njihovo sankcionisanje i otklanjanje posledica povrede konkurencije, tj. akata ili radnji učesnika na tržištu koji imaju za cilj ili posledicu značajno ograničavanje, narušavanje ili sprečavanje konkurencije, na tržištu Republike Srbije ili njenom delu. U najteže povrede konkurencije se ubrajaju restriktivni sporazumi između konkurenata koji su poznati kao karteli. Restriktivni sporazumi između konkurenata koji tajno dogovaraju nastup pre podnošenja ponude, čiji je cilj da se poveća cena, smanji kvalitet, i podeli tržište, zabranjeni su Zakonom o zaštiti konkurencije, a poznati su kao tzv. nameštene ili lažirane ponude.

Upravni sud je sud posebne nadležnosti koji sudi u upravnim sporovima, tj. u upravnom sporu odlučuje o zakonitosti konačnih upravnih akata. Zakon propisuje da se protiv odluke Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki ne može izjaviti žalba, ali da se može pokrenuti upravni spor u roku od 30 dana od dana prijema odluke, kao i kada Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki nije donela i dostavila odluku u rokovima predviđenim Zakonom o javnim nabavkama.

Uprava za zajedničke poslove republičkih organa je telo za centralizovane javne nabavke za potrebe državnih organa i organizacija, uključujući i pravosudne organe. Uslove i način sprovođenja postupka javne nabavke od strane Uprave za zajedničke poslove, kao i spisak naručilaca za koje se sprovode centralizovane nabavke i spisak predmeta nabavki koji su predmet centralizacije bliže uređuje Vlada Republike Srbije.

⁸⁰ „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 97/08, 53/10, 66/11- odluka US, 67/13-odluka US i 11/13-autentično tumačenje

⁸¹ „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 51/09 i 95/13

VI

OSNOVNE ODREDBE ZAKONA O JAVNIM NABAVKAMA

1. Predmet Zakona o javnim nabavkama

„Zakonom o javnim nabavkama se uređuje planiranje javnih nabavki, uslovi, način i postupak javne nabavke; reguliše centralizacija javnih nabavki; uređuje javna nabavka u oblasti vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga i u oblasti odbrane i bezbednosti; određuje način evidentiranja podataka o javnim nabavkama; određuju poslovi, način rada i oblik organizovanja Uprave za javne nabavke i Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki; određuje način zaštite prava u postupcima javnih nabavki i u drugim slučajevima u skladu sa zakonom; uređuju i druga pitanja od značaja za javne nabavke.“⁸²

2. Pojam javne nabavke

„Javna nabavka predstavlja nabavku dobara, usluga ili radova od strane naručioca, na način i pod uslovima propisanim Zakonom o javnim nabavkama.“⁸³

Iz zakonske definicije pojma javne nabavke se može izdvojiti nekoliko bitnih elemenata. Prvi bitan element pojma javne nabavke jeste da je u pitanju nabavka, znači sticanje nekog prava nad predmetom javne nabavke. Nabavka mora da bude na osnovu teretnog pravnog posla, s obzirom na to da Zakon o javnim nabavkama izričito definiše ugovor o javnoj nabavci kao teretni ugovor. To znači da se u slučaju kada se predmet javne nabavke pribavlja besteretnim pravnim poslom, ne primenjuju odredbe Zakona o javnim nabavkama. Drugi bitan element pojma jeste da je predmet javne nabavke nabavka dobara, usluga ili radova. Treći i poslednji bitan element pojma javne nabavke je da se nabavka predmeta javne nabavke vrši od strane naručioca.

3. Predmet javne nabavke

Predmet javne nabavke, shodno odredbama Zakona o javnim nabavkama, jeste isporuka dobara, pružanje usluga ili izvođenje radova. Predmet javne nabavke mogu biti sva dobra, usluge ili radovi koji nisu izuzeti shodno odredbama Zakona o javnim nabavkama.

Odredbama Zakona o javnim nabavkama se ne definiše pojam dobara. Kao načine na koje se može izvršiti nabavka dobara, Zakon o javnim nabavkama predviđa: „kupovinu, zakup ili lizing dobara (sa pravom kupovine ili bez tog prava)“⁸⁴. Javnom nabavkom dobara se smatra i ona nabavka koja, pored nabavke dobara, podrazumeva i nabavku određenih usluga, pod uslovom da su one nužno vezane za javnu nabavku dobara (npr. montaža, prevoz, osiguranje ili druge usluge definisane od strane naručioca). Predmet javne nabavke dobara je i nabavka dobara putem kupovine, zakupa ili lizinga, koju ne sprovodi naručilac, ali je finansira u iznosu koji prelazi 50%.

Odredbama Zakona o javnim nabavkama se ne definiše pojam usluge. Umesto definicije, Zakonom o javnim nabavkama se, sistemom enumeracije, navode u Prilogu 1, vrste usluga koje mogu da budu predmet javne nabavke. Navedeni prilog predstavlja

⁸² član 1. Zakona o javnim nabavkama

⁸³ član 3. stav 1. tačka 1) Zakona o javnim nabavkama

⁸⁴ član 4. stav 1. Zakona o javnim nabavkama

sastavni deo Zakona o javnim nabavkama. Kao i kod pratećih usluga nužno vezanih za isporuku dobara, Zakonom o javnim nabavkama je dozvoljeno da se u okviru javne nabavke usluge nabavljaju dobra i radovi. Naime, „ugovorom o javnoj nabavci usluga se smatra i ugovor čiji su predmet usluge i dobra, ukoliko je procenjena vrednost usluga veća od procenjene vrednosti dobara. Takođe će se smatrati ugovorom o javnoj nabavci usluga, ugovor čiji predmet čine usluge i prateći radovi iz člana 5. Zakona o javnim nabavkama koji su neophodni za izvršenje ugovora. Odredbe Zakona o javnim nabavkama se primenjuju i kada javnu nabavku usluga ne sprovodi naručilac, ali je finansira u iznosu koji prelazi 50% njene vrednosti.“⁸⁵

„Odredbe Zakona o javnim nabavkama će se primenjivati kod izvođenja radova ili projektovanja i izvođenja radova opisanih u Uredbi o klasifikaciji delatnosti, Sektor F– Građevinarstvo („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 54/10), kao i kod izvođenja radova na izgradnji građevinskog objekta uzetog kao celina koja ispunjava sve ekonomske i tehničke zahteve naručioca. Odredbe Zakona o javnim nabavkama će se primenjivati i kada javnu nabavku radova ne sprovodi naručilac, ali je finansira u iznosu koji prelazi 50% njene vrednosti.“⁸⁶ Navedeno pravilo se odnosi samo na izvođenje radova opisanih u Uredbi o klasifikaciji delatnosti, Sektor F– Građevinarstvo („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 54/10).

4. Pojam naručioca

Naručioci su subjekti koji moraju da postupaju po Zakonu o javnim nabavkama i podzakonskim aktima kada sprovode nabavku dobara, usluga ili radova koji su im posredno ili neposredno potrebni za izvršavanje poslova i delatnosti koji su u njihovoj nadležnosti i zbog kojih su osnovani. Članom 2. stav 1. Zakona o javnim nabavkama se u nekoliko tačaka određuje ko je naručilac kao obaveznik primene istog:

- korisnik budžetskih sredstava, organizacija za obavezno socijalno osiguranje i njeni korisnici, u smislu zakona kojim se uređuje budžetski sistem,
- pravno lice osnovano u cilju obavljanja delatnost koje su u opštem interesu, ukoliko je ispunjen neki od sledećih uslova: da se više od 50% finansira iz sredstava naručioca, da nadzor nad radom tog pravnog lica vrši naručilac, ili da više od polovine članova organa upravljanja tog pravnog lica čine predstavnici naručioca, i
- javno preduzeće.

Vlada Republike Srbije na predlog ministarstva nadležnog za poslove finansija i Uprave za javne nabavke na početku budžetske godine utvrđuje spisak naručilaca. Spisak naručilaca se objavljuje u „Službenom glasniku Republike Srbije“ i na Portalu javnih nabavki. Lica koja nisu na ovom spisku, a koja ispunjavaju uslove koji su propisani za naručioca su dužna da primenjuju Zakon o javnim nabavkama.

⁸⁵ član 6. Zakona o javnim nabavkama

⁸⁶ član 5. Zakona o javnim nabavkama

5. Nabavke na koje se Zakon o javnim nabavkama ne primenjuje

Na određene nabavke se odredbe Zakona o javnim nabavkama ne primenjuju, iako ih sprovode lica koja po istom zakonu imaju status naručioca. Izuzeci su grupisani u okviru odredaba člana 7. stav 1. Zakona o javnim nabavkama.

U članu 7. stav 1. tačka 1) je definisan izuzetak koji se odnosi na nabavke od lica ili organizacija koje po Zakonu o javnim nabavkama imaju status naručioca i koje su nosioci isključivog prava na obavljanje delatnosti koja je predmet javne nabavke. Vlada Republike Srbije je zadužena za utvrđivanje spiska naručilaca, koji se objavljuje u „Službenom glasniku Republike Srbije“ i na Portalu javnih nabavki.

U članu 7. stav 1. tačka 2) su predviđena dva razloga za isključenje primene Zakona o javnim nabavkama i primenu nekih drugih pravila nabavke. U okviru prvog, definisanog u podtački (1) je potrebno da postoji međunarodni sporazum koji se odnosi na dobra, usluge ili radove namenjene zajedničkom korišćenju ili primeni od strane država potpisnica, koji je zaključila Republika Srbija kao subjekt međunarodnog javnog prava. Sa druge strane, u podtački (2) je određeno da iako ne postoji zaključen međunarodni sporazum, moguće je primenjivati druga pravila, a ne ona predviđena u Zakonu o javnim nabavkama, ali pod uslovom da se nabavka finansira iz sredstava stranih kredita, odnosno zajmova, dobijenih od međunarodnih organizacija i međunarodnih finansijskih institucija, u skladu s uslovima iz međunarodnog ugovora, odnosno posebnim postupcima međunarodnih organizacija i finansijskih institucija. Međutim, naručioci ne mogu da primenjuju pravila nabavke bilo koje međunarodne organizacije i međunarodne finansijske institucije, već samo onih koje su na spisku koji je utvrdilo ministarstvo nadležano za poslove finansija, na osnovu ovlašćenja iz člana 7. stav 4. Zakona o javnim nabavkama. Tako je u Spisku međunarodnih organizacija i međunarodnih finansijskih institucija čiji se posebni postupci javnih nabavki mogu primenjivati umesto odredaba Zakona o javnim nabavkama⁸⁷ navedeno da su to sledeće organizacije: Grupacija Svetska banka (Međunarodna banka za obnovu i razvoj i Međunarodno udruženje za razvoj), Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD), Evropska investiciona banka (EIB), Banka za razvoj Saveta Evrope (CEB) i Razvojne banke, odnosno druge finansijske institucije zemalja donatora kada je bilateralna finansijska saradnja zasnovana na principima Razvojnog komiteta OECD.

U članu 7. stav 1. tačka 3) je predviđeno da je primena Zakona o javnim nabavkama isključena za obezbeđivanje osnovnih uslova za život prilikom elementarnih nepogoda ili tehničko-tehnoloških nesreća čije posledice ugrožavaju živote ili zdravlje ljudi ili životnu sredinu.

Član 7. stav 1. tačka 4) se odnosi na nabavke čija je isključiva i neposredna namena obavljanje delatnosti elektronskih komunikacija i prodaja elektronskih komunikacionih usluga u smislu zakona kojim se uređuju elektronske komunikacije, pod uslovom da drugi privredni subjekti pružaju te usluge na relevantnom tržištu.

Članom 7. stav 1. tačka 5) je određeno da se odredbe Zakona o javnim nabavkama ne primenjuju na nabavke dobara koja se, uz prethodnu saglasnost Vlade Republike Srbije, nabavljaju od Republičke direkcije za robne rezerve. Ona je

⁸⁷ „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 33/13

obrazovana kao posebna organizacija, i na osnovu člana 25. stav 1. Zakona o ministarstvima obavlja stručne poslove i poslove državne uprave. Nadzor nad njenim radom vrši Ministarstvo spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija.⁸⁸

Članom 7. stav 1. tačka 6) je određeno da se odredbe Zakona o javnim nabavkama ne primenjuju na nabavke dobara i usluga koje naručilac nabavlja radi dalje prodaje, radi prerade i prodaje, kao i radi pružanja usluga ili izvođenja radova na tržištu, pod uslovom da naručilac nema isključiva ili posebna prava preprodaje ili iznajmljivanja tih dobara, odnosno pružanja usluga ili izvođenja radova za koje će ta dobra i usluge koristiti. Vlada Republike Srbije utvrđuje spisak naručilaca koji se objavljuje u „Službenom glasniku Republike Srbije“ i na Portalu javnih nabavki.

Član 7. stav 1. tačka 7) se odnosi na nabavke dobara i usluga u vezi sa sigurnosnim bojama za izradu novčanica, identifikacionih dokumenata i akciznih markica, nabavke zaštićenih papira za izradu novčanica i identifikacionih dokumenata, OVD elemenata zaštite za izradu novčanica, identifikacionih dokumenata i čipova za izradu identifikacionih dokumenata i nabavke usluga transporta novca, kao i obezbeđenja transporta novca, pošiljki gotovog novca i efektivnog stranog novca. Vlada Republike Srbije je zadužena za utvrđivanje spiska naručilaca koji se objavljuje u „Službenom glasniku Republike Srbije“ i na Portalu javnih nabavki.

Član 7. stav 1. tačka 8) predviđa da se Zakon o javnim nabavkama ne primenjuje na nabavke usluga javnog beležnika.

Član 7. stav 1. tačka 9) se odnosi na nabavke usluga centralne banke i nabavke finansijskih usluga u vezi sa prodajom, kupovinom ili prenosom hartija od vrednosti ili drugih finansijskih instrumenata, u pojedinačnim transakcijama naručioca u cilju prikupljanja novca ili kapitala.

Član 7. stav 1. tačka 10) predviđa izuzetak koji se odnosi na kupovinu, razvoj, produkciju ili koprodukciju radio i televizijskog programa ili vremena za emitovanje programa, sa tim što se na nabavku dobara, usluga ili radova potrebnih za produkciju, koprodukciju ili emitovanje takvih programa primenjuje Zakon o javnim nabavkama.

Član 7. stav 1. tačka 11) se odnosi na nabavke usluga arbitraže i sporazumnog rešavanja sporova.

Članom 7. stav 1. tačka 12) je određeno da se odredbe Zakona o javnim nabavkama ne primenjuju na zasnivanje radnog odnosa i zaključivanje ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova, budući da se na ugovore koji se zaključuju u te svrhe primenjuju odredbe propisa kojima se regulišu radni odnosi.

