

UNIVERZITET SINGIDUNUM
DEPARTMAN ZA POSLEDIPLOMSKE STUDIJE
POSLOVNA EKONOMIJA
MASTER STUDIJSKI PROGRAM

MASTER RAD

JAVNE NABAVKE KAO NAČIN
REALIZACIJE
JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA

Mentor:

Prof. dr Budimir Stakić

Kandidat:

Marina Marković 400967/2012

Beograd, 2013

Sadržaj

UVOD	4
1. JAVNO PREDUZEĆE	8
1.1. POJAM I VRSTE	8
1.2. DELATNOST JAVNIH PREDUZEĆA	9
1.3. ZNAČAJ I NEOPHODNOST OSNIVANJA JAVNIH PREDUZEĆA	10
1.4. EFIKASNOST JAVNIH PREDUZEĆA	11
2. JAVNO PRIVATNO PARTNERSTVO	15
2.1. UČEŠĆE PRIVATNOG KAPITALA U FINANSIRANJU INFRASTRUKTURE	17
2.2. NAČELA JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA	18
2.3. MODELI JAVNO-PRIVATNIH PARTNERSTVA	19
2.4. RAZLOZI ZA USPOSTAVLJANJE JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA	22
2.5. OČEKIVANJA INVESTITORA JAVNO-PRIVATNIH PARTNERSTVA	23
2.6. KLJUČNE DETERMINANTE JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA	24
2.7. JAVNO PRIVATNO PARTNERSTVO U SRBIJI	27
3. ZAKONODAVNA REFORMA U OBLASTI JAVNO PRIVATNIH PARTNERSTVA	31
3.1. DOSADAŠNJA ISKUSTVA SA JPP PROJEKTIMA U SRBIJI	31
3.2. NOVI REGULATORNI OKVIR	32
3.2.1. Koncesije	33
3.2.2. Ugovorna pitanja	34
3.3. FINANSIRANJE REALIZACIJE JPP PROJEKATA	34
3.4. ZAŠTITA PRAVA I REŠAVANJE SPOROVA	34
3.5. NOVA INSTITUCIONALNA REŠENJA	35
3.6. IZAZOVI U PRIMENI NOVOG JPP OKVIRA	35
4. PRAVNA KONTROLA RIZIKA KOD PROJEKATA JPP	38
4.1. PRERASPODELA RIZIKA: ULOGA FINANSIJERA	40
5. DEFINICIJA JAVNIH NABAVKI	45
5.1. JAVNE NABAVKE PO PARTIJAMA	46
5.2. NAČELA JAVNIH NABAVKI	47
5.3. NABAVKE NA KOJE SE ZAKON NE PRIMENJUJE	48
5.4. POSTUPCI JAVNIH NABAVKI	49

5.4.1. Otvoreni postupak	50
5.4.2. Restriktivni postupak	51
5.4.3. Pregovarački postupak sa objavljivanjem javnog poziva	52
5.4.4. Pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva	52
5.4.5. Konkurs za nacрте	53
5.4.6. Javne nabavke male vrednosti	53
6. ISTRAŽIVANJE TRŽIŠTA	56
6.1. PLANIRANJE	56
6.2. PLAN NABAVKI	56
6.3. JAVNE NABAVKE U REPUBLICI SRBIJI	57
6.4. REFORMA JAVNIH NABAVKI U KONTEKSTU INTEGRACIJE REPUBLIKE SRBIJE U EU	58
6.5. OPŠTI CILJEVI	58
6.6. REGULATORNI OKVIR SISTEMA JAVNIH NABAVKI	58
6.7. ZAKON O JAVNIM NABAVKAMA	59
6.8. INSTITUCIJE U SISTEMU JAVNIH NABAVKI	59
7. POVEĆANJE EFIKASNOSTI POSTUPAKA JAVNIH NABAVKI	62
7.1. ELEKTRONSKE NABAVKE	62
7.2. BORBA PROTIV KORUPCIJE U JAVNIM NABAVKAMA	63
7.3. POSTOJEĆE NEPOSREDNE ANTIKORUPCIJSKE MERE IZ ZJN	64
7.4. KORUPCIJA PRI PLANIRANJU NABAVKI	64
7.5. KORUPCIJA U POSTUPKU JAVNE NABAVKE	65
7.6. KORUPCIJA NAKON ZAKLJUČENJA UGOVORA	65
PRIMER	68
ZAKLJUČAK	88
LITERATURA:	90

UVOD

Javna preduzeća su privredni subjekti (korporacije), u državnom vlasništvu ili pod državnim kontrolom, koji pružaju industrijska ili komercijalna dobra i usluge širokoj javnosti. Ona mogu biti u državnom vlasništvu ili pod državnim kontrolom. Vlasnik preduzeća može biti država ili privatni vlasnik ako ima sve ili većinu (preko 50 %) akcija ili nekog drugog oblika trajnog kapitala¹. Kontrola javnih vlasti se određuje kao stvaran uticaj države na tok poslovanja. Pravno posmatrano pojam javnog preduzeća se različito interpretira. Kontinentalno pravo (npr. Francuska) razgraničava javna preduzeća i industrijske, trgovinske usluge bez subjektiviteta javne službe. Za razliku od kontinentalnog pravnog sistema, u SAD-u su se javne službe razvijale u obliku anglosaksonske pravne tradicije. Javne službe posluju kao privredne delatnosti za koje je značajan manji ili veći stepen javnog interesa.

Javno-privatno partnerstvo često se pominje kao novi model obezbeđivanja javne infrastrukture i usluga iako ono datira još iz starih vremena. Prvi put se pojavljuje u Rimskom carstvu, kada su mnogi javni objekti (npr. luke, pijace i javna kupatila) izgrađeni dodelom koncesije privatnom partneru. Ono se ponovo javlja u 16. i 17. veku, a naročito u 19. veku kroz javne radove i pružanje komunalnih usluga. Od 1990. godine zemlje Evropske unije koriste javno-privatno partnerstvo za podsticanje bržeg razvoja privrede, infrastrukture i javnih usluga. Francuska je prva primenila i pravno regulisala javno-privatno partnerstvo. Po broju sprovedenih projekata, njihovoj vrednosti i broju sektora u kojima je javno-privatno partnerstvo primenjeno danas vodeću ulogu ima Velika Britanija.

Javna nabavka je skup svih radnji i aktivnosti, koje preduzima naručilac, u cilju nabavke roba, izvršenja usluga ili izvođenja radova i za koje izdvaja obezbeđena sredstva. Ugovor o javnoj nabavci je ugovor zaključen između naručioca i ponuđača, u pisanoj ili elektronskoj formi, a koji ima za predmet nabavku roba, vršenje usluga ili izvođenje radova. Ugovor o javnoj nabavci roba je ugovor u pisanoj ili elektronskoj formi i odnosi se na kupovinu, lizing, zakup ili najamnu kupovinu, sa ili bez opcije otkupa roba, uključujući neophodnu pripremu mesta izvođenja radova i usluga ugradnje. Novi Zakon o javnim nabavkama usvojen je u decembru 2012. godine, sa početkom primene od 1. aprila 2013. godine. U odnosu na prethodni, novi Zakon predstavlja značajan napredak u procesu harmonizacije sa direktivama Evropske unije, kao i po pitanju suzbijanja korupcije

Predmet proučavanja ovog rada jesu javna preduzeća, javno-privatno partnerstvo i javne nabavke kao oblik realizacije javno privatnog partnerstva. Javno-privatno partnerstvo je dinamičan i razvojni proces finansiranja infrastrukturnih projekata, i predstavlja oblik saradnje

¹ Stiglic J. Ekonomija javnog sektora, CID Ekonomskog fakulteta, Beograd, 2004. str.128

između tela vlasti i privatnog sektora sa ciljem modernizacije izgradnje infrastrukture i strateških javnih usluga. U nekim slučajevima, javno privatno partnerstvo uključuju finansiranje, nacrt, konstrukciju, obnovu, upravljanje ili održavanje infrastrukturne imovine. U nekim drugim slučajevima, ono uključuje pružanje usluga koju tradicionalno pružaju javne institucije. Iako bi u središtu javno-privatnog partnerstva trebalo biti unapređenje efikasnosti u javnim uslugama kroz deljenje rizika i iskorištavanje stručnosti privatnog sektora, mora se istaći da ono takođe smanjuje i neposredni teret sa javnih finansija pružanjem dodatnog izvora kapitala. Radom se želi ukazati na mogućnosti javno-privatnog partnerstva, kao koncepta finansiranja infrastrukturnih projekata, i na različite organizacione modele koje ovaj vid finansiranja podržava.

Naučni cilj ovog istraživanja jeste naučna deskripcija i objašnjenje razvoja javno-privatnih partnerstava i moguće implikacije njihovog funkcionisanja na nacionalnu ekonomiju jedne zemlje kao i upoznavanje sa svim njegovim prednostima i nedostacima u savremenoj praksi.

Društveni cilj jeste obezbeđenje dovoljnog saznanja na osnovu koga se mogu preduzeti određene mere osnivanja i podsticanja razvoja javno privatnih partnerstava, a na osnovu iskustava zemalja u tranziciji i zemalja iz regiona.

Metodološki pristup ovom verifikatornom istraživanju zahtevao je primenu osnovnih analitičkih metoda, i to: metod analize, apstrakcije i dedukcije, kao i osnovne sintetičke metode poput sinteze, konkretizacije, generalizacije. Od opšte naučnih metoda korišćene su hipotetičko deduktivne, analitičko deduktivne, metod modelovanja i komparativna metoda.

U prikupljanju podataka primenjeno je ispitivanje i metoda analize sadržaja dokumenata. Analiza je ostvarena na osnovu rezultata ranijih istraživanja i adekvatne literature, kao i na osnovu izvornih podataka, odnosno izvornih propisa i akata.

Generalna hipoteza:

- 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.