U slučaju nabavki na koje se Zakon o javnim nabavkama ne primenjuje, naručilac je dužan da postupa u skladu sa načelima iz Zakona o javnim nabavkama. Na osnovu primljenog plana nabavki u skladu sa članom 51. Zakona o javnim nabavkama, Uprava za javne nabavke obavestiće naručioca ako utvrdi da za neku od nabavki nema uslova za izuzeće od primene Zakona o javnim nabavkama, a naručilac je dužan da Upravi za javne nabavke dostavi poseban izveštaj o sprovedenom postupku te nabavke.

⁸⁸ videti član 25. stav 2. Zakona o ministarstvima, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 72/12 i 76/13

VII

ISTRAŽIVANJE TRŽIŠTA, PLANIRANJE, FINANSIJSKI PLAN I MODEL PLANA NABAVKE

1. Istraživanje tržišta nabavke

Prilikom planiranja, pripreme i sprovođenja postupaka javnih nabavki naručilac mora da ima u vidu da je njegov položaj kao kupca dobara, odnosno naručioca usluga ili radova, u stvari, položaj učesnika na tržištu. Međutim, vrlo često se dešava da naručilac započne postupak javne nabavke, a da uopšte ne zna ko su mogući ponuđači, šta nude, koje su zakonitosti tržišta u vezi s određenim dobrima, uslugama ili radovima, kakvi su uobičajeni uslovi prodaje, pravila struke i sl. Najčešće naručilac na osnovu prethodnih iskustava započinje postupak javne nabavke, a da prethodno nije proverio kakvo je stanje na tržištu dobara, usluga ili radova koje treba da nabavi.

Kako bi naručilac pre početka postupka javne nabavke proverio relevantno tržište i prikupio valjane i pouzdane informacije koje pomažu prilikom odlučivanja i planiranja aktivnosti, trebalo bi prvo da izvrši istraživanje tržišta raspoloživim metodama. Takvo postupanje može rezultirati efikasnijim i ekonomičnijim javnim nabavkama.

Istraživanje tržišta pruža naručiocu ključne informacije koje treba da koristi u oblikovanju predmeta javne nabavke, tehničkih specifikacija i ostalih elemenata konkursne dokumentacije. Pri tome, naručilac mora da postupa u skladu sa svim ostalim odredbama Zakona o javnim nabavkama.

Ako dovoljno dobro poznaje svoje potrebe i uslove na relevantnom tržištu, naručilac može da odredi strategiju u dodeli javnih nabavki. Strategijom naručilac treba da odredi, između ostalog: kakvu konkurenciju može da očekuje, željeni odnos između cene i kvaliteta ponuđenog predmeta nabavke, kako će se pregovarati sa ponuđačima da bi se postigli najbolji efekti pregovaranja i druge pogodnosti koje naručilac želi da postigne u postupku javne nabavke.

2. Planiranje i finansijski plan nabavke

Određivanje prioritnog redosleda nabavki omogućava naručiocu da ima dovoljno vremena da, uzimajući u obzir sve predvidljive okolnosti, blagovremeno sprovede nabavku i da na taj način pravovremeno zadovolji svoju potrebu. Samo na ovaj način naručilac može da sprovede javnu nabavku tako da ona bude u skladu s osnovnim načelima javnih nabavki: transparentnosti, obezbeđivanja konkurencije, nediskriminacije ponuđača, efikasnosti i ekonomičnosti javne nabavke, i zaštitom životne sredine i obezbeđivanja energetske efikasnosti. Naručilac najpre mora da se postara za blagovremenu nabavku onih dobara i usluga koji su mu potrebni za redovno funkcionisanje.

U procesu primene Zakona o javnim nabavkama, tj. prilikom sprovođenja postupaka javnih nabavki, inicijalnu i ključnu ulogu ima planiranje javnih nabavki. U prilog tome govori i član 52. stav 1. Zakona o javnim nabavkama, po kome naručilac može da započne postupak javne nabavke samo ako je nabavka predviđena u planu nabavki naručioca i ako su za tu nabavku predviđena sredstva u budžetu Republike Srbije, teritorijalne autonomije, lokalne samouprave ili u finansijskom planu naručioca.

Više je nego očigledna povezanost između Zakona o javnim nabavkama i zakona kojima se reguliše budžet, tj. budžetski sistem, pre svega preko finansijskih

sredstava koja moraju biti obezbeđena pre započinjanja postupka javne nabavke, ali i time što svojim odredbama pomenuti zakoni regulišu oblast javne potrošnje. Takođe, ne treba zaboraviti i to da je planiranje nabavki sastavni deo planiranja javnih prihoda i rashoda, pri čemu treba imati u vidu i to da plan nabavki predstavlja određenu vrstu strategije poslovanja, tj. bitan segment ukupnog godišnjeg poslovanja naručioca.

Osnov za donošenje kako celokupnog plana nabavki, tako i plana javnih nabavki kao njegovog sastavnog dela, predstavlja usvojeni budžet, odnosno finansijski plan naručioca za određenu budžetsku godinu.

Usklađenost plana nabavki i finansijskog plana naručioca praktično se ogleda u tome što se procenjena vrednost određene nabavke mora kretati u okviru onih iznosa finansijskih sredstava koja su već predviđena i odobrena upravo za te rashode.

3. Model plana nabavke

Plan nabavki možemo definisati kao akt naručioca kojim se određuju ukupna dobra, usluge i radovi koji će se nabavljati u određenoj godini, dok plan javnih nabavki predstavlja njegov segment koji obuhvata ona dobra, usluge i radove koji će se u toku planske godine nabavljati u postupcima javnih nabavki, tj. u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.

Kada govorimo o formi i sadržini koju plan nabavki treba da ima, pre svega treba istaći da Zakon o javnim nabavkama nije eksplicitan po tom pitanju. Međutim, postoje odredbe koje indirektno, ali prilično jasno ukazuju na to koje sve osnovne elemente plan nabavki naručioca treba da sadrži.

U segmentima u kojima se bavi planom nabavki, a kako je već istaknuto, Zakon o javnim nabavkama određuje da “(...) nabavka mora da bude predviđena u planu nabavki naručioca(...)”⁸⁹, što ukazuje na to da naručilac mora da ima jedinstven plan nabavki kojim će biti obuhvaćene i javne nabavke i nabavke na koje se Zakon o javnim nabavkama ne primenjuje.

Takođe, da bi se započeo postupak javne nabavke, nužno je da “(...) su za tu nabavku predviđena sredstva u budžetu Republike Srbije, teritorijalne autonomije, lokalne samouprave ili u finansijskom planu naručioca”⁹⁰. Ovom zakonskom odredbom je uspostavljena suštinska veza između plana nabavki i budžeta, odnosno finansijskog plana naručioca.

Ukoliko nastupi period privremenog finansiranja, tj. u slučaju „kada nije donet budžet Republike Srbije, teritorijalne autonomije, lokalne samouprave ili finansijski plan naručioca, naručilac može da započne postupak javne nabavke samo do iznosa sredstava koji je planiran u skladu sa propisom o privremenom finansiranju”⁹¹. Tek po usvajanju budžeta ili finansijskog plana, odnosno po odobrenju preostalog dela traženih sredstava, naručilac može započeti novi postupak te nabavke.

⁸⁹ član 52. stav 1. Zakona o javnim nabavkama

⁹⁰ član 52. stav 1. Zakona o javnim nabavkama

⁹¹ član 52. stav 3. Zakona o javnim nabavkama

Pravilo i preporuka jesu da se ugovori o javnim nabavkama zaključuju na godinu dana, u skladu sa finansijskim planom i planom nabavki, uz puno uvažavanje postojećih tržišnih okolnosti. Međutim, u praksi svakako da postoje opravdane situacije kada je neophodno i racionalno zaključivanje višegodišnjih ugovora. U tom smislu, Zakon o javnim nabavkama pruža mogućnost zaključivanja ugovora o javnim nabavkama na više godina, pri čemu „(...) obaveze koje će dospevati u narednim godinama moraju biti ugovorene u skladu sa zakonom kojim se uređuje budžetski sistem“⁹².

Kod odluke o pokretanju postupka, čijim donošenjem naručilac započinje postupak javne nabavke, u članu 53. stav 1. Zakon o javnim nabavkama je precizirao elemente koje ona mora da sadrži. S aspekta plana javnih nabavki, od najveće važnosti su: naziv i adresa naručioca, odnosno poslovno ime; redni broj javne nabavke za tekuću godinu; predmet javne nabavke, naziv i oznaka iz opšteg rečnika nabavke; vrsta postupka javne nabavke; procenjena vrednost javne nabavke; okvirni datumi u kojima će se sprovesti pojedinačne faze postupka javne nabavke; i podaci o aproprijaciji u budžetu, odnosno finansijskom planu. Ovo su elementi koji povezuju odluku sa planom nabavki, tj. podaci koji bi nužno trebalo da budu definisani planom nabavki.

Naručilac pokreće postupak javne nabavke donošenjem odluke o pokretanju postupka u pisanom obliku, koja mora da sadrži naziv i adresu naručioca, odnosno poslovno ime.

Kada je reč o navođenju konkretne nabavke za tekuću godinu u planu nabavki, neophodno je da se prikaže svaki postupak posebno, pod novim rednim brojem. Taj broj naručilac može kasnije da preuzme i u odluci o pokretanju postupka za tu nabavku, međutim to nije pravilo i predstavlja samo tehničko pitanje. Bitno je da svaka nova nabavka, tj. svaki započeti postupak u toku godine, budu evidentirani pod novim rednim brojem.

Kao i u odluci o pokretanju postupka, i u planu nabavki je neophodno precizno opisati predmet nabavke i navesti vrstu postupka u kojoj se planira njeno sprovođenje. Pri planiranju vrste postupka, naručilac pre svega mora da vodi računa o procenjenoj vrednosti javne nabavke, tj. da ustanovi da li je reč o javnoj nabavci velike ili male vrednosti. Navođenje vrste postupka je bitno i s aspekta računanja rokova koji su Zakonom o javnim nabavkama propisani, tj. s aspekta procene dužine trajanja samog postupka.

Bez navođenja procenjene vrednosti nabavke plan nabavki ne bi imao smisla. Preko procenjene vrednosti nabavke na godišnjem nivou naručilac određuje da li je reč o javnoj nabavci velike ili male vrednosti, u skladu sa Zakonom o budžetu Republike Srbije kojim se propisuju limiti, ili o nabavci koja ne mora da se sprovodi po procedurama Zakona o javnim nabavkama.

Ono što je od izuzetne važnosti za oblikovanje i definisanje jednog predmeta nabavke od strane naručioca u planu nabavki, jeste i to što predmet ugovora o jednoj javnoj nabavci ne mora biti isključivo dobro, usluga ili rad, već i njihova kombinacija. Pored definisanja, tj. opisivanja predmeta nabavke trebalo bi navesti i ostale podatke koji preciznije određuju predmet, kao što su: partije, stavke, jedinična cena, planirana

⁹² član 52. stav 2. Zakona o javnim nabavkama

količina itd. Pored predmeta nabavke, mora se navesti i naziv i oznaka iz opšteg rečnika nabavke.

Ključna veza između plana nabavki i budžeta, odnosno finansijskog plana naručioca, prelama se i kroz obavezni element odluke o pokretanju postupka. Neophodno je da se u planu precizira kontna pozicija na kojoj su obezbeđena sredstva za konkretnu javnu nabavku kako bi se jasno videlo da li je plan nabavki u skladu sa sredstvima predviđenim budžetom ili finansijskim planom naručioca. U tom smislu, nameće se kao logičan i obavezan još jedan elemenat plana nabavki, a to je izvor finansiranja. Izvori finansiranja su definisani Pravilnikom o standardnom klasifikacionom okviru i kontnom planu za budžetski sistem⁹³, tako da je logično da se kao takvi navode i u planu nabavki, pre svega kada je reč o budžetskim korisnicima. S aspekta javnih nabavki, ne pravi se nikakva razlika između javnih nabavki koje se finansiraju iz različitih izvora, tj. nebitno je da li se određena nabavka finansira iz budžeta ili sopstvenih prihoda naručioca. Ukoliko je reč o naručiocu u smislu Zakona o javnim nabavkama, postupak javne nabavke mora da se sprovodi u oba slučaja.

Prilikom izrade plana nabavki, pored finansijskog aspekta koji je ispoštovan navođenjem procenjene vrednosti nabavke i podataka o kontnim pozicijama u budžetu, odnosno finansijskom planu naručioca, mora se voditi računa o dinamici, tj. kontinuitetu nabavki. Dakle, osnovni preduslov da se određena nabavka izvrši na vreme, jeste da se započne na vreme, što znači da se u planu nabavki mora predvideti barem okvirno vreme početka postupka. Do ovog podatka naručilac će doći imajući u vidu, pre svega, momenat ili period potrebe za konkretnom nabavkom i, naravno, zakonske rokove, tj. vremenski period koji je neophodan za sprovođenje pojedinih postupaka nabavki. Dakle, elementi plana nabavki bi svakako trebalo da budu i okvirno vreme pokretanja postupka, tj. donošenja odluke o pokretanju postupka, odnosno okvirno vreme realizacije ugovora.

Naručilac po Zakonu o javnim nabavkama mora da ima plan nabavki, a ne samo plan javnih nabavki. Konkretno, to znači da u okviru plana nabavki moraju biti navedene i sve one nabavke na koje se Zakon o javnim nabavkama ne primenjuje, tj. koje se iz bilo kojih razloga ne nabavljaju u postupcima javnih nabavki.

Što se tiče elemenata koje bi ovaj segment plana trebalo da sadrži, oni se ne razlikuju bitno u odnosu na elemente plana javnih nabavki. Jedina razlika jeste u tome što naručilac u plan ne unosi podatak o vrsti postupka javne nabavke, već umesto njega navodi osnov za izuzeće od primene Zakona o javnim nabavkama.

⁹³ „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13– ispravka i 108/13

VIII

POSTUPCI JAVNE NABAVKE

1. Osnovni oblici postupka javne nabavke

„Naručilac može da pokrene postupak javne nabavke ukoliko su za to ispunjena dva uslova: ako je nabavka predviđena u planu nabavki naručioca i ako su za tu nabavku predviđena sredstva u budžetu Republike Srbije, teritorijalne autonomije, lokalne samouprave ili u finansijskom planu naručioca.“⁹⁴ Oba ova uslova moraju biti kumulativno ispunjena. Zakon o javnim nabavkama u članu 17. stav 1. propisuje opšte pravilo da naručilac priprema konkursnu dokumentaciju i vodi postupak javne nabavke na srpskom jeziku. Međutim, „naručilac može konkursnu dokumentaciju pripremiti i na jednom stranom jeziku koji se uobičajeno koristi u međunarodnoj trgovini u oblasti iz koje je predmet javne nabavke“⁹⁵. „U postupcima javnih nabavki vrednosti se iskazuju u dinarima.“⁹⁶

„Postupci javne nabavke su:

1. otvoreni postupak,
2. restriktivni postupak,
3. kvalifikacioni postupak,
4. pregovarački postupak sa objavljivanjem poziva za podnošenje ponuda,
5. pregovarački postupak bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda,
6. konkurentni dijalog,
7. konkurs za dizajn i
8. postupak javne nabavke male vrednosti.“⁹⁷

1.1. Otvoreni postupak

Otvoreni postupak je postupak u kojem u najvećoj meri treba da se ostvare načela Zakona o javnim nabavkama, tj. da se obezbedi transparentnost, konkurencija i jednakost ponuđača, što u najvećoj meri treba da rezultira efikasnošću i ekonomičnošću postupka.

Članom 32. Zakona o javnim nabavkama otvoreni postupak je definisan kao postupak u kojem sva zainteresovana lica mogu podneti ponudu. Takođe, članom 31. stav 2. Zakona o javnim nabavkama je propisano da se dodela ugovora vrši u otvorenom postupku.

„Otvoreni postupak se pokreće odlukom o pokretanju postupka javne nabavke kada se ispune uslovi za pokretanje postupka.“⁹⁸ „Otvoreni postupak sprovodi komisija za javnu nabavku koja se obrazuje rešenjem naručioca.“⁹⁹ Komisija ima najmanje tri člana.

Sledeću fazu postupka čini priprema konkursne dokumentacije. Konkursnu dokumentaciju priprema komisija za javnu nabavku. Obaveznu sadržinu konkursne dokumentacije definiše član 61. stav 4. Zakona o javnim nabavkama.

⁹⁴ član 52. stav 1. Zakona o javnim nabavkama

⁹⁵ član 17. stav 2. Zakona o javnim nabavkama

⁹⁶ član 19. stav 1. Zakona o javnim nabavkama

⁹⁷ član 31. stav 1. Zakona o javnim nabavkama

⁹⁸ član 53. Zakona o javnim nabavkama

⁹⁹ član 54. stav 1. Zakona o javnim nabavkama

„U otvorenom postupku naručilac je dužan da objavi poziv za podnošenje ponuda.“¹⁰⁰ On se objavljuje na Portalu javnih nabavki, kao i na internet stranici naručioca, uz objavljivanje i na Portalu službenih glasila Republike Srbije i baza propisa, ali samo za vrednije nabavke iz člana 57. stav 2. Zakona o javnim nabavkama.

Naručilac je dužan da istovremeno sa objavljivanjem poziva za podnošenje ponuda, objavi konkursnu dokumentaciju na Portalu javnih nabavki i na svojoj internet stranici. „U slučaju da je deo konkursne dokumentacije poverljiv, naručilac će u delu konkursne dokumentacije koju objavi, navesti na koji način i pod kojim uslovima zainteresovana lica mogu preuzeti poverljive delove konkursne dokumentacije.“¹⁰¹

„Rok za podnošenje ponuda mora biti primeren vremenu potrebnom za pripremu prihvatljive ponude.“¹⁰² On je u otvorenom postupku regulisan članom 95. Zakona o javnim nabavkama i iznosi najmanje 40 ili 30 dana u zavisnosti od vrednosti i predmeta nabavke.

Otvaranje ponuda se sprovodi odmah nakon isteka roka za podnošenje ponuda, odnosno istog dana. Otvaranje ponuda je javno i može prisustvovati svako zainteresovano lice. U postupku otvaranja ponuda mogu aktivno učestvovati samo ovlašćeni predstavnici ponuđača. Naručilac je dužan da o postupku otvaranja ponuda vodi zapisnik. Naručilac dostavlja zapisnik ponuđačima koji nisu učestvovali u postupku otvaranja ponuda u roku od tri dana od dana otvaranja.

Zatim, sledi faza stručne ocene ponuda. Nju vrši komisija za javnu nabavku i o tome je dužna da sastavi pisani izveštaj. Sadržina izveštaja o stručnoj oceni ponuda je definisana članom 105. Zakona o javnim nabavkama.

„Na osnovu izveštaja o stručnoj oceni ponuda, naručilac donosi odluku o dodeli ugovora, u roku određenom u pozivu za podnošenje ponude.“¹⁰³ Zakon o javnim nabavkama propisuje da odluka mora biti obrazložena i da mora sadržati podatke navedene u izveštaju. U slučaju da nisu ispunjeni uslovi za dodelu ugovora, odnosno ukoliko naručilac obustavlja postupak iz nekih drugih, zakonom predviđenih razloga, dužan je da donese odluku o obustavi postupka javne nabavke.

1.2. Restriktivni postupak

Restriktivni postupak predstavlja otvoreni postupak koji se odvija u dve faze i u kojem sva zainteresovana lica mogu da podnesu prijavu.

U prvoj fazi restriktivnog postupka naručilac vrši selekciju potencijalnih ponuđača, tako što ih javno poziva da podnesu prijave, a zatim priznaje kvalifikaciju onim podnosiocima prijava koji ispunjavaju prethodno definisane uslove za kvalifikaciju. Iako nije izričito navedeno, podrazumeva se da je reč o uslovima iz člana 75. i člana 76. Zakona o javnim nabavkama.

¹⁰⁰ član 60. stav 1. tačka 1) Zakona o javnim nabavkama

¹⁰¹ član 62. Zakona o javnim nabavkama

¹⁰² član 94. stav 1. Zakona o javnim nabavkama

¹⁰³ član 108. stav 1. Zakona o javnim nabavkama

U drugoj fazi restriktivnog postupka može postojati samo jedna druga faza. U okviru nje, naručilac poziva sve podnosiocima kojima je priznao kvalifikaciju (kandidati) da daju svoje ponude, kako bi na osnovu pristiglih ponuda odlučio koja je najpovoljnija, tj. kojem će ponuđaču dodeliti ugovor. Da bi mogao sprovesti drugu fazu, neophodno je da je prva faza sprovedena uspešno, tj. da je priznata kvalifikacija najmanje trojici kandidata. Takođe, Zakonom o javnim nabavkama je postavljen uslov da se druga faza restriktivnog postupka može pokrenuti najkasnije u roku koji nije duži od šest meseci od konačnosti odluke o priznanju kvalifikacije.

Nakon što je doneo odluku o priznanju kvalifikacije, obaveza naručioca je da objavi obaveštenje o priznavanju kvalifikacije, čija je sadržina uređena Prilogom 3D Zakona o javnim nabavkama. Nije definisan rok u kojem ovaj oglas mora biti objavljen, ali trebalo bi ga objaviti onda kada odluka o priznavanju kvalifikacije postane konačna.

1.3. Kvalifikacioni postupak

Kvalifikacioni postupak je definisan članom 34. Zakona o javnim nabavkama. On se može primenjivati kod nabavki kod kojih predmet nije moguće unapred planirati sa stanovišta obima, količina i vremena.

Prva faza postupka je kvalifikaciona faza u kojoj naručilac objavljuje poziv svim zainteresovanim licima da podnesu svoje prijave. Rok za podnošenje prijave je regulisan članom 95. Zakona o javnim nabavkama, gde dužina roka zavisi od procenjene vrednosti nabavke, kao i objavljivanja prethodnog obaveštenja. U ovoj fazi naručilac odlučuje o kvalifikaciji podnosioca prijave, tako što procenjuje ispunjenost unapred definisanih uslova iz člana 75. i člana 76. Zakona o javnim nabavkama. Kvalifikacija se priznaje podnosiocu prijave koji je ispunio uslove (kandidatu) za određeni vremenski period koji ne može biti duži od tri godine, pa se zatim formira lista koja mora imati najmanje pet kandidata. Nakon toga, naručilac donosi odluku o priznanju kvalifikacije koju dostavlja svim podnosiocima prijave u roku od tri dana od dana donošenja, sa tim da u obrazloženju odluke obavezno navodi razloge odbijanja ostalih prijave.

Naručilac je dužan da listu kandidata ažurira svakih šest meseci priznavanjem kvalifikacije svakom podnosiocu prijave koji ispunjava uslove i koji je u međuvremenu podneo prijavu za priznavanje kvalifikacije. Na ovaj način se znatno povećava princip konkurentnosti. Obaveza naručioca je da na Portalu javnih nabavki i svojoj internet stranici objavi poziv za podnošenje prijave u kvalifikacionom postupku, koji sadrži sve uslove za priznanje kvalifikacije, kao i da objavi konkursnu dokumentaciju, tako da navedeno učini dostupnim zainteresovanim licima za sve vreme važenja liste kandidata.

Naručilac je dužan da sa liste kandidata isključi one kandidate koji prestanu da ispunjavaju uslove za priznavanje kvalifikacije ili steknu negativnu referencu. Ne postoji obaveza naručioca da proverava kvalifikaciju kandidata, ali ukoliko naručilac dođe do saznanja da određeni kandidat više ne ispunjava postavljene uslove, odnosno neki od postavljenih uslova, dužan je istog da isključi sa liste. Ukoliko usled navedenog broj kandidata postane manji od pet, naručilac više ne može koristiti listu.

Uspešno okončana prva faza postupka je uslov za pokretanje druge faze. Druga faza predstavlja postupak dodele ugovora. „Naručilac poziva, bez izuzetka, sve

kandidate sa liste kandidata, tj. podnosiocima prijava kojima je priznao kvalifikaciju, da daju svoje ponude i uz to objavljuje poziv za podnošenje ponuda na Portalu javnih nabavki. Rok za dostavljanje ponuda je kratak, tj. ne može biti kraći od osam dana¹⁰⁴, što omogućava naručiocima da relativno brzo zadovolje svoje potrebe, kada te potrebe nastanu, dakle kada konačno budu poznate i definisane.

Kvalifikacioni postupak je u velikoj meri sličan restriktivnom, ali uz veliku razliku da se u slučaju kvalifikacionog postupka u drugoj fazi može sprovesti neodređeno veliki broj nabavki za vreme važenja liste kandidata, tj. može postojati više drugih faza.

1.4. Pregovarački postupak sa objavljivanjem poziva za podnošenje ponuda

Osnov za primenu ove vrste pregovaračkog postupka koji je naveden u članu 35. stav 1. tačka 1) Zakona o javnim nabavkama se odnosi na prethodno neuspešno sprovedeni otvoreni, restriktivni, kvalifikacioni postupak ili konkurentni dijalog. U slučaju primene ovog pravnog osnova za sprovođenje pregovaračkog postupka sa objavljivanjem poziva za podnošenje ponuda, postoji obaveza naručioca da ne izmeni prvobitno određene uslove za učešće u postupku koji je prethodio, tehničke specifikacije, kao ni kriterijume za dodelu ugovora. Ukoliko naručilac odluči da u pregovarački postupak pozove samo i sve ponuđače koji su dostavili ponude u otvorenom, restriktivnom, kvalifikacionom postupku ili konkurentnom dijalogu, nije dužan da objavi poziv za podnošenje ponuda. Tada ih naručilac poziva da dopune svoje ponude kako bi one bile prihvaćene. Ponuđači nisu u obavezi da dostavljaju ponude u celosti, već ih mogu dopuniti u onoj meri koja je potrebna da bi bile prihvaćene. Ponudena cena u ovakvom pregovaračkom postupku ne može biti veća od ponuđene cene iz prethodno sprovedenog postupka, tj. naručilac je u obavezi da odbije ponudu ponuđača koji u pregovaračkom postupku ponudi cenu koja je veća od cene koju je ponudio u prethodno neuspešno sprovedenom postupku.

Druga situacija kada je moguće primeniti pregovarački postupak sa objavljivanjem poziva za podnošenje ponuda je kada se radi o izuzetnim slučajevima kada zbog prirode dobara, usluga ili radova, kao i rizika vezanih za njih, nije moguće unapred proceniti vrednost javne nabavke, kako se to navodi u članu 35. stav 1. tačka 2) Zakona o javnim nabavkama.

Treći razlog za primenu ove vrste pregovaračkog postupka je „u slučaju javne nabavke usluga, kada je priroda tih usluga takva da se njihove specifikacije ne mogu dovoljno precizno utvrditi da omogućе primenu otvorenog ili restriktivnog postupka, a ne postoje uslovi za sprovođenje konkurentnog dijaloga“¹⁰⁵.

Pregovaranje se može sprovesti u više faza, primenjujući uslove, specifikacije i kriterijume koji su određeni u pozivu za podnošenje ponuda i konkursnoj dokumentaciji. Cilj ovakvog pravila je davanje mogućnosti naručiocu da se suzi broj ponuda o kojima se pregovara na ozbiljne ponude, tj. one koje na najbolji i najpovoljniji način mogu zadovoljiti njegovu konkretnu potrebu. Elemente ugovora o kojima se pregovara, kao i način pregovaranja naručilac određuje u konkursnoj dokumentaciji. To podrazumeva i obavezu da naručilac konkursnom dokumentacijom najavi ukoliko će

¹⁰⁴ član 96. stav 2. Zakona o javnim nabavkama

¹⁰⁵ član 35. stav 1. tačka 3) Zakona o javnim nabavkama

postupak pregovaranja sprovoditi u više faza. Obaveza naručioca je da vodi zapisnik o pregovaranju. Sama sadržina zapisnika nije uređena, ali se njime na sažet i jasan način moraju obuhvatiti sve bitne radnje prilikom pregovaranja. Obaveza naručioca je da u pregovaračkom postupku obezbedi da ugovorena cena ne bude veća od uporedive tržišne cene i da sa dužnom pažnjom proverava kvalitet predmeta javne nabavke.

1.5. Pregovarački postupak bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda

Zakon o javnim nabavkama poznaje osam razloga koji mogu voditi primeni pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda.

Član 36. stav 1. tačka 1. Zakona o javnim nabavkama kaže da naručilac može sprovoditi pregovarački postupak bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda, ukoliko u otvorenom, odnosno restriktivnom postupku nije dobio ni jednu ponudu, odnosno ni jednu prijavu ili su sve ponude neodgovarajuće. Dodatni uslov je da se prvobitno određen predmet javne nabavke i uslovi za učešće u postupku, tehničke specifikacije i kriterijumi za dodelu ugovora ne menjaju.

Članom 36. stav 1. tačka 2) Zakona o javnim nabavkama je uređeno da naručioci mogu sprovoditi pregovarački postupak bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda ukoliko zbog tehničkih, odnosno umetničkih razloga predmeta javne nabavke ili iz razloga povezanih sa zaštitom isključivih prava, samo određeni ponuđač može izvršiti nabavku.