Posebna hipoteza:

- Javno-privatna partnerstva pozitivno utiču na razvoj lokalne infrastrukture.
- Javno-privatna partnerstva imaju veći efekat na nacionalnu ekonomiju ako lokalne samouprave imaju veći obim ovlašćenja.
- Javno-privatna partnerstva omogućuju profesionalno upravljanje rizicima sa kojima se suočavaju.

- Javno-privatna partnerstva doprinose transparentnosti rada i time smanjuju korupciji i sužavaju prostor za neracionalno trošenje sredstava.

Ovaj rad se sastoji iz osam delova. U prvom delu će biti reči o javnim preduzećima, njihovom značaju, delatnosti, značaju i neophodnosti osnivanja, a zatim o konceptu javno privatnog partnerstva, koja su načela i modeli javno privatnog partnerstva, razlozi za njegovo uspostavljanje, koja su očekivanja investitora i javno privatno partnerstvo u Srbiji. Treći deo je baziran na zakonskim okvirima javno privatnog partnerstva, a četvrti o rizicima u upravljanju javno privatnim partnerstvima. Tema petog dela su javne nabavke, njihova definicija, načela, kao i na koje se javne nabavke ne odnosi zakon, i koji su postupci javnih nabavki. Nadalje, u šestom delu biće obrađeno istraživanje tržišta, planiranje, finansijski plan i model plana nabavke. Sedmi deo govori o unapređenju sistema javnih nabavki. I na kraju, u poslednjem, osmom delu videćemo primer konkursne dokumentacije.

PRVI DEO
JAVNA PREDUZEĆA

1. JAVNO PREDUZEĆE

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 sreću javna preduzeća zahteva da se najpre pojmovno odrede javna preduzeća i razmotre njihove najvažnije zajedničke karakteristike. U ovom radu biće dat pregled osnovnih područja delatnosti javnih preduzeća, istaknut značaj i neophodnost njihovog osnivanja. Ciljevima regulisanja javnih preduzeća i osnovnim instrumentima koji se pri tom koriste posvećen je poseban odeljak. U poslednjem odeljku biće izloženi osnovni zaključci ekonomske teorije o efikasnosti javnih preduzeća.

1.1. Pojam i vrste

Teškoće na koje nailaze pokušaji da se precizno definiše pojam "javno preduzeće" posledica su 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 periodima vremena.

Ove razlike ispoljavaju se u institucionalnim oblicima javnih preduzeća, njihovoj delatnosti, položaju koji imaju u privrednom sistemu, instrumentima kojima se reguliše njihovo funkcionisanje, ekonomskoj efikasnosti i si. 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 (opštim) interesom i u kome javna vlast (država) u potpunosti ili delimično obavlja ulogu preduzetnika.

U nastojanju da se bliže odredi pojam javnih preduzeća, obično se ističu preovlađujuće, bitne karakteristike javnih preduzeća, zajedničke većini ovih preduzeća, karakteristike po kojima se javna preduzeća upravo i razlikuje od ostalih preduzeća. U bitne karakteristike javnih preduzeća obično se ubraja da su ova preduzeća u državnom (javnom) vlasništvu, da je njihov cilj obezbeđenje proizvoda ili usluga od vitalnog ("esencijalnog") 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 (opštem) interesu².

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

²Paunović B.: "Ekonomika preduzeća", Ekonomski fakultet, Beograd, 2006. str. 76

Osnovna karakteristika prirodnih monopola jeste da je konkurencija u delatnostima u kojima deluju prirodni monopoli ekonomski neracionalna, a u nekim slučajevima i tehnički neizvodljiva. Monopolski položaj javnih preduzeća, s jedne strane, i njihov značaj za život i funkcionisanje određene društvene zajednice, s 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, posebno onaj deo ovih preduzeća koja spadaju u tkz. javne službe, imaju velike inicijalne investicije u opremu.

Javna preduzeća sreću se u različitim pravnim oblicima. Preduzeća koja obavljaju delatnost od javnog interesa obično su u formi privrednih društava. Međutim, u obavljanju svoje delatnosti imaju ograničenu samostalnost jer javna vlast (država ili jedinica lokalne samouprave) ima posebna upravljačka prava u ovim preduzećima, čak i kada nisu u javnoj svojini.

1.2. Delatnost javnih preduzeća

U vreme kada učešće javnih preduzeća u bruto domaćem proizvodu nekih industrijskih zemalja prelazi 10-15%, a kod nekih zemalja u razvoju čak 35-40% ne iznenađuje da su javna preduzeća prisutna skoro u svim oblastima privrede³. Pored značajnih razlika koje mogu postojati između pojedinih zemalja, postoji određeni broj vitalnih proizvoda i usluga koji su zajednički svim industrializovanim zemljama, što nam omogućava da navedemo osnovna područja delatnosti javnih preduzeća. To su: 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, posebno onaj deo javnih službi čija je delatnost povezana sa korišćenjem različitih infrastrukturnih mreža, kao što su mreža vodovodnih cevi, gasovod, elektnčna mreža i si. Najvažnije delatnosti javnih službi su proizvodnja i distribucija energije (elektnčna energija, prirodni gas i si.), vodoprivreda, telekomunikacije (radio, televizija, PTT i si.), transport (vazdušni saobraćaj, železnica, gradski saobraćaj i luke) itd⁴.

Sledeće područje delatnosti javnih preduzeća je proizvodnja bazičnih industrijskih proizvoda, kao što su npr. uglj, nafta, nuklearna energija, čelik i sl.⁵

³ Paunović B.: "Ekonomika preduzeća", Ekonomski fakultet, Beograd, 2006. str. 78

⁴ Preduzeća javnih službi u evropskim zemljama najčešće su organizovana na osnovama javne svojine, dok su u SAD to ili od strane države veoma kontrolisana privatna preduzeća ili su to i preduzeća na osnovama javne svojine.

⁵ Nacionalizovana preduzeća koja proizvode barem neki od ovih proizvoda mogu se naći skoro u svim

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

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

1.3. Značaj i neophodnost osnivanja javnih preduzeća

Da li neki proizvod ili uslugu treba da obezbede javna ili privatna preduzeća pitanje je na koje često nije moguće dati nedvosmislen odgovor. Činjenica da se procesi nacionalizacije i privatizacije poklapaju sa promenama političkih partija na vlasti, kao što je npr. to bio slučaj sa crnom metalurgijom u V. Britaniji, gde se proces nacionalizacija poklapao sa dolaskom Laburističke partije na vlast, a proces privatizacije sa dolaskom Konzervativne partije na vlast, svedoči 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.

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

Sledeći tipičan primer neefikasnosti tržišnog mehanizma predstavljaju delatnosti sa značajnim eksternim efektima. Neefikasnost tržišta u slučajevima eksternalija ispoljava se kao nedovoljna proizvodnja dobara koji pružaju eksterne koristi ili kao prekomerna proizvodnja dobara koji imaju eksterne troškove. Da bi se sprečio prost transfer troškova i koristi nastao nesposobnošću tržišta

zapadnoevropskim zemljama, ali ih najviše ima u Austriji, Francuskoj, V. Britaniji, Italiji i Španiji.

da ih pravilno vrednuje država interveniše različitim merama. Osnivanje javnih preduzeća predstavlja jedan od oblika te intervencije.

Posebno značajan argument u prilog javnih preduzeća jeste postojanje privrednih grana koje imaju karakteristike prirodnog monopola. U prirodne monopole tradicionalno se ubrajaju elektroprivreda, vodoprivreda, železnica, distribucija prirodnog gasa i si. Zajedničko svojstvo ovih delatnosti jesu velika ulaganja kapitala u infrastrukturu i veoma skupu, specijalizovanu opremu. Da bi ostvarila dovoljan iznos prihoda za pokriće visokih troškova poslovanja, pojedinačna i preduzeća u ovim privrednim granama moraju imati veliki broj korisnika svojih proizvoda i usluga. Stoga 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. Kako je, prema tome, 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 ekonomska politika navodi kao opravdanje postojanja javnog sektora pošto se smatra da državno regulisanje ključnih, najvažnijih grana omogućava lakše rešavanje problema cele privrede. Osim toga, sama važnost nekih delatnosti, kao sto su npr. proizvodnja i distribucija električne energije, proizvodnja čelika i si., mogu predstavljati opravdanje državi za preuzimanje kontrole nad njima. Takođe, odbrambeni razlozi mogu biti opravdanje osnivanja javnih preduzeća i poveravanja proizvodnje i distribucije strateški važnih proizvoda ovim preduzećima. Javna preduzeća imaju značajnu ulogu i u podsticanju tražnje⁶.

Javnom sektoru se često, posebno u zemljama u razvoju, pripisuju i širi socijalni ciljevi kao sto su npr. otvaranje novih radnih mesta ili sprečavanje rasta nezaposlenosti, što predstavlja dodatni argument u prilog javnih preduzeća. Da javna preduzeća mogu imati i neke socijalne funkcije i u razvijenim zemljama svedoči primer Francuske. U ovoj zemlji ograničenja socijalne politike nametnula su javnim preduzećima značajne obaveze u pogledu zapošljavanja. Te se obaveze svode na poboljšanje uslova života zaposlenih, razvoj zaposlenosti i bolji geografski razmestaj zaposlenih.