Treću situaciju u kojoj je moguće koristiti ovu vrstu postupka predstavlja tzv. nabavka po hitnosti. Reč je o situaciji kada naručioci sprovedu pregovarački postupak bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda „ukoliko zbog izuzetne hitnosti prouzrokovane vanrednim okolnostima ili nepredviđenim događajima, čije nastupanje ni u kom slučaju ne zavisi od volje naručioca, naručilac nije mogao da postupi u rokovima određenim za otvoreni ili restriktivni postupak. Okolnosti koje opravdavaju hitnost ne mogu biti u bilo kakvoj vezi sa naručiocem“¹⁰⁶.

Član 36. stav 1. tačka 4) Zakona o javnim nabavkama uređuje situaciju kada se pregovarački postupak može sprovoditi u slučaju dodatnih isporuka dobara od prvobitnog dobavljača, pri čemu ukupna vrednost svih dodatnih isporuka dobara ne može biti veća od 15% od ukupne vrednosti prvobitno zaključenog ugovora. Uslov je i da namena takvih dobara mora biti za delimičnu zamenu proizvoda, materijala ili instalacija ili proširenje obima postojećih proizvoda, materijala ili instalacija, kao i da bi promena dobavljača dovela naručioca u situaciju da zbog toga mora da nabavlja materijal koji ima drugačije tehničke karakteristike, što bi prouzrokovalo nesrazmerno velike tehničke teškoće u poslovanju i održavanju. Ovaj osnov se vezuje samo za prvobitno zaključene ugovore u otvorenom ili restriktivnom postupku. Regulisano je i vremensko ograničenje u kojem se može sprovoditi ovaj postupak, pa je tako propisano da se ovaj postupak može sprovoditi, ukoliko pored ostalih uslova, od zaključenja prvobitnog ugovora nije proteklo više od dve godine.

Član 36. stav 1. tačka 5) Zakona o javnim nabavkama uređuje situaciju kada se pregovarački postupak može sprovoditi u slučaju dodatnih usluga ili radova sa

¹⁰⁶ član 36. stav 1. tačka 3) Zakona o javnim nabavkama

prvobitnim dobavljačem, pri čemu dodatne usluge i radovi (nepredviđeni radovi) ne mogu prelaziti 15% od ukupne vrednosti prvobitno zaključenog ugovora u otvorenom ili restriktivnom postupku, a da od zaključenja prvobitnog ugovora nije prošlo više od dve godine. Reč je o dodatnim uslugama ili radovima koji nisu bili uključeni u prvobitni projekat ili u prvobitni ugovor o javnoj nabavci, a koji su zbog određenih nepredvidljivih okolnosti postali neophodni za izvršenje ugovora o javnoj nabavci. Takođe, postavljena su i dva dodatna alternativna uslova, da bi korišćenje ove vrste postupka bilo opravdano sa stanovišta Zakona o javnim nabavkama: potrebno je da se takve dodatne usluge ili radovi ne mogu razdvojiti u tehničkom ili ekonomskom pogledu od prvobitnog ugovora o javnoj nabavci, a da se pri tome za naručioca ne prouzrokuju nesrazmerno velike tehničke teškoće ili nesrazmerno veliki troškovi; ili ako su te dodatne usluge i radovi takvi da se mogu nabaviti odvojeno od izvršenja prvobitnog ugovora, ali su postali neophodni za izvršenje prvobitnog ugovora o javnoj nabavci. Jasno je precizirano da je reč samo o nepredviđenim radovima, ali ne i o nekim drugim radovima, koji mogu biti osnov za primenu ovog postupka.

Članom 36. stav 1. tačka 6) Zakona o javnim nabavkama je uređeno da se pregovarački postupak bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda može sprovesti i u slučaju nabavki dobara pod posebno povoljnim uslovima od ponuđača koji je u likvidaciji, osim prinudne likvidacije, ili stečaju, uz saglasnost ostalih poverilaca, u skladu sa propisima kojima se uređuje likvidacija i stečaj privrednih društava (usvojen plan reorganizacije).

Sledeći osnov za primenu pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda je „u slučaju javne nabavke dobara ponuđenih i kupljenih na robnim berzama“¹⁰⁷.

Poslednji osnov za primenu ovog postupka se odnosi na ugovaranje javne nabavke usluga, a „kada je reč o javnoj nabavci koja je nastavak konkursa za dizajn, kao posebnog postupka javne nabavke koji se sprovodi u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama“¹⁰⁸. Uslov je naravno da je ugovor zaključen sa prethodno nagrađenim učesnikom, odnosno nagrađenim učesnicima na konkursu, ali i da je naručilac svakog od njih uključio u pregovarački postupak.

Obaveza naručioca je da pre pokretanja pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda iz člana 36. stav 1. od tačke 2) do tačke 6) zahteva od Uprave za javne nabavke mišljenje o osnovanosti primene ovog postupka. Formu i sadržinu zahteva propisuje Uprava za javne nabavke. U roku od 10 dana od dana prijema kompletnog zahteva, Uprava za javne nabavke će ispitati osnovanost zahteva, uz mogućnost da od naručioca zahteva dodatne informacije i podatke koji su od značaja za ispitivanje osnovanosti zahteva. Ovim se uvodi mehanizam prevencije i prethodne kontrole. Uprava za javne nabavke objavljuje mišljenje na Portalu javnih nabavki. Poseban značaj opisanog mehanizma prethodne kontrole se sastoji u tome što ispitivanje okolnosti po podnetom zahtevu, zadržava dalje aktivnosti naručioca po javnoj nabavci, izuzev u slučaju nabavki po hitnosti i ako mišljenje nije dostavljeno, odnosno objavljeno u definisanom roku. Potrebno je naglasiti da se ovde radi o mišljenju, a ne o saglasnosti i dozvoli, tako da naručilac nije vezan negativnim

¹⁰⁷ član 36. stav 1. tačka 7) Zakona o javnim nabavkama

¹⁰⁸ član 36. stav 1. tačka 8) Zakona o javnim nabavkama

mišljenjem, ali da se tako svakako povećava rizik za sankcionisanjem ukoliko se naknadno ustanovi da nisu postojali osnovi za primenu pregovaračkog postupka.

Kada naručilac, nakon prijema mišljenja, donese odluku o pokretanju pregovaračkog postupka, ustanovljava se sasvim nova obaveza, tj. naručilac je dužan da istog dana objavi obaveštenje o pokretanju postupka, koje sadrži podatke iz Priloga 3E Zakona o javnim nabavkama, kao i konkursnu dokumentaciju. Ovde je reč o vrlo snažnoj garanciji protiv ograničavanja konkurencije u pregovaračkim postupcima, i značajnom doprinosu načelu transparentnosti.

Dalje se propisuje obaveza naručioca da obezbedi odgovarajuću konkurenciju uvek kada je to po prirodi stvari moguće, i to pozivanjem više lica da učestvuju u postupku, zatim da obezbedi da ugovorena cena ne bude veća od uporedive tržišne cene i da sa dužnom pažnjom proverava kvalitet predmeta javne nabavke. Naručilac konkursnom dokumentacijom određuje elemente ugovora o kojima će se pregovarati i način pregovaranja, kao i vođenje zapisnika o pregovaranju. Uprava za javne nabavke izrađuje uputstvo o oblicima i načinu pregovaranja. Odluka o dodeli ugovora se objavljuje u roku od dva dana od dana donošenja na Portalu javnih nabavki i na internet stranici naručioca. U slučaju da u smislu zakona kojim se uređuje tajnost podataka, pojedini podaci iz odluke predstavljaju poslovnu tajnu ili predstavljaju tajne podatke, takvi podaci se neće objavljivati, ali će odluka u izvornom obliku, dakle celovita, biti dostavljena Upravi za javne nabavke i Državnoj revizorskoj instituciji. Cilj objavljivanja ovakve odluke je omogućavanje zainteresovanim licima, odnosno aktivno legitimisanim podnosiocima, da u roku od 10 dana od dana objavljivanja eventualno podnesu zahtev za zaštitu prava.

1.6. Konkurentni dijalog

Konkurentni dijalog se sprovodi u situacijama kada je predmet javne nabavke naročito složen, i to tako da je složenost predmeta nabavke takvog karaktera da se predmet ne može nabaviti u otvorenom ili restriktivnom postupku. Ta složenost se ogleda u objektivnoj nemogućnosti naručioca da odredi tehničke specifikacije predmeta javne nabavke i buduće ugovorne elemente koji se odnose na pravnu, odnosno ekonomsku strukturu javne nabavke. Za ovako složene nabavke naručioci nemaju dovoljno znanja niti stručne ekspertize ili ne mogu imati dovoljno podataka potrebnih za donošenje odluke o najboljem rešenju, tako da se kroz navedeni tehnički dijalog sa ponuđačima, u stvari pozajmljuje njihovo znanje i dolazi do najboljeg tehničkog rešenja na osnovu kojeg se kasnije vrši i konkretna nabavka.

Postupak konkurentnog dijaloga se odvija u dve odvojene faze.

U prvoj fazi naručilac objavljuje poziv za podnošenje prijava na Portalu javnih nabavki, kao i na Portalu službenih glasila Republike Srbije i baza propisa, i vrši selekciju na osnovu prethodno definisanih uslova. „Rok za podnošenje prijava, kako se najčešće radi o izuzetno vrednim nabavkama, će biti najmanje 40 dana od dana objavljivanja poziva za podnošenje ponuda, uz mogućnost da se rok može skratiti i na 30 dana u slučaju objavljivanja prethodnog obaveštenja“¹⁰⁹. Naručilac poziva sva zainteresovana lica da podnesu prijave i prizna je kvalifikaciju podnosiocima prijava na

¹⁰⁹ član 95. Zakona o javnim nabavkama

osnovu prethodno određenih uslova. Nakon toga, naručilac donosi odluku o priznavanju kvalifikacije koja mora da sadrži obrazloženje za lica čije su prijave odbijene. Odluka se dostavlja svim podnosiocima prijave. Zbog prirode postupka, naručilac može da odluči, u cilju očuvanja konkurencije, da čuva podatke o kandidatima kao poslovnu tajnu i tada ne dostavlja odluku, već samo pojedinačno obaveštava lica kojima nije priznao kvalifikaciju o razlozima za odbijanje prijave.

U drugoj fazi, naručilac započinje dijalog sa svim podnosiocima prijave kojima je priznao kvalifikaciju (kandidatima), radi pronalaženja rešenja koje će na najbolji način zadovoljiti njegove potrebe, odnosno potrebe njegovih korisnika. U skladu s osnovnim načelima Zakona o javnim nabavkama, naročito načelom jednakosti ponuđača, obaveza naručioca je da u svim fazama postupka, a naročito u fazi dijaloga, da svim ponuđačima obezbedi jednak tretman, tj. naručilac ne može pojedinim ponuđačima pružiti informacije koje bi ostale ponuđače dovele u neravnotežan položaj. Dijalog se u ovoj fazi vodi sve do momenta dok naručilac ne prepozna rešenje, odnosno rešenja koja mogu zadovoljiti njegove potrebe. Sa kandidatima se vodi dijalog samo o rešenjima koja oni nude, što podrazumeva da naručilac ne može kandidatima otkriti ponuđena rešenja ili druge informacije koje se tiču ponuđenog rešenja nekog od kandidata. Pozivom za podnošenje ponuda i konkursnom dokumentacijom se može predvideti da se postupak sprovodi u više faza, a sve sa ciljem da bi se smanjio broj rešenja o kojim se vodi dijalog. Međutim, u tom slučaju, broj kandidata koji učestvuje u dijalogu ne sme biti manji od tri, osim ukoliko se prijavio manji broj zainteresovanih lica. Naručilac je dužan da dostavi obrazloženu odluku kandidatu koji je isključen iz dijaloga.

Kada je prepoznao rešenje, odnosno rešenja koja na najbolji način mogu zadovoljiti njegove potrebe, naručilac poziva sve kandidate koji nisu isključeni iz dijaloga, da na osnovu jednog ili više usvojenih rešenja predstavljenih tokom dijaloga, dostave svoje konačne ponude. Zbog posebne složenosti kako predmeta nabavke, tako i samog postupka, odluka o dodeli ugovora se donosi primenom kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude, tj. bodovanjem različitih elemenata kriterijuma koji se ponderuju i koji se određuju konkursnom dokumentacijom pre faze dijaloga. Nije moguće doneti odluku samo na osnovu najniže ponuđene cene.

Naručilac ne može po svojoj slobodnoj volji sprovoditi postupak konkurentnog dijaloga, već za tako nešto prethodno mora dobiti saglasnost Uprave za javne nabavke. Naručilac u zahtevu navodi sve okolnosti koje opravdavaju upotrebu konkurentnog dijaloga i o tome dostavlja odgovarajuće dokaze. Uprava za javne nabavke svoj odgovor dostavlja u roku od 15 dana od dana prijema zahteva.

1.7. Konkurs za dizajn

Konkurs za dizajn se sprovodi u oblastima urbanističkog planiranja, arhitekture, građevinarstva, inženjerstva i informatike. Konkurs za dizajn se sprovodi po pravilima otvorenog i restriktivnog postupka, osim ukoliko samim navedenim članom nije drugačije određeno, čime se želi postići najveća transparentnost i omogućiti dovoljna konkurencija. Naručilac objavljuje poziv za učešće na konkursu za dizajn, na način predviđen za objavljivanje oglasa o javnoj nabavci i u skladu sa Prilogom 3D Zakona o javnim nabavkama. Iako to proizilazi i iz osnovnih načela na kojima Zakon o javnim nabavkama počiva, zbog specifičnosti samog postupka, ovde se izričito još jednom

napominje da pravo na učešće na konkursu za dizajn ne može biti ograničeno na određeno geografsko područje ili deo tog područja, niti na osnovu zahteva da učesnici mogu biti isključivo pravna ili fizička lica.

Konkurs za dizajn može biti organizovan kao postupak koji prethodi dodeli ugovora o javnim uslugama ili kao postupak u kojem se isplaćuju nagrade učesnicima. U prvom slučaju procenjena vrednost javne nabavke je zbir procenjene vrednosti usluge i eventualnih nagrada i naknada učesnicima, a u drugom slučaju procenjena vrednost se zasniva na ukupnom zbiru nagrada i naknada učesnicima, uključujući i procenjenju vrednost javne nabavke usluga koja se može naknadno dodeliti po članu 36. stav 1. tačka 8) Zakona o javnim nabavkama, osim ukoliko naručilac u pozivu za učešće na konkursu nije isključio takvu mogućnost.

Naručilac objavljuje poziv za učešće u konkursu na Portalu javnih nabavki, kao i na Portalu službenih glasila Republike Srbije i baza propisa u slučaju da je procenjena vrednost nabavke veća od 5.000.000 dinara. Dizajn, plan ili projekat bira nezavisni žiri i to mogu biti samo fizička lica koja nisu u sukobu interesa u smislu člana 29. Zakona o javnim nabavkama. Kada naručilac od učesnika na konkursu zahteva posedovanje posebnih profesionalnih kvalifikacija ili iskustvo, najmanje jedna trećina žirija mora imati najmanje jednake kvalifikacije, odnosno iskustvo, čime se želi obezbediti minimalan kredibilitet i kompetencija žirija za donošenje odluke. Dizajni, planovi i projekti se dostavljaju žiriju anonimno. Anonimnost je bitno svojstvo konkursa za dizajn, tako da se anonimnost učesnika obezbeđuje do donošenja odluke žirija, odnosno sastavljanja izveštaja. Žiri je samostalan u odlučivanju i razmatra anonimne dizajne, planove i projekte isključivo na osnovu kriterijuma određenih u pozivu za učešće i konkursnoj dokumentaciji. Važno je naglasiti da ovde nije reč o kriterijumima za dodelu, već se dizajn bira na osnovu definisanih estetskih i funkcionalnih osobina. Žiri sastavlja izveštaj o oceni dizajna, plana ili projekta, koji potpisuju svi članovi žirija, u koji se unose napomene i delovi dizajna, plana ili projekta koje treba pojasniti. Nakon sastavljanja izveštaja, žiri može pozvati učesnike da razjasne pojedine delove dizajna, plana ili projekta, o čemu se sastavlja zapisnik o razgovorima članova žirija i učesnika. Nakon sprovedenog postupka naručilac objavljuje obaveštenje o rezultatima konkursa u skladu sa Prilogom 3J Zakona o javnim nabavkama.

1.8. Javna nabavka male vrednosti

Javna nabavka male vrednosti je nabavka istovrsnih dobara, usluga ili radova čija je ukupna procenjena vrednost na godišnjem nivou manja od 3.000.000 dinara. Ovim je određen gornji limit za primenu ove vrste postupka. Ukoliko je procenjena vrednost ovako određenih istovrsnih dobara, usluga ili radova niža od 400.000 dinara, naručioci nisu u obavezi da primenjuju odredbe Zakona o javnim nabavkama. Ovim je određen donji limit za obaveznu primenu Zakona o javnim nabavkama.

U postupku javne nabavke male vrednosti obaveza naručioca je da spreči postojanje sukoba interesa, da obezbedi konkurenciju i da ugovorena cena ne bude veća od uporedive tržišne cene. Pretpostavka je da javnu nabavku male vrednosti sprovodi službenik za javne nabavke, odnosno lice zaposleno na poslovima javnih nabavki, osim u slučaju kada složenost predmeta javne nabavke zahteva učešće i drugih stručnih lica.

Naručilac u postupku javne nabavke male vrednosti poziva najmanje tri lica koja obavljaju delatnost koja je predmet javne nabavke i koja su prema saznanjima naručioca sposobna da izvrše nabavku, da podnesu ponude i istovremeno objavljuje poziv za podnošenje ponuda na Portalu javnih nabavki i na svojoj internet stranici. Na ovaj način postupci javne nabavke male vrednosti postaju u potpunosti transparentni i znatno se podstiče konkurencija, budući da su sva zainteresovana lica pozvana da podnesu ponude.

U članu 39. stav 6. Zakona o javnim nabavkama se reguliše pravilo da kada pojedinačna vrednost postupka javne nabavke male vrednosti nije veća od iznosa od 400.000 dinara, naručilac može umesto zaključenja ugovora o javnoj nabavci, najpovoljnijem ponuđaču izdati narudžbenicu, ukoliko ista sadrži bitne elemente ugovora.

2. Posebni oblici postupka javne nabavke

Kada govorimo o posebnim oblicima postupka javne nabavke, treba reći da ovde nije reč o samim vrstama postupaka javnih nabavki, već o određenim novim institutima, tj. višegodišnjim mehanizmima i oblicima vezanim za dodelu ugovora o javnoj nabavci u okviru postojećih postupaka. Njih čine:

1. okvirni sporazum i
2. sistem dinamične nabavke.

2.1. Okvirni sporazum

Okvirni sporazum predstavlja jedan poseban fleksibilan instrument, tj. mehanizam, koji se može koristiti unutar postojećih vrsta postupaka javne nabavke. Naručilac može zaključiti okvirni sporazum nakon sprovedenog otvorenog ili restriktivnog postupka. Pod tim se podrazumeva da se ne dodeljuje ugovor, tj. isti se ne zaključuje, već se zaključuje okvirni sporazum.

Za pojedine predmete javnih nabavki je isključena mogućnost primene okvirnog sporazuma. Tačnije, ovaj uslov važi ukoliko su predmet javne nabavke usluge iz Priloga 1 Zakona o javnim nabavkama, kategorija br. 6- finansijske usluge i kategorija br. 27- druge usluge, ili radovi za koje se izdaje građevinska dozvola u smislu zakona kojim se uređuje planiranje i izgradnja. Okvirni sporazum se zaključuje sa jednim ili najmanje tri ponuđača, a naručilac je dužan da u pozivu za podnošenje ponuda, odnosno prijava navede sa koliko ponuđača zaključuje okvirni sporazum. Zaključeni okvirni sporazum može trajati najduže tri godine, a ukoliko je zaključen sa jednim ponuđačem ne može trajati duže od dve godine.

„Na osnovu okvirnog sporazuma naručilac može zaključiti ugovor o javnoj nabavci sa najpovoljnijim dobavljačem, odnosno najpovoljnijem dobavljaču može izdati narudžbenicu pod uslovom da ista sadrži bitne elemente ugovora: primenom kriterijuma ili uslova utvrđenih u okvirnom sporazumu; ili dostavljanjem ponuda od strane dobavljača, u skladu sa bliže definisanim kriterijumima ili uslovima, ukoliko nisu precizno definisani okvirnim sporazumom, ali koji nisu u suprotnosti s okvirnim sporazumom“¹¹⁰, a kada naručilac postupa kao u drugoj fazi restriktivnog postupka,

¹¹⁰ član 40. stav 5. tačke 1) i 2) Zakona o javnim nabavkama

može koristiti i elektronsku licitaciju. Kada je okvirni sporazum zaključen samo sa jednim dobavljačem, ugovor se zaključuje u skladu s uslovima i u granicama okvirnog sporazuma, a u slučaju potrebe naručilac može pozvati dobavljača i da dopuni svoju ponudu na osnovu koje je zaključen okvirni sporazum u skladu sa bliže definisanim uslovima.

U članu 40. stav 8. Zakona o javnim nabavkama je propisano da će Uprava za javne nabavke sačiniti modele i uputstvo o načinu zaključivanja okvirnih sporazuma.

2.2. Sistem dinamične nabavke

Sistem dinamične nabavke je institut koji sam po sebi ne predstavlja vrstu postupka, već je reč o elektronskom mehanizmu sprovođenja javne nabavke po pravilima otvorenog postupka, osim ukoliko nije drugačije određeno. U principu, radi se o postupku elektronski uređene javne nabavke po pravilima otvorenog postupka, koristeći elektronska sredstva i informacioni sistem, tj. koristeći tehnologiju pomoću koje se uspostavlja i vodi sistem dinamične nabavke, koja je široko dostupna zainteresovanim licima i ne vodi ograničenju konkurencije. Ovakav sistem može trajati najduže četiri godine, i za to vreme naručilac ne može menjati uslove za prijem u sistem.

Sistem dinamične nabavke se obrazuje tako što naručilac objavljuje poziv za podnošenje ponuda kojim poziva sva zainteresovana lica da podnesu svoje početne ponude, što podrazumeva obavezu naručioca da su tehničke specifikacije predmeta nabavke precizno određene, kako bi ponuđači mogli da podnesu odgovarajuće ponude. Primenjujući pravila otvorenog postupka, uz ovaj poziv se objavljuje celokupna konkursna dokumentacija, koja mora sadržati precizno navedene tehničke specifikacije. Ovaj poziv važi sve vreme trajanja sistema dinamične nabavke, što podrazumeva da i naknadno, u svakom trenutku, sva zainteresovana lica mogu podneti svoje početne ponude, čime zahtevaju da budu primljeni u sistem. Ukoliko je ponuda ponuđača ocenjena kao prihvatljiva, ponuđač će biti primljen u sistem dinamične nabavke, o čemu naručilac donosi odluku u roku od 15 dana od dana prijema početne ponude. Smisao ovog sistema se ogleda u mogućnosti ponuđača primljenih u sistem da svoje ponude menjaju, odnosno poboljšavaju, uz poštovanje propisanih tehničkih specifikacija, čime se postiže povoljnija pozicija za naručioca. Prijemom najmanje jednog ponuđača u sistem, smatra se da je formiran sistem dinamične nabavke.

Pre zaključenja svakog pojedinačnog ugovora o javnoj nabavci, naručilac objavljuje na Portalu javnih nabavki i na svojoj internet stranici obaveštenje o postojanju sistema dinamične nabavke, kojim istovremeno poziva sva zainteresovana lica da podnesu početnu ponudu i uključe se u sistem dinamične nabavke. Ukoliko naručilac nakon objavljivanja ovog obaveštenja primi početnu ponudu, dužan je da je oceni pre nego što pozove članove sistema dinamične nabavke da daju svoje konačne ponude. Ovo je pravilo kojim se znatno utiče kako na transparentnost, tako i na princip konkurencije. Nakon ovoga, bira se najpovoljnija ponuda primenom kriterijuma koji je određen pozivom za podnošenje ponuda, sa tim da kriterijum i elementi kriterijuma moraju biti takvi da omoguće automatsko ocenjivanje i rangiranje ponuda pomoću elektronskih sredstava. To znači da je reč o kriterijumu i njegovim elementima koji se sasvim objektivno i precizno mogu kvantifikovati u automatskom procesu.

IX

KONKURSNA DOKUMENTACIJA

1. Priprema i sadržina konkursne dokumentacije

Izrada konkursne dokumentacije predstavlja složenu i zahtevnu radnju naručioca u postupku javne nabavke, ujedno i veoma odgovornu. Naime, član 61. stav 1. Zakona o javnim nabavkama kaže da naručioci moraju strogo voditi računa o tome da pripreme konkursnu dokumentaciju na osnovu koje ponuđači mogu da pripreme prihvatljivu ponudu. U tom cilju, neophodno je da naručilac pripremi jasnu konkursnu dokumentaciju, sa što detaljnijim opisom predmeta javne nabavke, kako bi ponuđači znali šta treba da ponude.

„Naručilac nije dužan da objavi procenjenu vrednost javne nabavke.“¹¹¹ Podaci sadržani u pozivu za podnošenje ponuda moraju da budu istovetni sa podacima koji su navedani u konkursnoj dokumentaciji.

Konkursnu dokumentaciju priprema komisija za javnu nabavku naručioca, i to na osnovu Zakona o javnim nabavkama i podzakonskog akta, tj. Pravilnika o obaveznim elementima konkursne dokumentacije u postupcima javnih nabavki i načinu dokazivanja ispunjenosti uslova.

„Konkursna dokumentacija, shodno vrsti postupka i prirodi predmeta javne nabavke, sadrži:

1. uputstvo ponuđačima kako da sačine ponudu;
2. obrazac ponude;
3. uslove i uputstvo kako se dokazuje ispunjenost uslova;
4. model ugovora;
5. vrstu, tehničke karakteristike (specifikacije), kvalitet, količinu i opis dobara, radova ili usluga, način sprovođenja kontrole i obezbeđivanja garancije kvaliteta, rok izvršenja, mesto izvršenja ili isporuke dobara, eventualne dodatne usluge i sl. (osim u slučaju nabavke kredita kao finansijske usluge kada se sačinjava kreditni zahtev);
6. tehničku dokumentaciju i planove, odnosno dokumentaciju o kreditnoj sposobnosti naručioca u slučaju javne nabavke finansijske usluge kredita;
7. obrazac strukture ponudene cene, s uputstvom kako da se popuni;
8. obrazac troškova pripreme ponude;
9. izjavu o nezavisnoj ponudi.“¹¹²

Konkursnu dokumentaciju čine i izmene i dopune te dokumentacije, kao i dodatne informacije i pojašnjenja u vezi sa pripremanjem ponude koja su data u pisanom obliku.

„U slučaju javnih nabavki kod kojih je poziv za podnošenje ponude objavljen na stranom jeziku, naručilac je dužan da u konkursnoj dokumentaciji navede državni organ ili organizaciju, odnosno organ ili službu teritorijalne autonomije ili lokalne samouprave gde se mogu blagovremeno dobiti i ispravni podaci o poreskim obavezama, zaštiti životne sredine, zaštiti pri zapošljavanju, uslovima rada i sl., a koji su vezani za izvršenje ugovora o javnoj nabavci.“¹¹³

¹¹¹ član 61. stav 2. Zakona o javnim nabavkama

¹¹² član 61. stav 4. Zakona o javnim nabavkama

¹¹³ član 61. stav 5. Zakona o javnim nabavkama

Član 61. stav 6. Zakona o javnoj nabavci propisuje da formu i sadržinu kreditnog zahteva u slučaju nabavke kredita kao finansijske usluge, kao i formu i sadržinu dokumentacije o kreditnoj sposobnosti naručioca u slučaju javne nabavke finansijske usluge kredita, bliže propisuje Ministarstvo nadležno za poslove finansija.

„Naručilac može u konkursnoj dokumentaciji da navede vrstu sredstava finansijskog obezbeđenja kojim ponuđači obezbeđuju ispunjenje svojih obaveza u postupku javne nabavke, kao i ispunjenje svojih ugovornih obaveza, odnosno za povraćaj avansnog plaćanja (različiti oblici ručne zaloge hartija od vrednosti ili drugih pokretnih stvari, hipoteka, menica, jemstvo drugog pravnog lica s odgovarajućim bonitetom, bankarske garancije, polise osiguranja i dr.).“¹¹⁴

„Obaveza zahtevanja sredstva obezbeđenja za povraćaj avansa postoji ako je konkursnom dokumentacijom predviđeno avansno plaćanje, bez obzira na procenat ili iznos avansa.“¹¹⁵ Ako je reč o sprovođenju postupka javne nabavke čija je procenjena vrednost veća od 250.000.000 dinara za dobra i usluge, odnosno veća od 500.000.000 dinara za radove, naručilac je u skadu sa članom 61. stav 9. Zakona o javnim nabavkama u obavezi da zahteva bankarsku garanciju kao sredstvo obezbeđenja za ispunjenje ugovornih obaveza.

S obzirom na predmet javne nabavke i vrstu postupka, konkursna dokumentacija može da sadrži i druge elemente koji su neophodni za pripremu ponude. Naručilac mora rednim brojem da označi svaku stranu konkursne dokumentacije, kao i ukupan broj strana konkursne dokumentacije. Uprava za javne nabavke bliže uređuje obavezne elemente konkursne dokumentacije i utvrđuje okvirne modele konkursnih dokumentacija.