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

⁶Tako se npr. smatra da je jedan od osnovnih ciljeva nacionalizacije izvršene u Francuskoj 1982. g. bio oživljavanje investicija u privredi.

sredstava kojim ova preduzeća raspolažu. Brojna teorijska i empirijska istraživanja bila su usmerena na efikasnost javnih preduzeća. Opšti zaključak teorijskih i preovlađujućih zaključak empirijskih istraživanja jeste da su javna preduzeća, odnosno 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 privatne i javne svojine je u tome što javna svojina nije transferabilna. Sa stanovišta pojedinca privatna svojina predstavlja pravo jednostane prodaje ili zamene svojinskih prava, odnosno udela pojedinca u tim pravima. Najopštije, svojinska prava predstavljaju pravo upotrebe resursa, odnosno konkretnije kada se radi o svojini nad preduzećem, prava raspolaganja onim delom prihoda koji nakon isplate ugovorene cene svih inputa preostaje preduzeću, odnosno vlasnicima preduzeća. 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- vlasnik može izvršiti prelaskom iz područja nadležnosti jedne društvene zajednice u nadležnost druge zajednice, npr. preseljenjem iz jednog u drugi grad. 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 u javna preduzeća nisu sastavni deo tržišta kapitala. 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 - 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, prema agencijskoj teoriji, jeste asimetrična informisanost, odnosno nedovoljna informisanost vlade ili državnih organa nadležnih za kontrolu javnih preduzeća o doprinosima menadžera javnih preduzeća ostvarenim rezultatima poslovanja, njihovim sposobnostima i drugim karakteristikama, kao i nemogućnost da se u takvim uslovima stvori stimulatívni sistem nagrađivanja menadžera. Posledica toga jeste da su napori 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, sugeriše da menadžeri koriste potencijalni profit za realizaciju svojih nenovčanih koristi.

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

Kao što je već istaknuto, manja efikasnost sistema kontrole procesa upravljanja javnim preduzećem posledica je i nestimulativnosti sistema nagrađivanja. U tom pogledu postoji bitna razlika između javnih i privatnih preduzeća. Kod privatnih preduzeća kontrolni mehanizam minimiziranja ulaganja i maksimiziranja rezultata stvaraju i sprovode ljudi koji su najdirektnije stimulisani da efikasno posluju. Kod javnih preduzeća, međutim, 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 npr. maksimiziranje profita. Osim toga, javna preduzeća često menjaju svoje ciljeve zbog političkih stavova, što otežava procenu, kontrolu i korekciju rezultata njihovog funkcionisanja.

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. Dok se međutim, za proizvodnu neefikasnost može tvrditi daje ona direktna posledica javnog vlasništva, dotle je alokativna neefikasnost posledica monopolskog položaja. Povezivanje alokativne neefikasnosti sa javnim preduzećima opravdano je samo stoga što su ova preduzeća najčešće u monopolskom položaju.

DRUGI DEO
JAVNO PRIVATNO PARTNERSTVO I
LOKALANA SAMPUPRAVA

2. JAVNO PRIVATNO PARTNERSTVO

Pod javno-privatnim partnerstvom podrazumeva se ukupnost aktivnosti i međusobnih odnosa između ova dva segmenta ekonomskog sistema kojim se ostvaruje mobilizacija resursa u ostvarivanju zajedničkih interesa, sa ciljem pripreme strategije razvoja određenog područja⁷. U pitanju je saradnja koja se zasniva na međusobno usaglašenim ciljevima koji se postižu tokom realizacije određenog javnog projekta u oblastima planiranja, proizvodnje, pružanja usluga, finansiranja, poslovanja ili naplate javnih usluga. Saradnja koja se uspostavlja na relacijama partnerstva bitno se razlikuje od tradicionalnog načina pružanja javnih usluga kada se kao investitor u javni objekat pojavljivao čisto javni sektor. Interes javnog sektora je da, u svojstvu partnera koji definiše vrste i obim poslova ili usluga, prenese na privatni sektor obavljanje poslova pružanja usluga, a interes privatnog sektora kao partnera jeste ostvarivanje profita, uz obavezu kvalitetnog ispunjavanja ugovorenih obaveza.

Pri objašnjenju pojma javno-privatno partnerstvo potrebno je praviti razliku između ovakvog ugovornog odnosa u isporuci javne usluge i privatizacije⁸. To je potrebno iz razloga što se često vrši poistovećivanje privatizacije i javno-privatnog partnerstva. Razlika je u tome što privatizacija predstavlja jednokratno i nepovratno ustupanje prava pružanja javne usluge privatnom sektoru, dok se javno-privatno partnerstvo zasniva na saradnji subjekata javnog i privatnog sektora čime se zajednički osmišljava javna usluga i način njene isporuke. U ugovornom odnosu saradnje javnog partnera (principala) i privatnog partnera (agenta), javni sektor je taj koji definiše problem, standard usluge i način rešavanja problema, a privatni sektor nastoji da ugovorenu uslugu pruži uz što manje troškove. Za razliku od ugovornog odnosa, u javno-privatnom partnerstvu zajednički se donosi odluka o procesu pružanja javne usluge sa svrhom da se postigne određena efikasnost za obe strane. Značajno je i to što u odnosima partnerstva svi učesnici na projektu imaju status principala, što znači da ugovaraju svoje učešće za vlastiti račun kako u odnosu na projekat, tako i u odnosu na ostale učesnike.

Javno-privatno partnerstvo predstavlja ugovorni odnos između javnog sektora i privatnih investitora u izgradnji javnih objekata i isporuci javnih usluga koje je do tada tradicionalno isporučivao javni sektor⁹. Ključni elemenat je partnerstvo dva sektora u pružanju javnih usluga uz podelu rizika, odgovornosti i koristi, uz očekivanje da će se, za uloženi novac poreskih obveznika, ostvariti veća vrednost i veći kvalitet od vrednosti koja se postiže tradicionalnom organizacijom pružanja javnih usluga.

⁷ Bailey, N., Towards a research agenda for public-private partnership in the 1990's, Local Economy, 1994. str. 8

⁸ Osborne, S., Public-Private Partnership: Theory and Practice in International Perspective, London, Routledge, 2000.

⁹ Bettignies, J-E, Ross, T.W., The Economics of Public-Private Partnerships, Sauder School of Business, University of British Columbia, Canadian Public Policy, 2004, str. 2

Poslednjih decenija je koncept javno-privatnog partnerstva postao atraktivan način finansiranja, izgradnje i održavanja infrastrukture javnog sektora, kao i izgradnje industrijskih kapaciteta. Dugoročan poslovni aranžman privatnog sektora i javnih institucija, ima za cilj iskorišćenje raspoloživih upravljačkih i finansijskih resursa privatnog sektora, koji predstavljaju značajno ograničenje sa aspekta Vlade ili lokale samouprave. Organizaciona struktura takvog partnerstva predstavlja formalni sistem odgovornosti kojim su definisane pojedinačne pozicije subjekata, i njihove uzajamne obaveze. Time dolazi do distribucije odgovornosti vezanih za obezbeđenje potrebnih resursa, alokacije rizika među subjektima, i konačno, realizacije projekta namenjenog zadovoljenju potreba javnog sektora.

U svetu postoje različiti sinonimi za pojam definisan ugovorom spregom između javnog i privatnog sektora. Svi potiču iz engleskog jezika. Tako su česti termini¹⁰:

1. Privatno učešće u infrastrukturi (Private Participation in Infrastructure) koji su nametnuli eksperti Svetske banke, a koji se slabo koristi van finansijsko-razvojnog sektora osim u južnokorejskim programima projektnog finansiranja.

2. Učešće privatnog sektora (Private-Sector Participation), termin koji je najčešće korišćen u razvojno-bankarskom sektoru.

3. Privatno finansirani projekti (Privately Financed Projects), termin koji su najčešće koristili australijski eksperti, te se na tom području najčešće i susreće.

4. Privatna finansijska inicijativa (Private Finance Initiative), termin koji potiče iz Velike Britanije, a koji se sada vrlo često koristi u Japanu i Maleziji.

5. Javno-privatno partnerstvo (Public-Private Partnerships, JPP ili P3), termin koji je karakterističan za područje Sjedinjenih Američkih Država. Prvobitno je bio vezan za zajedničke javno-privatne fondove namenjene razvoju obrazovanja, da bi se zatim od 50-tih odnosio i na finansiranje javnih komunalnih usluga. Od sredine 60- tih godina prošlog veka, ušao je u širu upotrebu, te počeo da se koristi i za zajednička javno-privatna partnerstva u obnavljanju i unapređivanju urbanih sredina.

Javno-privatno partnerstvo je moguće definisati u užem i širem smislu. Uže posmatrano, centralna ideja partnerstva sadržana je u saradnji, pri čemu partneri zadržavaju nezavisne identitete, ali učestvuju u realizaciji zajedničkih ciljeva i rezultata poslovanja. U isto vreme, šira definicija, podrazumeva ne samo zajedničke, već i komplementarne ciljeve interesnih strana u projektu ili programu, profilišući partnerski odnos. Kao primer bi mogla poslužiti koncesija, budući da za izgradnju i upravljanje autoputem ima drugačije ciljeve i značenje za privatni, a drugačije za javni sektor.

¹⁰S. Benković, S. Barjaktarović Rakočević "Operacioni menadžment u funkciji održivog ekonomskog rasta i razvoja Srbije 2011-2020", Fakultet organizacionih nauka, Beograd, 2011, str.490.

Sve definicije javno-privatnog partnerstva imaju određene zajedničke karakteristike, kao što su:

1. javno-privatno partnerstvo se uvek odnosi na kooperaciju dva ili više subjekata (od kojih je najmanje jedan subjekat javnog karaktera),
2. svaki subjekat je principal,
3. odnos je dugoročan, stabilan i zasnovan na obostranim ili komplementarnim koristima,
4. subjekti prenose materijalne ili nematerijalne resurse na partnerstvo i
5. rizik i odgovornost se distribuiraju na sve učesnike u partnerstvu.

2.1.Učešće privatnog kapitala u finansiranju infrastrukture

Ideja da se privatni kapital uključi u realizaciju javnih projekata infrastrukture uslovlja je pojavu javno-privatnog partnerstva. Javno-privatno partnerstvo kao model finansiranja se najčešće primenjuje pri finansiranju kapitalnih projekata od javnog značaja kao što su: auto-putevi i putni objekti (mostovi, tuneli) sa mogućom naplatom korišćenja, zatim 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 sektora¹¹.