Konkursna dokumentacija je od velikog značaja i zato je potrebno da je pripremaju stručna lica koja su dobri poznavaoi oblasti iz koje je predmet javne nabavke. Naručilac može za pripremu konkursne dokumentacije da angažuje lica koja nisu zaposlena kod njega, ako smatra da ta lica mogu valjano da izrade konkursnu dokumentaciju.

2. Objavljivanje i dostavljanje konkursne dokumentacije

Obaveza naručioca je da istovremeno sa objavljivanjem poziva za podnošenje ponuda, objavi konkursnu dokumentaciju na Portalu javnih nabavki i na svojoj internet stranici. „Naručilac će u delu konkursne dokumentacije koju objavi, navesti na koji način i pod kojim uslovima zainteresovana lica mogu preuzeti poverljive delove konkursne dokumentacije, u slučaju da je deo konkursne dokumentacije poverljiv.“¹¹⁶

3. Izmene i dopune konkursne dokumentacije

Prilikom sprovođenja postupka javne nabavke, naručilac može da učini određene propuste u konkursnoj dokumentaciji, pa je zbog toga neophodno izvršiti izmenu iste. Iz tog razloga član 63. stav 1. Zakona o javnim nabavkama predviđa mogućnost da naručilac u roku predviđenom za podnošenje ponuda izmeni ili dopuni konkursnu

¹¹⁴ član 61. stav 7. Zakona o javnim nabavkama

¹¹⁵ član 61. stav 8. Zakona o javnim nabavkama

¹¹⁶ član 62. stav 2. Zakona o javnim nabavkama

dokumentaciju. U tom slučaju, naručilac ima obavezu da bez odlaganja objavi izmene ili dopune na Portalu javnih nabavki i na svojoj internet stranici.

Takođe, postoji mogućnost da zainteresovano lice, ukoliko mu je nejasna konkursna dokumentacija, zatraži od naručioca dodatne informacije ili pojašnjenja u vezi sa pripremanjem ponude. Navedene dodatne informacije ili pojašnjenja se mogu tražiti isključivo pisanim putem, i to najkasnije pet dana pre isteka roka za podnošenje ponude. Naručilac ima obavezu da u roku od tri dana od dana prijema zahteva za dodatnim informacijama ili pojašnjenjem u vezi sa pripremanjem ponude odgovori pisanim putem zainteresovanom licu i istovremeno tu informaciju objavi na Portalu javnih nabavki i na svojoj internet stranici. Komunikacija u vezi sa dodatnim informacijama, pojašnjenjima i odgovorima se vrši na način određen članom 20. Zakona o javnim nabavkama.

„Ukoliko naručilac izmeni ili dopuni konkursnu dokumentaciju osam ili manje dana pre isteka roka za podnošenje ponuda, tada postoji obaveza naručioca da produži rok za podnošenje ponuda i objavi obaveštenje o produženju roka za podnošenje ponuda. Po isteku roka predviđenog za podnošenje ponuda, naručilac ne može da menja, niti da dopunjuje konkursnu dokumentaciju.“¹¹⁷

¹¹⁷ član 63. stav 5. i 6. Zakona o javnim nabavkama

X

UNAPREĐENJE SISTEMA JAVNIH NABAVKI

1. Povećanje efikasnosti postupaka javnih nabavki

Veliki broj obaveznih uslova za učešće, koje moraju da ispune ponuđači, može ugroziti efikasno sprovođenje postupaka javnih nabavki, ukoliko ti uslovi nisu od sušinskog značaja za realizaciju konkretne javne nabavke. Pored velikog broja obaveznih uslova za učešće, efikasno sprovođenje postupaka javnih nabavki urožava i komplikovano i otežano dokazivanje ispunjenosti tih uslova na način na koji je uređeno Zakonom o javnim nabavkama.

U znatnom broju slučajeva u prethodnom periodu, naručioci su zbog važećih zakonskih rešenja bili u obavezi da odbiju pribavljene ponude zbog formalnih nedostataka u dostavljenim dokumentima koji čine sadržinu ponude. Tako je veliki broj postupaka javnih nabavki bio neuspešan, zbog toga što su ponude, koje su očigledno bile povoljne za naručioca, sadržale suštinski nebitne formalne nedostatke.

Pored navedenog, preobimna konkursna dokumentacija, a posebno u onim postupcima javnih nabavki koji zbog svoje prirode, odnosno razloga zbog kojih se sprovode, podrazumevaju hitnost, ugrožava efiksnost postupka javnih nabavki i ostvarenje načela efikasnosti i ekonomičnosti upotrebe javnih sredstava.

Napred navedeno ukazuje da se u cilju postizanja efikasnosti postupaka javnih nabavki, kao jedne od mera za unapređivanje sistema javnih nabavki, moraju izvršiti izmene tako da se:

- pojednostavi način dokazivanja ispunjenosti uslova od strane ponuđača,
- omogući otklanjanje formalnih nedostataka ponuda i
- redukuje sadržina konkursne dokumentacije, pod uslovom da sadrži sve relevantne podatke na osnovu kojih ponuđači mogu da sastave svoje ponude.

1.1. Elektronske nabavke

Elektronske nabavke su uvedene u sistem javnih nabavki direktivama Evropske unije 2004/18/EZ i 2004/17/EZ, čije odredbe regulišu sledeće ključne pojmove: elektronska sredstva komunikacije, e-potpis, dinamički sistem nabavke, e-aukcije, e-katalog, e-oglašavanje, e-dokumentaciju.

Generalno govoreći, pod elektronskom nabavkom se podrazumeva upotreba digitalnih i informacionih tehnologija na način da se postupak javne nabavke učini jednostavnijim, bržim i jeftinijim, kako za naručioce, tako i za ponuđače, tj. da se procedura nabavke sprovede što regularnije, i uz što manje napora i troškova.

Kada je reč o Republici Srbiji, može se konstatovati da postoji neophodan zakonski okvir za uvođenje elektronskih nabavki. Naime, Zakon o javnim nabavkama predviđa mogućnost podnošenja elektronske ponude i sprovođenje elektronske licitacije, dok su ovi postupci detaljnije uređeni posebnim podzakonskim aktom. Međutim, u Republici Srbiji za sada nema dostupnih i validnih sistema za sprovođenje elektronskih tendera, tj. nema praktičnog iskustva u njihovoj primeni.

Kada govorimo o elektronskom oglašavanju, kao počenoj fazi elektronskih nabavki, važno je istaći da nacionalni Portal javnih nabavki, za čije formiranje i održavanje je zadužena Uprava za javne nabavke, predstavlja uspešnu platformu za

elektronsko oglašavanje tendera, izveštaja o zaključenim ugovorima, odluka Republičke komisije za zaštitu prava, kao i za objavu i preuzimanje konkursne dokumentacije. Pri tome, Portal javnih nabavki obezbeđuje visok stepen transparentnosti i dostupnosti objavljenih informacija, a pokazao se i kao moćno sredstvo racionalizacije javnih sredstava.

Ono što se u narednom periodu mora preduzeti jeste još veće prilagođavanje domaćih odredbi kojima se reguliše oblast elektronskih nabavki direktivama Evropske unije, kao i preuzimanje prakse onih država koje imaju najbolje iskustvo u ovom segmentu.

Dakle, osnovni strateški cilj uvođenja elektronskih nabavki jeste, pre svega, povećanje transparentnosti i efikasnosti javnih nabavki, zatim doprinos borbi protiv korupcije i ostalih neregularnosti koje se javljaju u ovoj oblasti, kao i uspostavljanja jedinstvenog sistema javnih nabavki zahvaljujući unifikaciji i standardizaciji procedura.

1.2. Borba protiv korupcije u javnim nabavkama

Do korupcije u javnim nabavkama može doći u raznim fazama postupaka javne nabavke i u raznim vidovima. Zbog toga, pitanje borbe protiv korupcije se ne može smatrati isključivo pitanjem sprovođenja specifičnih antikorupcijskih mera, već kao cilj koji prožima razne aspekte reforme sistema javnih nabavki. Jednako treba imati u vidu da protiv korupcije deluju i svi drugi mehanizmi koji vode ka ostvarivanju osnovnih načela javnih nabavki, čak i kada im borba protiv korupcije kao takva nije primarni cilj.

Samim tim, ukoliko se reformskim merama postigne bolje planiranje i upravljanje postupcima javnih nabavki, biće i manje prostora za korupciju. Dakle, borbu protiv korupcije shvatamo kao cilj koji je vredan i sam po sebi, zbog društvene opasnosti koju ova pojava nosi, ali još više kao sredstvo koje će pomoći da celokupan sistem javnih nabavki u Republici Srbiji bude efikasniji i da pruži bolje rezultate.

1.3. Postojeće neposredne antikorupcijske mere

Antikorupcijsko pravilo iz Zakona o javnim nabavkama se pokazalo kao nepraktično i do sada nije bilo primenljivo u praksi, i samim tim nije moglo imati efekta na suzbijanje korupcije u javnim nabavkama. Budući da je izvesno da korupcije u javnim nabavkama ima, ovo pravilo treba dopniti. Pretpostavljeni razlog neprimenjivanja je odsustvo verodostojnih dokaza koji bi ukazivali naručiocima da je došlo do korupcije u vezi sa javnom nabavkom koju sprovode. Odredba bi se mogla precizirati u vezi sa samim pojmom verodostojnog dokaza.

Još značajnije je, međutim, stvoriti delotvorne mehanizme za saznanje o tome da je neko pokušao da korupcijom naruši proces javne nabavke. To mogu biti posebne mere namenjene za zaštitu lica koja bi pružila takva saznanja ili dokaze, otvaranje posebnih e-mail adresa ili telefonskih linija za prijavljivanje takvih slučajeva (unutar naručilaca ili unutar nekog spoljnog nadzornog organa), kao i posebne stimulacije namenjene licima koja obaveste naručioca ili kontrolni organ o tome da je neki ponuđač ili drugo lice pokušao da podmićuje ili vršio pritisak na naručioca u vezi sa javnom nabavkom.

1.4. Korupcija pri planiranju nabavki

Korupcija do koje dođe prilikom planiranja nabavki je manje primetna, zato što se odigrava u procesu koji nije uređen posebnim procedurama. Proces planiranja budžeta za javne nabavke je povezan sa planiranjem budžeta za druge potrebe i stoga nije predmet posebne diskusije i razmatranja. Do korupcije u planiranju nabavki dolazi na više načina.

Prvi način je da se planira nabavljanje dobara, usluga ili radova koji nisu potrebni, ili su manje potrebni od drugih predmeta nabavke. Drugi vid korupcije u planiranju nabavki se ogleda u nepravilnom odabiru postupka nabavke koji će biti primenjen ili određivanja previsoke planirane vrednosti nabavke. Treći vid korupcije u vezi sa planiranjem nabavke je situacija kada naručilac ili lica koja za njega rade samo nekim potencijalnim ponuđačima daju više podataka o predmetu budućih nabavki, što ovima omogućava značajnu prednost u doba kada postupak nabavke počne.

Posebni načini za suzbijanje korupcije u planiranju nabavki su sledeći:

- standardizovanje identifikacije potreba za nabavkama kad god je to moguće čime se izbegava samovolja donosilaca odluka kod određivanja predmeta i količine nabavke u određenoj godini ili postupku,
- obavezna priprema obrazloženja u vezi sa tim zašto je određena nabavka planirana, zašto je planirana u nekom nekonkurentnom postupku i kako se došlo do procene vrednosti nabavke,
- interna provera planova nabavki kod naručioca,
- objavljivanje svih relevantnih informacija koje su naručiocu poznate u vezi sa planiranim nabavkama u momentu izrade planova nabavki.

1.5. Korupcija u postupku javne nabavke

Tokom sprovođenja postupka javne nabavke do korupcije može doći na mnogo načina i u vezi sa svakom radnjom naručioca.

Polazeći od opštih načela za borbu protiv korupcije u javnim nabavkama, mere koje će biti sprovedene se mogu podeliti u nekoliko grupa:

- isključenje i smanjenje ljudskog faktora na tok postupka javne nabavke ili pojedine radnje, obavezanim korišćenjem elektronskih nabavki i elektronskih licitacija kad god postoje tehničke mogućnosti i zakonski uslovi za to,
- utvrđivanje, prijavljivanje i efikasno rešavanje sukoba interesa kod svih lica uključenih u postupak javne nabavke, dok sama nabavka traje,
- uvođenje delotvornih mehanizama zakonske zaštite uzbunjivača u javnom i u privatnom sektoru, koja uključuje zaštitu u slučaju upozoravanja na nepravilnosti unutar organa ili organizacije, obaveštavanje spoljnih nadzornih tela i celokupne javnosti u određenim slučajevima,
- uvođenje krivičnog dela nezakonitog bogaćenja iz člana 20. Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije u pravni sistem i podvrgavanje lica koja učestvuju u postupcima javnih nabavki mogućoj odgovornosti za to krivično delo.

1.6. Korupcija nakon zaključenja ugovora

Do korupcije nakon zaključenja ugovora može doći u vezi sa menjanjem odredaba samog ugovora, odobravanjem ispunjenja koje nije u skladu s ugovorom, nekorišćenjem sredstava obezbeđenja i drugih pravnih sredstava koja stoje na raspolaganju naručiocu zbog neispunjenja ugovora ili radi ćutanja naručioca o slabom ispunjenju ugovora radi zaštite poslovnih interesa ponuđača.

Polazeći od opštih antikorupcijskih načela, aktivnosti bi se mogle podeliti u sledeće grupe:

- uređivanje sistema interne kontrole kod naručilaca pre nego što plaćanje bude odobreno i izvršeno,
- sačinjavanje izveštaja o realizovanim nabavkama i postignutim ciljevima, njihovo objavljivanje u okviru Završnog računa, Izveštaja o radu ili nekog posebnog dokumenta,
- ukidanje mogućnosti diskrecionog odlučivanja kod realizacije sredstava finansijskog obezbeđenja zbog neispunjenja ugovornih obaveza,
- uvođenje obaveze za prijavljivanje situacija u kojima ugovor o javnoj nabavci treba da bude oglašen ništavnim, kao i obaveze pokretanja postupka za oglašavanje ugovora ništavnim od strane svakog organa koji o tome dobije obaveštenje,
- uvođenje provere pravilnosti i celishodnosti javnih nabavki u obavezni deo godišnjih programa rada Državne revizorske institucije,
- detaljno objavljivanje podataka o svim rashodima koji se plaćaju sa budžetskih rashodnih stavki koje bi po svojoj prirodi mogle da predstavljaju javne nabavke, ali se ne relizuju u postupku javne nabavke, kako bi neopravdano izuzimanje iz primene Zakona o javnim nabavkama postalo lakše uočljivo,
- obuka pripadnika policije i javnog tužilaštva u vezi sa javnim nabavkama, radi vođenja delotvornih istraga kod krivičnih dela,
- izmena zakona o prekršajima kako bi se predvideo duži rok zastarevanja za prekršaje propisane Zakonom o javnim nabavkama,
- obuka prekršajnih sudija radi efikasnijeg vođenja postupaka za prekršaje propisane Zakonom o javnim nabavkama.