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. Shodno tome, može se reći da partnerstva državnog i privatnog kapitala predstavljaju zajednička ulaganja u kojima investitori privatnog kapitala i država sarađuju, 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 (projektovanje i planiranje, izgradnja, finansiranje, upravljanje i održavanje, naplata prihoda). Ulaskom u ovakav vid ugovora ostvaruju se koristi poput mogućnosti privatnog sektora da obezbedi pogodnije opcije dugoročnog finansiranja te osiguranja takvog finansiranja na mnogo brži i fleksibilniji način. Ugovori javno-privatnog partnerstva se sačinjavaju na dugoročnoj osnovi, 25 do 30 godina¹².

¹¹S. Benković, S. Barjaktarović Rakočević "Operacioni menadžment u funkciji održivog ekonomskog rasta i razvoja Srbije 2011-2020", Fakultet organizacionih nauka, Beograd, 2011, str 491

¹²S. Benković, S. Barjaktarović Rakočević, Isto str. 491.

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 su to obično investitori, majmodavci, preduzeća uključena u izgradnju objekata ili pružanje operativne usluge. Na strani javnog sektora obično se nalaze institucije vlasti koje kreiraju i primenjuju različite politike javno-privatnog partnerstva. Konačno tu je i javnost, odnosno budući korisnici objekata izgrađenih javno-privatnim partnerstvom.

Projektni aranžmani nastali po osnovu ulaganja javnog i privatnog kapitala variraju od isključivog 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 najogledniji primer takve forme partnerstva. Naplatne rampe, mostovi, aerodromi i železnica po prirodi stvari akumuliraju dovoljno prihoda od provizija koje plaćaju korisnici da su dovoljno atraktivni privatnom sektoru, a od ključnog su značaja za razvoj jedne društveno-ekonomske zajednice.

2.2. Načela javno-privatnog partnerstva

Osnovna načela sprovođenja infrastrukturnih projekata sklapanjem ugovora o javno-privatnom partnerstvu su sledeća:

1. Načelo zaštite javnog interesa je obaveza lokalne vlasti da obezbedi ostvarivanje prava privatnog partnera koja nisu u suprotnosti sa zakonom definisanim javnim interesom.
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 elementima koncesije ili bez njih, mogućnost ponuđača da izvrši uvid u podatke o sprovedenom postupku dodele javnog ugovora i sl.
4. Načelo jednakog i pravičnog tretmana, bez mogućnosti 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.
5. Načelo slobodne tržišne utakmice obuhvata zabranu ograničavanja učešća u postupku nabavke ili izbora partnera i obavezu prihvatanja svih učesnika s odgovarajućim tehničkim, finansijskim i drugim stručnim kvalifikacijama.
6. Načelo proporcionalnosti znači da svaka mera lokalne vlasti mora biti minimalno potrebna i u srazmeri s javnim interesom koji se takvom merom želi zaštititi.

7. Načelo zaštite životne sredine uređeno je zakonom o zaštiti životne sredine, a obuhvata obavezu: integralnosti, prevencije i predostrožnosti, očuvanja prirodnih vrednosti, održivog razvoja, odgovornosti zagađivača i dr.

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.

9. Načelo ravnopravnosti ugovornih strana označava da se uzajamni odnosi subjekata u javnom ugovoru zasnivaju na njihovoj jednakosti i ravnopravnosti njihovih volja.

2.3.Modeli javno-privatnih partnerstava

Osnovni model javno-privatnih partnerstava, gde su direktno uključene investicije privatnog sektora je ugovor o koncesiji. Ovaj ugovor omogućavaju privatnom investicionom partneru da finansira, izgradi i koristi poboljšanje infrastrukture koja proizvodi prihod i da za uzvrat ima pravo da naplaćuje povezane prihode u određenom vremenskom periodu.

Obično ovaj period nije duži od 30 godina, nakon čega se vraća u vlasništvo države, odnosno javnog sektora. Koncesije imaju dugu istoriju, i mogu se dodeliti za izgradnju novih objekata ili za modernizaciju ili proširenje postojećih:

1. puteva, mostova, tunela za koje se plaća putarina,
2. puteva, mostova, tunela za koje se ne plaća putarina, već država plaća nadoknadu na osnovu iskorišćenosti,
3. transportna infrastruktura (železnica, metro) gde sistem plaćanja može funkcionisati kao u prethodna dva slučaja,
4. vodovod i kanalizacija gde nadoknadu plaćaju krajnji korisnici ili lokalna samouprava,
5. luke i aerodromi, gde nadoknadu plaćaju prevoznici,
6. javne zgrade (bolnice, škole, zatvori) za koje nadoknadu plaća javni sektor na osnovu korišćenja.

Najvažnija prednost koncesija je prenošenje potpune odgovornosti za investiranje i upravljanje na privatni sektor, zbog čega koncesija predstavlja atraktivnu opciju kada postoji potreba za značajnim investicijama u proširenje kapaciteta, ili unapređenje kvaliteta usluga. "Greenfield" projekti podrazumevaju da privatni partner izgradi potpuno novu infrastrukturu i postrojenja, ili zajedničko ulaganje privatnog i javnog sektora. Najčešće se u realizaciji ovih projekata koriste ugovori BOT (build-operate-transfer), BOO (build-operate-own) ili DBO (design-build-operate). Tehnike modernog finansiranja kod koncesija, pod uticajem BOT

modela, otpočelo je uspešnim projektnim finansiranjem tunela ispod morskog kanala između Velike Britanije i Francuske 1987. godine.

Kasnije se upotreba različitih modela javno-privatnog partnerstva proširila i na putnu infrastrukturu, gde je plaćanje bilo zasnovano na samom korišćenju dnevnog broja vozila, po vozilo-kilometru, kroz fiksni raspored plaćanja od strane javne vlasti. Ovaj model je korišćen za izgradnju i korišćenje onih infrastrukturnih objekata gde se rizik korišćenja direktno ne može preneti na privatni sektor, kao što su škole, bolnice, zatvori i sl. Prema ovom modelu privatni partner finansira, gradi, održava i upravlja objektom u skladu sa zahtevanim specifikacijama javnog sektora tokom perioda trajanja ugovora, a za to je redovno plaćen od strane predstavnika javnog sektora. Ova plaćanja mogu biti fiksna ili u skladu sa upotrebom objekta, odnosno usluge ili nivoa korišćenja.

Osnovni elementi ove strukture su:

1. projektna kompanija u vlasništvu investitora iz privatnog sektora,
2. finansiranje kapitalnih izdataka projekta kroz glavnice i dug,
3. ugovor o dizajnu i izgradnji, na osnovu kojeg ugovaratelj pristaje izgraditi školu u skladu sa zahtevnim specifikacijama, po fiksnoj ceni i prema rasporedu plaćanja,
4. ugovor o održavanju "mekih" sadržaja, prema kojem uslužna kompanija školi pruža usluge poput obezbeđenja, čišćenja i ugostiteljstva,
5. ugovor o održavanju "tvrdih" objekata, prema kojem kompanija za održavanje pruža usluge održavanja zgrade,
6. ugovor o projektu sa javnom vlasti,
7. novčani tok nakon operativnih troškova, koji sadrži uglavnom plaćanja po ugovorima o održavanju.

Javno-privatna partnerstva se mogu klasifikovati prema učešću privatnog kapitala u partnerstvu. Prema ovoj klasifikaciji najčešća skupina modela je ona koja uključuju ugovore gde privatni investitor projektuje, finansira i izgrađuje objekat (prema specifikaciji javnog sektora), upravlja njime, a posle ugovornog perioda vraća ga u vlasništvo državi. Po isteku ugovora može se sklopiti novi ugovor sa istim, ili drugim privatnim partnerom koji objekat uzima u najam. Najčešći modeli koji se ubrajaju u ovu skupinu su:

1. Izgradi-upravljaј-prenesi (BOT) gde privatni investitor po zahtevu javnog sektora, gradi infrastrukturni objekat, što uključuje finansiranje, projektovanje, implementaciju projekta i upravljanje projektom, i koristeći ga pruža usluge. Privatni partner (pod kontrolom predstavnika javnog sektora) prima naknadu za pružene usluge od krajnjih korisnika, predstavnika javnog sektora, ili/i od krajnjih korisnika i predstavnika javnog sektora.

2. Izgradi-poseduj-upravljaj-prenesi vlasništvo (BOOT) je forma javno-privatnog partnerstva gde privatni investitor za potrebe javnog sektora, gradi javno dobro, zadržava ga u vlasništvu za ugovoreno vreme trajanja aranžmana i koristeći ga pruža uslugu. Naknadu za pružanje usluga privatni investitor naplaćuje od javnog sektora i/ili krajnjih korisnika, a nakon isteka ugovora, bez naknade, vraća ga javnom partneru.

3. Projektuj-izgradi-finansiraj-upravljaj (DBFO) gde privatni sektor projektuje, osmišljava, gradi i finansira realizaciju projekta i uzima ih u dugoročni najam, upravlja pružanjem usluge i koristi javno dobro ugovoreni broj godina. Svrha DBFO ugovora je objedinjavanje različitih ugovora, koji u sprovođenju slede jedan za drugim, čime se ukupan rizik vezan za poslovanje prenosi na preduzeće, a to omogućava jeftinije sprovođenje celokupnog ugovora uz zadržavanje državnog vlasništva nad objektom. Primena ovog modela ugovora česta je u Velikoj Britaniji i to najviše u izgradnji puteva.

Pored navedenih, u ovu skupinu se ubrajaju i modeli: BROT/BLOT (izgradi-iznajmi-upravljaj-prenesi vlasništvo), BTO (izgradi-prenesi vlasništvo-upravljaj), BOR (izgradi upravljaj-obnovi koncesiju), DCMF (projektuj-izgradi-upravljaj-finansiraj).

Druga grupa modela, takođe, se odnosi na izgradnju novog objekta prema specifikacijama javnog sektora, gde privatni partner projektuje, finansira, gradi, održava i upravlja objektom i naplaćuje usluge, ali nema obavezu da vrati objekat u vlasništvo javnog sektora. Karakterističan model koji pripada ovoj skupini je model: Izgradi- poseduj-upravljaj (BOO), gde privatni investitor gradi i upravlja javnim dobrom u svom vlasništvu, bez obaveze da se imovina transferiše javnom sektoru. Javni sektor najčešće vrši kontrolu nad uslugama privatnog sektora.

Treća grupa modela zasnovana je na ulaganju privatnog sektora u obnovu, modernizaciju ili proširenje postojećeg objekta koji se privatnom partneru prodaje ili iznajmljuje. Privatni partner upravlja objektom tokom ugovorenog perioda, a nakon toga ga vraća javnom sektoru. U ovu grupu najčešće se ubrajaju sledeći modeli:

1. Izgradi-razvij-upravljaj (BDO) je model kod koga privatni partner izgradi objekat, tehnološki i funkcionalno ga razvija i unapređuje i upravlja njegovim korišćenjem.

2. Zakupi-razvij-upravljaj (LDO) je model gde privatni partner zakupi već postojeće objekte i zemljište koje se nalazi u državnom vlasništvu, koristi ga, tehnološki i funkcionalno razvija i upravlja njegovim korišćenjem tokom određenog vremenskog perioda.

3. Model dodatnog podešavanja (WAA) je model gde privatni partner projektuje i gradi dodatne sadržaje na postojećem, nedovoljno iskorišćenom objektu u državnom vlasništvu, a zatim upravlja celokupnim objektom tokom ugovorenog perioda, ili doprinosi sredstava i ostvarenja prihvatljivog prinosa na uloženi kapital.

4. Modernizuj/obnovi - Poseduj/upravljaj - Prenesi vlasništvo (MOT/ROT) gde privatni partner preuzima rad i održavanje nekog državnog objekta (npr. mosta koji zahteva rekonstrukciju), obnavlja ga ili modernizuje, koristi ga i prikuplja naknade sve dok ne pokrije svoje troškove i ne dostigne neku zaradu, ili dok ne istekne licenca, a nakon toga vraća objekat državi.

Konačno, u četvrtoj skupini modela javno-privatnih partnerstava, privatni partner ulaže u kupljeni objekat kojim zatim upravlja bez obaveze prenosa vlasništva na javni sektor. Tipični modeli su:

1. Kupi-izgradi-upravljaj (BBO) gde privani sektor kupuje objekat, unapređuje ga i njime upravlja, pružajući usluge javnom sektoru ili direktno korisniku.

2. Obnovi-poseduj-upravljaj (MOO/ROO) gde privatni partner kupuje objekat u državnom vlasništvu, obnavlja ga ili modernizuje i njime upravlja, pri čemu cenu za pružene usluge naplaćuje od javnog sektora ili direktno od korisnika.

2.4.Razlozi za uspostavljanje javno-privatnog partnerstva

Uključivanjem privatnog sektora u finansiranje, izgradnju i upravljanje infrastrukturnim projektima lokalna vlast može da postigne:

1. optimizaciju kapitalnih investicionih rashoda ocenom finansijske isplativosti projekta, na osnovu obračuna ukupnih rashoda tokom veka trajanja projekta,

2. procenu koristi od sprovođenja projekta javno-privatnog partnerstva u odnosu na klasičnu javnu nabavku radova i usluga prilikom izbora partnera i ugovaranja javno-privatnog partnerstva i

3. prenošenje dela rizika realizacije projekta na privatni sektor u skladu s načelima transparentnosti i proporcionalnosti.

Lokalna samouprava može da očekuje ostvarivanje niza koristi od projekata javno-privatnog partnerstva:

1. bržu implementaciju projekata koja se postiže poveravanjem više faza realizacije projekta (finansiranje, projektovanje, izgradnje, korišćenje) jednom privatnom partneru,

2. uštede u troškovima izgradnje putem brže realizacije, brže nabavke i smanjenja rizika prekoračenja vremena i troškova,

3. uštede u troškovima poslovanja primenom savremenih tehnologija, kvalifikovane radne snage, centralizacijom administrativnog osoblja i višenamenskim korišćenjem objekata,

4. inovacije u obezbeđivanju infrastrukture i usluga kroz konkurenciju koja podstiče privatne partnere da pronađu efikasnije načine za realizaciju projekata od svojih konkurenata i opštine,

5. veće mogućnosti finansiranja infrastrukturnih projekata bez angažovanja ograničenih budžetskih sredstava i zaduživanja na finansijskom tržištu,

6. bolje merenje performansi pružanja usluga, uvođenjem tržišnih standarda za ocenu kvaliteta i

7. povećanje lokalnih javnih prihoda: poreza na imovinu i zarade, zakupnine, koncesione naknade ili prihoda od projekta/usluge.

2.5.Očekivanja investitora javno-privatnih partnerstva

Javno-privatna partnerstva zahtevaju aktivnu participaciju svih učesnika. Svaki od učesnika u ovim projektima ima svoje određene zahteve i ciljeve koje žele ostvariti i kako se povećava broj učesnika u partnerstvu, tako se povećava i složenost postavljanja "fair play" podloge za različite ugovore.

Prema Smernicama Evropske komisije 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 konačno političku podršku i stabilnost. Sa druge strane, zahtevi javnog sektora ogledaju se u: uticaju na finansiranje projekta u cilju unapređenja njegove realizacije, ubrzanje sprovođenja projekta, unapređenja nivoa usluga, unapređenja pokrivenosti usluga, koristima koje proizilaze iz efikasnosti projekta, kao i olakšanja 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 (otvorena komunikacija), razumna kontrola odobrenih sredstava, izbegavanje preteranog privatnog profita, dobici efikasnosti projekta, kao i uticaj na finansiranje projekta.

Za partnerstva koja uključuju privatne investicije moguće je da traže zajmove i garancije od međunarodnih finansijskih institucija i komercijalnih banaka. 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, generalnu stabilnost političkog okruženja nacije korisnika.

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

2.6. Ključne determinante javno-privatnog partnerstva

Za uspešno razvijanje javno-privatnog partnerstva neophodno je da sve strane koje su tangirane njime 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 aranžmane¹³. Prednosti koje su na strani privatnog sektora kao što su: inovativnost, preduzetnički duh, menadžerska efikasnost, poznavanje tehnologije, pristup finansijskim resursima, putem JPP se kombinuju sa socijalnom odgovornošću, ekološkom svešću i poznavanjem konkretnih problema, u čemu se ispoljava prednost javnog sektora. Na tim principima partnerstva, u mnogim zemljama su privatne firme manifestovale svoju spremnost i sposobnost da učestvuju u unapređenju infrastrukturnih usluga.

Razlozi koji su na strani uspostavljanja partnerskih odnosa sa privatnim sektorom rezultat su njegovih prednosti, a produkt su:

1. konkurencije koju unosi privatni sektor;
2. inovativnosti privatnog sektora;
3. ekonomije obima.

Navedeni faktori su značajni s obzirom da je neefikasnost čisto javnog pružanja javnih usluga, dobrim delom, posledica nepostojanja konkurencije i monopolskog ponašanja javnog sektora. Pored konkurencije, koja se uvodi učešćem privatnog sektora, ovaj sektor će uneti, sebi svojstvena, inovativnija rešenja i brže reagovanje na tržišne situacije. Pri tom 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 uslugu pružala samo javna organizacija. Ekonomija obima, kao značajna karakteristika javno-privatnog partnerstva, omogućava da se minimizira trošak po jedinici isporučene usluge ili proizvoda.

Za uspeh JPP-a od suštinskog je 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,

¹³ Compton, V., Brown, J. B., M. Hicks, and Penniman, P., Role of Public-Private Partnership in Restoration - A Case Study, in The Longleaf Pine Ecosystem Ecology, Silviculture, and Restoration, Jose, S., Eric J.J., and D. L. Miller,. (Eds.), Springer, 2006. str.417

može uspešno realizovati samo ukoliko su ciljevi ključnih aktera međusobno kompatibilni. U slučaju JPP-a to bi podrazumevalo odgovarajući nivo kvaliteta usluga po prihvatljivim cenama i sa „razumnim“ nivoima povraćaja sredstava¹⁴. Pored toga, ciljevi treba da budu prihvatljivi za sve strane koje su u proces uključene. Međutim, kompatibilnost ciljeva jeste neophodan, ali ne i dovoljan uslov kako bi se o javno-privatnom partnerstvu moglo razmišljati. Naime, pored kompatibilnosti 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. S 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 korisnicima¹⁵.

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 i brže povećanje blagostanja stanovništva.

U oblasti JPP-a, konstituisanje 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 legalnog okvira za ugovore o nabavkama i investicijama privatnog sektora. U regulatornom domenu, takođe je neophodno da bude jasno definisana alokacija autoriteta i odgovornosti između različitih nivoa vlasti, kao i uloga javnog sektora u pogledu njegovog pojavljivanja kao regulatora i kao partnera u obezbeđivanju usluga. Sa aspekta interesa privatnog partnera, a što javna strana mora uzeti u obzir ukoliko namerava da podstakne najozbiljnije aktere u privatnom sektoru, neophodno je da regulatorni mehanizam bude jasno i precizno definisan kroz ugovor koji se o JPP-u potpisuje. Samo u takvim uslovima postoji mogućnost preciznije procene profitabilnosti ulaganja i odluke o visini sredstava neophodnih za uspešnu investiciju.

¹⁴ Bothmann, F., R. Kerndlmaier, A. Koffeman, K. Mandel and S. Wallbank, *Artery – A Guidebook for Riverside Regeneration*, Springer AG, 2006. str.116

¹⁵ Wiesmeth, H., *Investment Opportunities in Waste Management through the Private Finance Initiative*, 2008. <http://www.easwmc.org/download/postconf/Hans%20Wiesmeth>

Pored lošeg regulatornog okvira, i loša politička klima, koja je determinisana pritiskom koji je rezultat izbornih ciklusa, potencijalnom političkom nestabilnošću, ili specijalnim statusom koji određene usluge imaju (na primer, voda), može predstavljati nepremostivu barijeru za otpočinjanje ili održavanje javno-privatne saradnje.