XI

PRIMER KONKURSNE DOKUMENTACIJE

XII

ZAKLJUČAK

Dosadašnja iskustva Republike Srbije u primeni javno-privatnog partnerstva su veoma skromna u poređenju sa razvijenim zemljama, skorašnjim članicama Evropske unije, kao i nekim zemljama koje su na putu da to postanu. Vlade ovih zemalja su u javno-privatnom partnerstvu prepoznale mogućnost razvoja zemlje i podizanje njene konkurentnosti. Uspostavljeno partnerstvo i realizovani primeri projekata u praksi Turske, Mađarske i Hrvatske, jasno ukazuju koliko je za uspešnu realizaciju neophodno postojanje i razvijanje partnerstva između svih zainteresovanih strana, čiji je krajnji cilj ostvarivanje profita. Osnovni preduslov za uspostavljanje javno-privatnog partnerstva se zasniva na precizno definisanoj i sveobuhvatnoj zakonskoj regulativi, metodologiji predlaganja, usvajanja, sprovođenja i kontrole projekata, kao i utvrđivanju nadležnosti i odgovornosti zainteresovanih strana.

Radi obezbeđivanja ambijenta za razvoj i podizanje konkurentske sposobnosti, Vlada Republike Srbije je 2011. godine usvojila Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, koji je usklađen sa međunarodnom regulativom. Njime se javno-privatno partnerstvo po prvi put uvodi kao institut u pravni sistem Republike Srbije. Zakonom o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama su uređena pitanja postupka u kojima državni i lokalni organi dolaze do najadekvatnijih privatnih partnera za realizaciju projekata javno-privatnog partnerstva. Postupak izbora privatnog partnera predstavlja postupak javne nabavke određen Zakonom o javnim nabavkama ili postupak davanja koncesije određen Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama. Nažalost, ovaj zakon nije pratilo kreiranje i donošenje neophodnih podzakonskih akata.

Zakonom o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama se osniva Komisija za javno privatno partnerstvo, kao telo koje u postupku odobravanja predloga projekta javno-privatnog partnerstva ili predloga koncesionog akta daje mišljenje da li se koncesioni projekat može realizovati po principima i modelu javno-privatnog partnerstva sa ili bez koncesije i kao kolektivno savetodavno telo. Komisija za javno privatno partnerstvo je počela sa radom u martu 2012. godine, a pomoć joj pruža tehnički sekretarijat sastavljen od jednog predstavnika Ministarstva regionalog razvoja i lokalne samouprave i jednog predstavnika Ministarstva finansija. Ministarstvo finansija je pripremilo podzakonska akta predviđena Zakonom o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, a nakon njihovog usvajanja treba obučiti javna tela i predstavnike nadležnih inspekcija na koji način da vrše nadzor.

Na osnovu sveobuhvatne analize, realno je očekivati da se konkurentska prednost može ostvariti samo tesnom, racionalnom i efikasnom saradnjom, tj. partnerstvom svih učesnika, kroz širu primenu informacione i komunikacione tehnologije, jačanjem komunikacije između svih relevantnih tela koja mogu biti nadležna za projekte javno-privatnog partnerstva, unapređenjem komunikacije između centralnih i lokalnih vlasti, usvajanjem procedura koje predviđaju realizaciju svake pojedinačne faze projektnog ciklusa u formi podzakonskog akta čime bi se izbegla konfuzija u tumačenjima.

Trošenje javnih sredstava oduvek je bilo veoma važno pitanje u raznim ekonomskim analizama. Ovo pitanje je postalo je još važnije zbog širenja Svetske ekonomske krize, a naročito značaj dobija u zemljama Evropske unije. U članku posvećenom mobilizaciji i alokaciji javnih resursa, Ljubomir Madžar je citirao Milтона Fridmana „(...) koji deli sve vrste trošenja na četiri kategorije: trošenje novca za sopstvene potrebe, trošenje sopstvenog novca za tuđe potrebe, trošenje tuđeg novca za

svoje potrebe i trošenje tuđeg novca za tuđe potrebe“.¹¹⁸ Kada govorimo o racionalnosti korišćenja sredstava, očito je da se najracionalnije ponašamo kada trošimo naš sopstveni novac za naše sopstvene potrebe. Najniži stepen racionalnosti prisutan je kad se tuđa sredstva troše za tuđe potrebe. Ovo je upravo slučaj kada govorimo o javnim nabavkama.

Republika Srbija nema tradiciju u oblasti javnih nabavki. Imajući u vidu da oblast nabavki nije bila pravno definisana u vreme socijalizma, Republika Srbija se suočila sa neophodnošću ustanovljavanja potpuno novih pravnih osnova. Početni korak predstavljalo je usvajanje prvog Zakona o javnim nabavkama, koji je Narodna skupština Republike Srbije usvojila 4. jula 2002. godine, a koji je stupio na snagu 13. jula iste godine. Iako je Zakon o javnim nabavkama bio solidna osnova za početne pomake u srpskom sistemu javnih nabavki, neophodnost usvajanja novog Zakona o javnim nabavkama bila je opšte prihvaćena.¹¹⁹

Prvi Zakon o javnim nabavkama bio je usvojen kao deo pravnih i ekonomskih reformi sa ciljem razvoja tržišne privrede i demokratskog društva sa niskim nivoom korupcije. Tadašnji Zakon o javnim nabavkama, kao što je navedeno, bio je uglavnom zasnovan na tzv. starim direktivama Evropske unije, a kao model je poslužio slovenački Zakon o javnim nabavkama. Naredni Zakon o javnim nabavkama je usvojen u Narodnoj skupštini Republike Srbije 22. decembra 2008. godine, a stupio je na snagu 6. januara 2009. godine. Usvajanje podzakonskih akata vezanih za ovaj zakon bilo je jedan od uslova koje je Evropska komisija postavila Republici Srbiji, da bi mogao biti potpisan Finansijski sporazum, koji se tiče korišćenja IPA fondova Evropske unije namenjenih Republici Srbiji u narednom periodu.

Novi Zakon o javnim nabavkama, koji je 29. decembra 2012. godine usvojen u Narodnoj skupštini Republike Srbije, a stupio na snagu 6. januara 2013. godine, treba da unapredi sistem javnih nabavki u Republici Srbiji i otkloni nedostatke koji su primećeni kroz dosadašnju praksu primene prethodnog Zakona.

Ključne novine koje sa sobom nosi novi Zakon o javnim nabavkama, ogledaju se u sledećem: smanjen je broj izuzetaka od primene Zakona i pooštreni su uslovi za njihovu primenu, uvedeni su mehanizmi za sprečavanje korupcije i sukoba interesa, povećana je transparentnost kroz propisivanje obaveze objavljivanja malih nabavki i konkursne dokumentacije, efikasnije je uređen sistem objavljivanja javnih nabavki, povećana je kontrola primene pregovaračkog postupka, uvedena je delimična centralizacija, uvode se elektronske nabavke pod određenim uslovima, propisana je mogućnost zaključivanja okvirnih sporazuma, uređene su nabavke u oblasti odbrane i bezbednosti, promenjen je sastav i način rada Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, povećane su nadležnosti Uprave za javne nabavke i izvršeno je jasno razgraničavanje nadležnosti institucija nadležnih za nadzor u sistemu javnih nabavki.

¹¹⁸ Madžar Lj., (2008), *Mehanizmi mobilizacije i alternativne alokacije javnih sredstava*, Studija br.1, Beograd, str. 8

¹¹⁹ Rikalović G., Knežević B., (2009), *Serbian Pubic Procurement System: novelties, challenges, anti-corruption*, Zbornik radova sa međunarodne konferencije Economic Policy and Global Recession, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu, str. 264

Kada govorimo o važnosti javnih nabavki za srpsku privredu neophodno je da ukažemo na četiri najvažnije institucije u ovoj oblasti. Ove institucije imaju ključnu ulogu u stvaranju neophodnih preduslova za uvećanje efikasnosti i javnosti u korišćenju novca poreskih obveznika za javne nabavke, kao i za podizanje konkurentnosti i jednakosti ponuđača u procesima javnih nabavki. Ove institucije su: Ministarstvo finansija, Uprava za javne nabavke, Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i Državna revizorska institucija. U prethodnom periodu započeta je intenzivnija saradnja između Uprave za javne nabavke i Državne revizorske institucije kroz održavanje sastanaka i radionica na kojima su bila razmatrana značajna pitanja i ključni problemi u praksi, a u cilju zauzimanja jedinstvenih stavova prilikom tumačenja propisa.

Korišćenje javnih sredstava od strane državnih organa i organizacija, organa teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, organizacija za obavezno socijalno osiguranje, javnih ustavova i javnih preduzeća, odnosno nabavke dobara, usluga i radova pomenutih naručilaca, imaju izuzetan značaj za privredu Republike Srbije. Odgovarajuća politika i praksa u oblasti javnih nabavki doprinosi stvaranju stabilnog tržišta, koje je od vitalnog značaja za domaća preduzeća u uslovima otežanog nastupa u inostranstvu. Poštovanjem osnovnih načela javnih nabavki- efikasnosti i ekonomičnosti, obezbeđenja konkurencije, transparentnosti i jednakosti ponuđača, ostvaruju se značajne uštede, bolji kvalitet robe i usluga i skraćivanje rokova isporuke. Dobro uređen sistem javnih nabavki pozitivno utiče i na ponuđače da učestvuju na tenderima znajući da takva procedura u dobroj meri garantuje njihov ravnopravan položaj i tržišnu utakmicu s ostalim ponuđačima.

Sveobuhvatnim regulisanjem postupka nabavke suzbija se korupcija, što je od posebne važnosti, s obzirom na to da Zakon o javnim nabavkama predstavlja kod nas prvi sistemski zakon sa naglašenim antikorupcijskim karakterom. Međunarodne finansijske organizacije, uključujući Svetsku banku i regionalne multilateralne razvojne banke, uključile su borbu protiv korupcije u svoje programe razvoja i finansiranja. One su, takođe, ustanovile nova pravila i procedure nabavke da bi smanjile potencijalno pogrešno korišćenje sredstava i da bi ga sankcionisale u slučaju da se pojavi.

Politika i praksa nabavki su obuhvaćene različitim grupama nacionalnih i međunarodnih pravila, koja su, međutim, ograničena po svom domenu. U okviru Svetske trgovinske organizacije, Sporazum o vladinim nabavkama¹²⁰, koji predstavlja plurilateralni sporazum, ima 28 potpisnika, čiji su naponi usmereni na rešavanje problema transparentnosti i odgovornosti u oblasti javnih nabavki. Međunarodno iskustvo pokazuje da efikasan sistem sankcionisanja, čije bi osnovne karakteristike trebalo da budu pravičnost, nepristrasnost i brzina, može imati preventivnu ulogu i predstavljati bitan oslonac sistema javnih nabavki. Osim transparentnosti, jasno utvrđenog sistema odgovornosti i sankcionisanja, važnu ulogu u suzbijanju korupcije imaju i pojednostavljenje procedura nabavki, smanjenje diskrecionih prava, prihvatanje kodeksa ponašanja i antikorupcijskih pravila.

Područje javnih nabavki predstavlja jedan od prioriteta zakonodavne harmonizacije s Evropskom unijom. U narednom periodu, napredak u izgradnji sistema javnih nabavki zemalja koje su u procesu pristupanja Evropskoj uniji u znatno većoj

¹²⁰ engl. Agreement on Government Procurement

meri će se ocenjivati s aspekta njihovih kapaciteta da primenjuju savremenu regulativu, odnosno sposobnosti sprovođenja propisa u praksi. Zakonska regulativa u oblasti javnih nabavki u Republici Srbiji je zaokružena, a problemi koji se najčešće javljaju vezani su delom za normativne propuste, kao i primenu propisa u praksi. Može se konstatovati da je Republika Srbija u velikoj meri uskladila domaće propise u oblasti javnih nabavki sa direktivama Evropske unije. Sistem javnih nabavki u Republici Srbiji treba da karakteriše nastavak usklađivanja domaće regulative sa propisima Evropske unije i dalji razvoj na institucionalnom planu. Tržište u unapređenju sistema javnih nabavki u našoj zemlji treba da bude na razvoju kapaciteta koji će omogućiti efikasno sprovođenje usvojenih propisa u praksi, u čemu centralnu ulogu ima Uprava za javne nabavke.

Uprava za javne nabavke je razvila osnovni Portal javnih nabavki, kojem se može pristupiti na zvaničnoj internet adresi Uprave za javne nabavke. Ovaj Portal javnih nabavki je postao operativan 18. februara 2008. godine. On svakako, treba da doprinese otvorenosti i dostupnosti javnih nabavki, kao i da donese uštede naručiocima. Važnost uvođenja ovog Internet portala takođe je prepoznata od strane Evropske komisije. U Izveštaju Evropske komisije o napretku Republike Srbije za 2008. godinu¹²¹ koji je objavljen 5. novembra 2008. godine navodi se: „Izvestan napredak je načinjen u oblasti javnih nabavki. Javnost procedura za dodelu ugovora je poboljšana uvođenjem Portala javnih nabavki, što je takođe dovelo do smanjenja troškova, povećanja transparentnosti informisanosti, veće konkurencije i bolje kontrole, bolje komunikacije između zainteresovanih strana, pouzdanije statistike, povećanja svesti o značaju nabavki, kao i opštem stvaranju boljeg okruženja za javne nabavke”.¹²² Naredni važan korak u razvoju Portala javnih nabavki je njegovo povezivanje sa Pan-evropskom elektronskom mrežom za javne nabavke (PEPPOL)¹²³, koja u budućnosti treba da, na međuoperativan način, poveže elektronske sisteme za javne nabavke u Evropi, stvarajući tako jedan oblik zajedničke e-platforme za javne nabavke.

U dosadašnjem sistemu planiranja javnih nabavki kao ključni problem je identifikovano odsustvo Metodologije za utvrđivanje procenjene vrednosti bez sprovedenog istraživanja tržišta. Takođe, prisutan je i problem odsustva Metodologije za utvrđivanje stvarnih potreba naručioca u pogledu karakteristika, kvaliteta i količina proizvoda i usluga koje se nabavljaju. U praksi je uočeno da više nije dovoljno samo poznavanje postojećih propisa za uspešno sprovođenje javnih nabavki, već da su rukovodiocima i službenicima za javne nabavke potrebna nova znanja i veštine iz povezanih oblasti, kao što su: ekonomija, organizacija, komunikacija, informacione tehnologije itd. Takođe, zapaženo je da ne postoji sistemski pristup u načinu organizovanja službi za javne nabavke kod naručilaca.