Za JPP je bitan i stav građana, tj. u kojoj meri oni vide participaciju privatnog sektora kao korisnu i poželjnu. Pri tome, treba imati na umu da u srednjem i dugom roku prihvatljivost privatnog partnera zavisi od toga u kojoj meri je uspeo da krajnjim korisnicima, odnosno građanima, isporuči obećani kvalitet po prihvatljivim troškovima. Međutim, prihvatljivost privatnog partnera nije determinisana samo stavom najšire javnosti, već i drugih stejkholdera koji mogu imati uticaj na opšti stav javnosti. Na primer, radnici u javnom sektoru mogu biti snažna opozicija uključivanju privatnog sektora. Prema tome, uspešan JPP projekat se mora orijentisati na inkorporiranje i participaciju svih zainteresovanih strana, posebno građana potrošača¹⁶.

Bez obzira o kom modalitetu JPP-a je reč, ono se zasniva na suštinskoj promeni uloge javnog sektora, koji svoju poziciju upravljača i operativnog vođenja u snabdevanju određenim uslugama, primarno orijentiše na regulaciju. Takva promenjena uloga javnog sektora zahteva i adekvatan institucionalni kapacitet, koji se odnosi na sledeće faktore:

1. strateško planiranje, finansijsko modeliranje, i planiranje infrastrukturnih investicija;
2. razvoj finansijskih paketa koji prate ugovor; definisanje efektivnih nivoa cena i usluga
3. zadovoljavajućeg kvaliteta;
4. upravljanje ugovorom i praćenje realizacije svih ugovorenih odredbi;
5. „restrukturiranje“ budžeta, odnosno njegove
6. strukture kako bi se prilagodio novim razvojnim prioritetima¹⁷.

Prilikom kreiranja JPP-a, od javnog sektora se očekuje da uspostavi adekvatnu ravnotežu, koja, s jedne strane, podrazumeva zaštitu prava i interesa građana, a s druge strane, da kreira uslove u kojima će privatni partneri moći da funkcionišu efektivno i efikasno.

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

¹⁶ Bennett, E., Public-Private Cooperation in the Delivery of Urban Infrastructure Services (Water and Waste), UNDP/Yale Collaborative Programme, 1998. str. 574

¹⁷ Scottish health minister welcomes private expansion, Public Private Finance, 2005, Vol. 97. str. 20

kredibiliteta svih aktera u ovom procesu¹⁸. Pri tom, 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.

2.7. Javno privatno partnerstvo u Srbiji

U međunarodnoj praksi, javno-privatno partnerstvo definiše se kao oblik saradnje između privatnih i javnih partnera koji zajedno rade na implementaciji investicionih projekata i pružanju javnih usluga. Prema definiciji Međunarodnog monetarnog fonda, radi se o ugovornim odnosima u okviru kojih privatni sektor preuzima obezbeđivanje infrastrukture i usluga, koje je tradicionalno obezbeđivala javna uprava, a Svetska banka precizira da se projekti javno-privatnog partnerstva odnose na investiranje i pružanje usluga, koje tradicionalno pruža javni sektor, pri čemu privatni sektor preuzima veliki deo rizika, a javni sektor zadržava važnu ulogu u obezbeđivanju usluga ili preuzimanju značajnih rizika projekta. Evropska komisija javno-privatno partnerstvo definiše kao prenos sprovođenja i finansiranja investicionih projekata s javnog sektora na privatni sektor.

Na sličan način javno-privatno partnerstvo definisano je i u našem pozitivnom pravu. Tako, prema odredbama Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama¹⁹, javno-privatno partnerstvo predstavlja dugoročnu saradnju javnog²⁰ i privatnog partnera radi obezbeđivanja

finansiranja, izgradnje, rekonstrukcije, upravljanja ili održavanja infrastrukturnih i drugih objekata od javnog značaja i pružanja usluga od javnog značaja, a može biti institucionalno ili ugovorno, kao i koncesija kao poseban oblik ugovornog javno-privatnog partnerstva.

Sve veća potreba za izgradnjom nove javne infrastrukture i ulaganje u dobra u opštoj upotrebi, kao i za obezbeđivanjem kvalitetnih usluga od opšteg interesa u uslovima nedovoljnih budžetskih sredstava ukazala je na potrebu optimizacije efikasnosti, delotvornosti i ekonomičnosti korišćenja budžetskih sredstava (veća vrednost za uloženi novac) i dovela do porasta tražnje za privatnim izvorima finansiranja ovih projekata.

Osnovni elementi koncepta javno-privatnog partnerstva su jasna alokacija odgovornosti, podela rizika i dug rok trajanja partnerstva. Podela rizika omogućava da svaki od partnera preuzme rizik kojim može da upravlja na najadekvatniji način, čime se postiže veća

¹⁸ Wiesmeth, H., Investment Opportunities in Waste Management through the Private Finance Initiative, 2008. str. 115

¹⁹ Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama

²⁰ Javni partner može biti Vlada, u ime Republike Srbije, Vlada autonomne pokrajine i skupština jedinice lokalne samouprave po poslovima iz njihove nadležnosti i javno preduzeće, ako je posebnim propisima za to ovlašćeno.

efikasnostovih projekata. Koncept javno-privatnog partnerstva oslobađa javnog partnera dobrog dela troškova koje bi inače morao da snosi i smanjuje problem fiskalnog pritiska, a istovremeno mu omogućava da koristi upravljačke, tehničke, finansijske i inovativne sposobnosti privatnog partnera. Privatni partner ima obavezu da od javnog partnera preuzme projektovanje, izgradnju, odnosno rekonstrukciju javne infrastrukture, uz jednu ili više obaveza, kao što su: finansiranje, upravljanje i održavanje u cilju pružanja usluga od javnog značaja krajnjim korisnicima iz okvira nadležnosti javnog partnera, ili u cilju obezbeđivanja neophodnih preduslova javnom partneru za pružanje usluga od javnog značaja iz okvira njegovih nadležnosti, ili pružanje usluga od javnog značaja iz okvira nadležnosti javnog partnera krajnjim korisnicima.

Koncept javno-privatnog partnerstva, koji se prvi put pojavljuje u našem pravnom sistemu, predstavlja bolju opciju od dosadašnjih modela finansiranja investicija (npr. zaduživanje u inostranstvu, korišćenje sredstava „Nacionalnog investicionog plana“, finansiranje od strane javnih preduzeća ili direktno iz budžeta), koji su se pokazali kao nedovoljno efikasni. Do donošenja Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, ova oblast bila je uređena mnoštvom pojedinačnih propisa, s tim što ključna pitanja nisu bila regulisana na odgovarajući način. Pre ovog zakona, na republičkom nivou bilo je par neuspešnih pokušaja javno-privatnog partnerstva zasnovanog na Zakonu o koncesijama, koji je predviđao komplikovanu i dugotrajnu proceduru dodele koncesije. U praksi ovaj institut nije dao željene rezultate – od pet zaključenih ugovora o koncesiji u oblasti rudarstva i izgradnje autoputeva, samo jedan je ostao na snazi – koncesija data multinacionalnoj kompaniji „Rio Tinto“ za eksploataciju i istraživanje bornih ruda, dok su preostala četiri ugovora raskinuta. Brojni potencijalni projekti uopšte nisu realizovani ili su započeti, a nisu okončani (npr. postupak dodele koncesije za deponiju u Vinči obustavljen na neodređeno vreme). Neuspešno su završeni tenderi za koncesije za izgradnju autoputa Horgoš – Požega i terminala za prtljag na Beogradskom aerodromu. Sve u svemu, do sada koncesije i javno privatna partnerstva nisu zaživela na republičkom nivou. Na lokalnom nivou, investicije privatnog sektora u infrastrukturu vršene su u skladu sa Zakonom o komunalnim delatnostima 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 Srbiji, a najviše ih je u sektoru održavanja čistoće i upravljanju otpadom. To su, na primer, A.S.A. Kikindad.o.o, kao javno-privatno partnerstvo strane kompanije A.S.A. u vlasništvu španskih investitora I Skupštine opštine Kikinda, A.S.A. Vrbak, odnosno A.S.A. Eko d.o.o, kao javno-privatno partnerstvo iste strane firme sa grupom opština iz Šumadije (institucionalni oblik javno-privatnog partnerstva) i TROJON&FICHER EKO - mešovita srpsko-nemačka kompanija, kojoj su opštine Žagubica, Žabari, Malo Crniće, MZ Rabrovo (Kučevo) i Smederevska Palanka poverile obavljanje komunalne delatnosti sakupljanja i odlaganja čvrstog otpada.

Do sada je priliv privatnog kapitala zabeležen najviše u sektorima koji zahtevaju manje investicije (kao što su usluge parkiranja ili upravljanja čvrstim otpadom), jer su finansijska ulaganja najmanja (do 40 miliona evra), a najmanji je i rizik. Najveće investicije zahtevaju sektori vode i kanalizacije (prema nekim procenama, za Beogradski vodovod i kanalizaciju je potrebno obezbediti investiciju od čak 987 miliona evra). Što se tiče trenutnog svetskog trenda javno-privatnih partnerstava, najviše ovakvih projekata je u oblasti saobraćaja i puteva, izgradnje mostova, sportskih hala i telekomunikacija.

Kod nas još uvek ne postoji značajnija praksa u pogledu projekata javno-privatnog partnerstva, s obzirom na to da je Zakon o javno-privatnom partnerstvu stupio na snagu u decembru prošle godine. Možda najpoznatiji projekat javno-privatnog partnerstva za sada se sprovodi u oblasti javnog prevoza u Beogradu (Sistem za naplatu karata i upravljanje vozilima u javnom prevozu u Beogradu – popularni Bus Plus). Iako se formalno ne radi o projektu javno-privatnog partnerstva, s obzirom da je zasnovan na ugovoru zaključenom pre stupanja na snagu Zakona o javno-privatnom partnerstvu,²¹ u ovom projektu suštinski je ostvaren partnerski odnos karakterističan za javno-privatno partnerstvo. Naime, grad Beograd, Direkcija za javni prevoz, zaključila je sa najpovoljnijim ponuđačem na tenderu²² ugovor o uspostavljanju i obezbeđenju funkcionisanja sistema za naplatu karata i upravljanje vozilima u javnom prevozu, prema kome privatni partner ima obavezu da obezbedi predmetni sistem, obezbedi distribuciju karata i kontrolu njihovog korišćenja u vozilima javnog prevoza, a kao naknadu za to ima pravo na procentualno učešće u prihodu od prodatih karata.

²¹ Ugovor je zaključen septembra 2010. godine, a Zakon je stupio na snagu krajem 2011. godine.

²² Međunarodni konzorcijum koji predvodi kompanija Apex Solution Technology d.o.o Beograd.

TREĆI DEO
ZAKONSKI OKVIR ZA JAVNO PRIVATNO
PARTNERSTVO

3. ZAKONODAVNA REFORMA U OBLASTI JAVNO PRIVATNIH PARTNERSTVA

Usvajanje Zakona o javno-privatnim partnerstvima i koncesijama, kao i Zakona o komunalnim delatnostima²³ i Zakona o javnoj svojini²⁴, je suštinski izmenilo regulatorni okvir za realizaciju javno-privatnih partnerstva (JPP) u Republici Srbiji. Doneti u sklopu opšte zakonodavne reforme otpočete sredinom 2011. godine (a koja obuhvata donošenje novih ili izmenu starih propisa o privrednim društvima, tržištu kapitala, platnom prometu, deviznom poslovanju, delatnostima u finansijskom sektoru, energetici, rudarstvu i sl.), ovi zakoni će svakako biti predmet pažnje stručne javnosti u narednim godinama.

3.1. Dosadašnja iskustva sa JPP projektima u Srbiji

Dosadašnja iskustva sa JPP projektima pokazuju da ovi modeli saradnje javnog i privatnog sektora gotovo da nisu zaživeli na republičkom nivou. U našem zakonodavstvu pitanje javno privatnog partnerstva nema dugu tradiciju. Pojavilo se u poslednjoj deceniji XX veka, donošenjem Zakona o koncesijama. Na osnovu tog zakona, Vlada Srbije je sa nerezidentom iz SAD (Čikago), posredstvom „Drina River Bridge Cooperation a.d.“, sa sedištem na Novom Beogradu, zaključila Ugovor o koncesiji za izgradnju mosta na Drini, između Badovinaca u Mačvi i Popova u Semberiji, na rok od 30 godina²⁵. Naknada za to je ugovorena u procentu od 2% od vrednosti projekta, sa plaćanjem unapred (vrednost mosta je bila 4,2 mil. USA dolara). Most je gradjen u vreme najveće hiper-inflacije ikad zabeležene u našoj državi. Taj ugovor ističe 2025. godine, do kada vlasnik mosta ima pravo da naplaćuje mostarinu u visini koju odredi Vlada Srbije. Vlada je bila u obavezi da izgradi prilazni put do most, da dovede električnu energiju i instalira trafo-stanicu blizu mosta²⁶. Nakon isteka tog roka most se vraća u vlasništvo Republike Srbije. Do usvajanja pomenutih zakona, u Srbiji je normativno dominantan bio koncesioni model JPP uređen Zakonom o koncesijama iz 2003. godine koji karakteriše veoma komplikovana i dugotrajna procedura zaključenja ugovora o koncesiji. Iskustva sa koncesijama su bila prilično negativna - od pet zaključenih ugovora u oblasti rudarstva i izgradnje autoputeva, samo jedan je ostao na snazi – tako da pored generalne konstatacije da koncesije nisu zaživele u praksi, nije uputno konstatovati konkretne probleme, s obzirom 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 1998. godine i

²³ Sl. glasnik RS, br. 88/2011

²⁴ Isto, br. 72/2011

²⁵ Stakić B. „Javne finansije“, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2012. str. 73

²⁶ Po prezimenu graditelja mosta Slobodana Pavlovića, rodnom iz Popova, most je nazvan „Pavlova ćuprija“

načelne mogućnosti da se obavljanje komunalne delatnosti poveri drugom preduzeću (a ne samo javnom komunalnom preduzeću) u skladu sa zakonom i propisom skupštine opštine. Ova odredba bila je temelj većine JPP koja funkcionišu na nivou lokalne samouprave u Srbiji, a najviše ih je u sektoru održavanja čistoće i upravljanju otpadom.

Upravo je neodgovarajuće zakonsko uređenje koncepta JPP, bilo jedan od osnovnih uzroka neuspeha koncesionog modela, ali takođe, i značajne pravne nesigurnosti na lokalnom nivou. Ključni problemi koji su bili evidentni u realizaciji ovih JPP bili su:

Nemogućnost, usled odredbi Zakona o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa (koji nije menjan), da jedinice lokalne samouprave osnivaju privredna društva a da to nije u formi javnih preduzeća. Ova nemogućnost je u praksi otežavala osnivanje zajedničkih društava sa privatnim partnerima, jer se po Zakonu o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa javna preduzeća mogu privatizovati samo do 49% – što je i potvrđena odlukama Ustavnog suda, čime je kontrola privatnog partnera u potpunosti onemogućena;

Postupak poveravanja obavljanja komunalnih usluga po starom Zakonu o komunalnim delatnostima pokazalo se da je nedovoljno kvalitetan, jasan i transparentan. Nedostaju sumehanizmi za zaštitu prava ponuđača, što nije bilo u skladu sa uporednom praksom (pre svega u EU);

Određivanje cene i naplata komunalnih usluga – s jedne strane određivanje cene na tržišnom nivou imalo je za posledicu slabu naplatu i probleme vezane za izvršenje naplate naknade za pružene komunalne usluge, dok je sa druge strane postojala relativna nemogućnost uvođenja viših cena, koja se kompenzovala prevalljivanjem tereta plaćanja razlike između tržišnih i trenutnih cena komunalnih usluga na javne partnere kroz razne naknade koje se plaćaju privatnom partneru, što je zapravo dovodilo do dodatnog opterećenja lokalnih budžeta;

Ograničena svojinska ovlašćenja nižih nivoa vlasti dovela je do povećanog rizika za finansiranje JPP projekata na lokalnom nivou (s obzirom na nemogućnost uspostavljanja klasičnih instrumenata obezbeđenja kao što su hipoteka, založno pravo itd).

U ovim okolnostima bio je ugrožen i javni interes, s obzirom da javna tela nisu imala pregovarački kapacitet u ovakvim projektima JPP pa je privatni partner dominirao u ovakvom ugovornom odnosu.

Na kraju, ceo ovaj ambijent bio je daleko od povoljnog za privlačenje privatnog kapitala ili obezbeđivanje finansirana određenih JPP projekata.

3.2. Novi regulatorni okvir

Polazeći od konstatovanih problema, Zakon o JPP i koncesijama i Zakon o komunalnim delatnostima uvode nova rešenja:

Zakonom o JPP i koncesijama je eksplicitno dozvoljeno osnivanje zajedničkog društva koje nije javno preduzeće, i realizacija projekata JPP nije moguća bez osnivanja takvog društva (prema terminologiji Zakona o JPP i koncesijama – društvo posebne namene, odnosno - DPN). Drugim rečima, osnivanje DPN je obavezno za realizaciju projekata JPP

Zakonom o komunalnim delatnostima se postupak poveravanja obavljanja komunalnih delatnosti detaljno uređuje.

Ukoliko se poverava obavljanje komunalne delatnosti privatnom partneru, uz pravo privatnog partnera da za pružanje usluga ubira naknadu, primenjuje se postupak propisan Zakonom o JPP i koncesijama.

Ukoliko se poverava obavljanje komunalne delatnosti javnom preduzeću ili crkvi, odnosno verskoj zajednici, dovoljno je da se donese odluka o poveravanju na nivou javnog partnera, bez potrebe sprovođenja bilo kakvog daljeg postupka.

Ukoliko se finansiranje komunalne delatnosti vrši od strane javnog partnera, na poveravanje se primenjuje postupak javnih nabavki (što ujedno rešava i problem prevladjivanja troškova na javnog partnera).

Formiranje cene komunalnih usluga je detaljno regulisano Zakonom o komunalnim delatnostima, a jedno od ključnih načela je da potrošači plaćaju (tzv. consumer pays princip). Istovremeno, u sklopu šire zakonodavne reforme, donet je i novi Zakon o izvršenju i obezbeđenju, koji detaljnije reguliše postupak izvršenja po osnovu računa za komunalne usluge.

Pored rešavanja ovih problema, Zakon o javno-privatnim partnerstvima i koncesijama uvodi i niz drugih novina.

3.2.1. Koncesije

Poseban postupak za realizaciju JPP sa elementima koncesije, koji je jednostavniji od prethodno važećeg postupka dodele koncesija po Zakonu o koncesijama iz 2003. godine, dok se realizacija JPP bez elemenata koncesije vrši uz primenu postupka javnih nabavki;

Mogućnost realizacije JPP sa ili bez elemenata koncesije kako na republičkom, tako i na pokrajinskom i nivou lokalne samouprave ili javnog preduzeća, što postaje posebno bitno u situaciji kada se nižim nivoima vlasti konačno vraćaju svojinska prava donošenjem novog Zakona o javnoj svojini.