¹²¹ strana 36. paragraf 1) Izveštaja Evropske komisije o napretku Republike Srbije za 2008. godinu

¹²² Commission of the European Communities, Serbia 2008 Progress Report, Brussels, 5 November 2008.

¹²³ <http://www.peppol.eu/> (pristupljeno 13.10.2014. godine)

L I T E R A T U R A:

1. Begović B., (2007), *Ekonomska analiza korupcije*, CLDS, Beograd
2. Benković S., Barjaktarović-Rakočević S., (2011), *Operacioni menadžment u funkciji održivog ekonomskog rasta i razvoja Srbije 2011-2020*, Fakultet organizacionih nauka, Beograd
3. Bennett E., (1998), *Public-Private Cooperation in the Delivery of Urban Infrastructure Services (Water and Waste)*, UNDP/Yale Collaborative Programme, Lima
4. Blagojević-Arsić V., Žarkić-Joksimović N., (2008), *Računovodstvo*, Fakultet organizacionih nauka, Beograd
5. Bothmann F., Kerndlmaier R., Koffeman A., Mandel K., Wallbank S., (2006), *Arter – A Guidebook for Riverside Regeneration*, Springer Verlag, Berlin
6. Brdarević Lj., (2011), *Razvoj lokalne infrastrukture kroz javno-privatno partnerstvo*, Priručnik za lokalne vlasti izrađen u okviru USAID Projekta održivog lokalnog razvoja, USAID, Beograd
7. Compton V., Brown J. B., Hicks M., Penniman P., (2006), *Role of Public-Private Partnership in Restoration*, A Case- The longleaf Pine Ecosystem: Ecology, Silviculture and Restoration, Springer, New York
8. Cvetković P., Sredojević S., (2013), *Javno-privatno partnerstvo- Priručnik za sprovođenje na nivou lokalne samouprave*, Stalna konferencija gradova i opština- Savez gradova i opština Srbije, Beograd
9. Damjanović D., Pavlović-Križanić T., Peteri G., (2010), *Partnerstvo javnog i privatnog sektora- Dobra i loša iskustva u odabranim zemljama u tranziciji*, PALGO centar, Beograd
10. Goranović P., (2008), *Javne finansije- Priručnik za polaganje stručnog ispita*, Vlada Crne Gore- Uprava za kadrove, Podgorica
11. Group of Authors (2000), *Commission Interpretative Communication on Concessions Under Community Law*, Official Journal of the European Communities, C 121/2
12. Group of Authors, (2006), *Evaluation Report on the Republic of Serbia*, GRECO/Council of Europe, Strasbourg
13. Grupa autora, (2005), *Efikasne javne nabavke*, Transparentnost Srbija, Beograd
14. Grupa autora, (2009), *Priručnik za obuku i polaganje ispita za sticanje sertifikata za službenika za javne nabavke*, Ministarstvo finansija Republike Srbije, Uprava za javne nabavke, Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, Beograd
15. Grupa autora, (2009), *Seminar „Javne nabavke u svetlu novog Zakona o javnim nabavkama“*, Predejane
16. Grupa autora, (2009), *Vodič za planiranje lokalnog razvoja*, Centar za strateško ekonomska istraživanja „Vojvodina- CESS“, Novi Sad
17. Gulija B., (2004), *Javno-privatno partnerstvo*, Euroscop, Zagreb
18. Ivaniš M., Jeremić Lj., (2009), *Osnovi finansija*, Univerzitet Singidunum, Beograd
19. Jovanović M., Krstić B., Ristić Ž., Živković A., (2001), *Monetarni i fiskalni menadžment*, Univerzitet u Nišu- Ekonomski fakultet, Niš
20. Jovanović P., (2001), *Anatomija korupcije*, Transparency International Serbia, Beograd

21. Jovanović P., (2009), *Javne nabavke u Srbiji- dometi reformi*, Kvartalni monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji br. 18, Fond za razvoj ekonomske nauke, Beograd
22. Jović Z., (2008), *Menadžment finansijskih institucija*, Univerzitet Singidunum, Beograd
23. Kačer H., Kružić D., Perkušić A., (2008), *Javno-privatno partnerstvo*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split
24. Kitanović D., Petrović D., (2010), *Ogledi o metodološkim problemima savremene ekonomske nauke*, Ekonomski fakultet, Niš
25. Knežević B., (2007), *Elektronske javne nabavke na Zapadnom Balkanu- Ellectraweb projekat*, Evropsko zakonodavstvo br. 19-22, Beograd
26. Knežević B., (2006), *Javnost javnih nabavki*, Putokaz- časopis za pravna, politička i kulturna pitanja evropskih integracija br. 3, Asocijacija za evropske integracije, Beograd
27. Knežević B., Ražić S., Bokan D., (2007), *Priručnik za obuku i polaganje ispita za sticanje sertifikata za službenika za javne nabavke*, Uprava za javne nabavke, Beograd
28. Knežević B., Rikalović G., (2009), *Serbian Public Procurement System: novelties, challenges, anti-corruption*, Zbornik radova sa međunarodne konferencije Economic Policy and Global Recession, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta, Beograd
29. Knežević M., (2010), *Značaj koncesije za strana ulaganja u Republici Srbiji*, Časopis Ekonomski horizonti, Ekonomski fakultet u Kragujevcu, Kragujevac
30. Kozar V., (2010), *Javne nabavke- Zaštita prava ponuđača i javnih interesa u postupku javne nabavke*, Pravni informator br. 3
31. Kozar V., Počuča M., (2013), *Komentar Zakona o javnim nabavkama*, Poslovni biro d.o.o., Beograd
32. Leković V., Ivanović V., (2009), *Javno-privatno partnerstvo u funkciji obezbeđenja kvalitetnije infrastrukture*, Ekonomski fakultet u Kragujevcu, Kragujevac
33. Lilić S., (2012), *Upravno pravo- Upravno procesno pravo*, Pravni fakultet, Beograd
34. Lukić D., Baret M., Štimac V., (2011), *Tekuća praksa i glavni izazovi procesa planiranja investicija u Srbiji, Planiranje, vrednovanje i praćenje javnih investicija- Metodološki alati*, Podrška nacionalnom planiranju i implementaciji, I poglavlje, Beograd
35. Madžar Lj., (2008), *Mehanizmi mobilizacije i alternativne alokacije javnih sredstava*, Studija br.1, Beograd
36. Moulton L., Anheier K. H., (2001), *Public-Private Partnerships in the United States: Historical Patterns and Current Trends*, Centre for Civil Society, London
37. Novaković S., (2009), *Javno-privatno partnerstvo i podsticanje poduzetništva- Primjer realizacije sportsko-poslovnog kompleksa Lora u Splitu*, Sveučilište u Splitu, Split
38. Paunović B., (2006), *Ekonomika preduzeća*, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu, Beograd
39. Pečuljić M., (1982), *Metodologija društvenih nauka*, Savremena administracija, Beograd

40. Pejović D., Dobrašinović D., Aksentijević M., (2010), *Građanski nadzor javnih nabavki: Izavovi demokratije*, Toplički centar za demokratiju i ljudska prava, Prokuplje
41. Radunović S., Maletić M., Srećkov D., (2013), *Postupak javne nabavke po novom Zakonu o javnim nabavkama*, Pravosudna akademija i USAID, Beograd
42. Ridolfi R., (2003), *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*, European Commision- Directorate General Regional Policy, Brussels
43. Sektor za programiranje i upravljanje fondovima EU i razvojnom pomoći, (2013), *Priručnik za izradu logičke matrice: Ključni instrument za upravljanje projektnim ciklusom*, DIAL, Beograd
44. Simić N., (2005), *Monetarne i javne finansije*, Univerzitet Megatrend, Beograd
45. „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 16/97, 39/02, 43/03, 55/03, 55/04, 135/04, 55/05, 71/05, 79/05, 101/05, 62/06, 54/07, 101/07, 123/07, 65/08, 83/08, 97/08, 116/08, 36/09, 54/09, 63/09, 72/09, 30/10, 36/10, 53/10, 54/10, 73/10, 88/10, 95/10, 101/10, 16/11, 43/11, 47/11, 66/11, 72/11, 88/11, 101/11, 13/12, 72/12, 93/12, 119/12, 124/12, 29/13, 31/13, 33/13, 62/13, 63/13, 67/13, 76/13, 88/13, 99/13, 104/13, 106/13, 108/13, 110/13, 116/13, 44/14, 99/14, 105/14, 116/14
46. „Službeni list Savezne Republike Jugoslavije“, br. 31/93, 33/97, 31/01
47. „Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije“, br. 29/78, 39/85, 45/89- odluka USJ, 57/89
48. „Službeni list Srbije i Crne Gore“, br. 1/03- Ustavna povelja
49. Smith S., Lipsky M., (1993), *Nonprofits for Hire- The Welfare State in the Age of Contracting*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts
50. Sredojević S., (2010), *Javno-privatno partnerstvo*, Arhipelag, Beograd
51. Stakić B., (2012), *Javne finansije*, Univerzitet Singidunum, Beograd
52. Stakić B., Barać S., (2010), *Javne finansije*, Univerzitet Singidunum, Beograd
53. Stakić B., Jezdimirović M., (2012), *Javne finansije*, Univerzitet Singidunum, Beograd
54. Stanković-Nikolić D., Aksentijević M., (2010), *Javne nabavke u praksi*, MNG Centar d.o.o., Beograd
55. Stiglic Dž., (2008), *Ekonomija javnog sektora*, Ekonomski fakultet, Beograd
56. Ter-Minassian T., (2004), *Public-Private Partnerships*, International Monetary Fund- Fiscal Affairs Department, Washington
57. Trbović A., Đukanović D., Knežević B., (2010), *Javna uprava i evropske integracije Srbije*, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju Univerziteta Singidunum, Beograd
58. Veber M., (1989), *Metodologija društvenih nauka*, Globus, Zagreb
59. Vigvari A., Raičević B., Brnjas Z. (2003), *Osnovi teorije državnog budžeta i finansijski poslovi samouprava*, Evropski pokret za Srbiju, Beograd
60. Yescombe E. R., (2007), *Public-Private Partnership- Principles of Policy and Finance*, Oxford, London
61. Žarkić-Joksimović N., (2010), *Upravljanje finansijama*, Fakultet organizacionih nauka, Beograd

Zakoni i podzakonski akti:

1. Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, Službeni glasnik Republike Srbije br. 97/08, 53/10 i 66/11-US, 67/13-US
2. Zakon o budžetu, Službeni glasnik Republike Srbije br. 116/14
3. Zakon o državnoj upravi, Službeni glasnik Republike Srbije br. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14
4. Zakon o javnim nabavkama, Službeni glasnik Republike Srbije br. 124/12
5. Zakon o javnim preduzećima, Službeni glasnik Republike Srbije br. 119/12, 116/13- autentično tumačenje i 44/14- dr. zakon
6. Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, Službeni glasnik Republike Srbije br. 88/11
7. Zakon o ministarstvima, Službeni glasnik Republike Srbije br. 44/14
8. Zakon o obligacionim odnosima, Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, br. 29/78, 39/85, 45/89- odluka USJ i 57/89; Službeni list Savezne Republike Jugoslavije, br. 31/93; Službeni list Srbije i Crne Gore, br. 1/03- Ustavna povelja
9. Zakon o opštem upravnom postupku, Službeni list Savezne Republike Jugoslavije, br. 33/97, 31/01; Službeni glasnik Republike Srbije br. 30/10
10. Pravilnik o formi i sadržini kreditnog zahteva i formi i sadržini dokumentacije o kreditnoj sposobnosti naručioca, Službeni glasnik Republike Srbije br. 31/13
11. Pravilnik o formi i sadržini plana nabavki i izveštaja o izvršenju plana nabavki, Službeni glasnik Republike Srbije br. 29/13
12. Pravilnik o formi i sadržini zahteva za mišljenje o osnovanosti primene pregovaračkog postupka, Službeni glasnik Republike Srbije br. 29/13
13. Pravilnik o građanskom nadzorniku, Službeni glasnik Republike Srbije br. 29/13
14. Pravilnik o izmenama i dopunama Pravilnika o obaveznim elementima konkursne dokumentacije u postupcima javnih nabavki i načinu dokazivanja ispunjenosti uslova, Službeni glasnik Republike Srbije br. 104/13
15. Pravilnik o načinu dokazivanja ispunjenosti uslova da su ponuđena dobra domaćeg porekla, Službeni glasnik Republike Srbije br. 33/13
16. Pravilnik o obaveznim elementima konkursne dokumentacije u postupcima javnih nabavki i načinu dokazivanja ispunjenosti uslova, Službeni glasnik Republike Srbije br. 29/13
17. Pravilnik o sadržini akta kojim se bliže uređuje postupak javne nabavke unutar naručioca, Službeni glasnik Republike Srbije br. 106/13
18. Pravilnik o sadržini izveštaja o javnim nabavkama i načinu vođenja evidencije o javnim nabavkama, Službeni glasnik Republike Srbije br. 29/13
19. Spisak međunarodnih organizacija i međunarodnih finansijskih institucija čiji se posebni postupci javnih nabavki mogu primenjivati umesto odredaba Zakona o javnim nabavkama, Službeni glasnik Republike Srbije br. 33/13
20. Strategija razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji, Službeni glasnik Republike Srbije br. 55/05, 71/05- ispravka, 101/07, 65/08, 16/11

Internet izvori:

1. Ajibola Asolo, (2010), *A Comparative Examination of the Principle of Transparency as an Objective of Public Procurement Regulation*, dostupno na <http://www.researchgate.net/publication/>
2. Miljević M., (2012), *Uvod u metodologiju društvenih istraživanja*, Univerzitet Singidunum, Beograd, dostupno na <http://crnarupa.singidunum.ac.rs/>
3. <http://ec.europa.eu/europeaid/prag/document.do>
4. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf
5. http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/l22012_en.htm
6. <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview>
7. <http://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/public-sector>
8. <http://www.dri.rs/>
9. <http://www.kjn.gov.rs/>
10. <http://www.mfin.gov.rs/>
11. <http://www.nadzor.org.rs/>
12. <http://www.pefa.org/>
13. <http://www.peppol.eu/>
14. <http://www.pks.rs/>
15. <http://www.pppcouncil.ca/>
16. <http://www.rdr.gov.rs/>
17. <http://www.slglasnik.com/>
18. <http://www.ujn.gov.rs/>
19. <http://www.worldbank.org/en/topic/publicprivatepartnerships>