Mogućnost dodeljivanja koncesija, odnosno realizacije projekata JPP sa elementima koncesije, u oblastima u kojima do sada nije bilo moguće, poput sporta (što je takođe posebno bitno u svetlu još jednog od novodonetih zakona, Zakona o sportu), kulture i obrazovanja. Duži rok na koji se koncesija može dodeliti, odnosno realizovati projekat JPP sa elementima koncesije - 50 godina umesto dosadašnjih 30 godina.

3.2.2. Ugovorna pitanja

Eksplícitno uređivanje ugovornog i institucionalnog modela JPP, čime dosadašnja teorijska razlika između statusnog i ugovornog JPP postaje zakonska kategorija. Ugovorni model JPP se ostvaruje kroz zaključivanje tzv. javnog ugovora, dok se institucionalni model JPP ostvaruje kroz osnivanje DPN. Međutim, ova razlika je donekle potpuno relativizirana odredbom po kojoj se DPN obavezno osniva za realizaciju javnih ugovora. Sa pravne strane, na javne ugovore se, u meri u kojoj nešto drugo nije predviđeno zakonom, primenjuje Zakon o obligacionim odnosima, dok se na DPN, takođe u istoj meri, primenjuje Zakon o privrednim društvima.

Obavezan sadržaj javnog ugovora, sa čak 28 obaveznih elemenata koji su detaljno predviđeni zakonom, ograničavanje mogućnosti njegove izmene u pogledu predmeta, roka, i koncesione naknade (kod javnih ugovora o koncesiji), gde izmene nisu dozvoljene, kao i osnovi za raskid javnog ugovora, kako zbog propusta privatnog, tako i zbog propusta javnog partnera.

Obaveza registracije javnih ugovora u Registru javnih ugovora koji će voditi Ministarstvo finansija, kao javni registar.

3.3. Finansiranje realizacije JPP projekata

Predviđeni su različiti modaliteti finansiranja projekata JPP od strane međunarodnih finansijskih institucija, banaka i trećih lica (finansijeri), uz mogućnost zaključenja direktnog finansijskog ugovora između finansijera i privatnog i javnog partnera, čije su ključne odredbe propisane zakonom;

Mogućnost zalaganja prava iz javnih ugovora u korist finansijera (u meri u kojoj je to dozvoljeno Zakonom o javnoj svojini) - što je u dosadašnjoj praksi u regionu važno za posebno kontroveržno pitanje kada su u pitanju prava iz ugovora o koncesiji.

Mogućnost plaćanja po javnim ugovorima u stranoj valuti, ukoliko Vlada to odobri, čime se fundamentalno menja režim ustanovljen Zakonom o deviznom poslovanju.

3.4. Zaštita prava i rešavanje sporova

Postupak dodele javnih ugovora sadrži mogućnost zaštite prava u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.

Davanje mogućnosti izbora strane ili domaće arbitraže za rešavanje sporova iz javnog ugovora, pored nadležnosti domaćeg suda – drugim rečima, nije moguće ugovoriti nadležnost stranog suda za rešavanje sporova iz javnog ugovora.

3.5. Nova institucionalna rešenja

Osnivanje Komisije za javno-privatno partnerstvo (JPP Komisija), sa posebnim ovlašćenjima u postupku realizacije JPP, kao i u stvaranju ambijenta povoljnog za razvoj projekata JPP. Nadzorna ovlašćenja Ministarstva finansija, odnosno organa autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave nadležnog za poslove finansija, uključujući i nadzor nad realizacijom javnih ugovora.

Detaljno uređen postupak dobijanja potrebnih saglasnosti javnih tela za realizaciju projekata JPP, i to na različitim nivoima, od Vlade do jedinice lokalne samouprave, odnosno javnog preduzeća. Jedan od bitnijih (i skorije uvedenih) primera se nalazi u Odluci o obrazovanju Komisije za javno-privatno partnerstvo od 9. februara 2012. godine, kojom je, na zahtev MMF, propisano da pozitivno mišljenje JPP Komisije, neophodno za sprovođenje projekata JPP, mora biti dato uz pozitivan glas predstavnika Ministarstva finansija u JPP Komisiji.

Na kraju, predviđeni su i izuzeci od primene Zakona o javno-privatnim partnerstvima i koncesijama, među kojima može da bude posebno interesantna odredba po kojoj se zakon neće primenjivati ako se JPP zasniva na međunarodnim ugovorima koje je Republika Srbija zaključila sa jednom ili više država radi zajedničkog sprovođenja ili korišćenja projekata.

3.6. Izazovi u primeni novog JPP okvira

Kada su u pitanju izazovi u primeni novog JPP okvira, sigurno je da je neophodno nastaviti sa daljim regulatornim usaglašavanjem, tako na primer:

I Zakon o javno-privatnim partnerstvima i koncesijama i Zakon o komunalnim delatnostima dobrim delom se oslanjaju na propise o javnim nabavkama iz 2008. godine koji bi morali da budu unapređeni i ujednačeni sa ova dva akta. Javna rasprava o izmenama Zakona o javnim nabavkama je okončana, ali ove izmene još nisu usvojene u Narodnoj Skupštini. Ostaje dakle da se vidi u kom će obliku one konačno biti usvojene, kao i u kojoj meri će biti kompatibilne sa novim regulatornim ambijentom za JPP.

Zakonom o javnoj svojini se konačno realizuje Ustavom Republike Srbije pružena mogućnost da i autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave imaju svoju imovinu. U tom smislu, Zakon o javnoj svojini predviđa obaveznu saglasnost, i to takođe na različitim nivoima u zavisnosti od titulara odnosno predmeta javne svojine, kako za upis prava na javnoj svojini navedenih titulara, tako i za raspolaganje javnom svojinom od strane tih titulara. U tom smislu, Zakon o javnoj svojini i njegova ispravna primena je od suštinskog značaja za valjan razvoj projekata JPP na svim nivoima.

Uspešnost potpunog sprovođenja novina, uvedenih u srpski pravni sistem ovim 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 JPP i određenim aspektima njihove realizacije;

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

Takođe je jako je važno da zemlje koje su tek na pragu razvoja JPP-a, kao što je 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 JPP u 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 se u sledećem periodu razvijati projekti JPP, 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.

ČETVRTI DEO

RIZICI U UPRAVLJANJU JAVNO PRIVATNIM PARTNERSTVOM

4. PRAVNA KONTROLA RIZIKA KOD PROJEKATA JPP

Pitanje odgovarajuće i uravnotežene podele rizika ključno je za uspeh konkretnog projekta JPP. Sam rizik definiše se kao „nesigurnost u odnosu na troškove, gubitak ili štetu“. Nesigurnost je „odvraćajući“ faktor za projekat JPP (osim ukoliko nisu posredi špekulativni projekti koji ne zavise od ekonomskih već od drugih činilaca poput tajne/ privatne informacije koja određuje uspeh ili neuspeh projekta, odnosno društveno nepoželjna stanja – korupcija, monopoli).

Preraspodela rizika podrazumeva da rizici budu²⁷:

1. prepoznati i analizirani;
2. njihov uticaj izmeren;
3. alocirani/raspoređeni i eliminisani/smanjeni.

Cilj ovih aktivnosti je da ni jedan rizik pojedinačno niti svi zajedno ne ugroze razvoj, gradnju i upravljanje projektom na način koji sprečava da projekat JPP generiše:

1. dobit za otplatu kredita;
2. nadoknadu troškova upravljanja;
3. isplatu dividendi postojećim, odnosno privlačenje (izvesnom perspektivom budućih dividendi) potencijalnih investitora.

Prilikom preraspodele rizika, načelno je pravilo da uspeh projekta JPP pretpostavlja da se rizik usmeri na učesnika koji ima:

1. mogućnost i interes da otkloni ili smanji verovatnoću nastupanja rizika, odnosno eliminiše njegove posledice;
2. resurse (tehnološke, ekonomske, ekspertske, političke) da u najkraćem roku i uz najmanje moguće troškove odgovori na pojavu ili opasnost nastajanja konkretnog rizika.

Praksa pokazuje da, mimo akademskih i teoretskih razmatranja, preraspodela rizika zavisi od pregovaračke snage i ekonomske pozicije. Postupanje kojim bi, međutim, ekonomski ili politički jača strana prebacila rizik iz projekta JPP na učesnika koji ne ispunjava navedene kriterijume raspoređivanja tereta rizika, značilo bi njegovu neefikasnu preraspodelu, što bi nanelo štetu čitavom projektu.

Preraspodela rizika mora početi od pretpostavke da projekat JPP mora da zadovolji interese različitih učesnika:

²⁷ Cvetković P., Sredojević S., Javno-privatno partnerstvo- Priručnik za sprovođenje na nivou lokalne samouprave, Stalna konferencija gradova i opština- Savez gradova i opština Srbije, Beograd, 2012 str.65

1. javnog partnera koji pozitivnim rezultatom projekta JPP ostvaruje sopstveni politički interes, zasnovan na uspehu obezbeđenja usluga i delatnosti od javnog interesa na odgovarajućem nivou i u odgovarajućem obimu;

2. privatnog partnera koji ostvaruje povraćaj uloženog i odgovarajući profit.

Privatni partner ima više mogućnosti delovanja:

1. modalitet „sponzora“ (razvija projekat, umrežava različite interese, pronalazi finansijere, izuzetno i finansira projekat)

2. modalitet „vlasnika“ (eng. shareholder) projekta (pri čemu je moguće preklapanje funkcije sponzora i vlasnika)

3. modalitet „upravljača-operatera“ (subjekta koji upravlja i održava postrojenje ili objekat koji je predmet JPP; upravljač je obično subjekt različit od sponzora i vlasnika);

4. modalitet „građevinskog preduzimača“ (eng. construction contractor); učesnik projekta koji ima obavezu projektovanja, gradnje i predaje objekta;

5. modalitet „kreditora-finsijera“ (eng. lender); reč je o telu koje finansijski podržava projekat.

Projekat JPP ostvaruje se neposredno preko projektne kompanije (to može biti društvo za posebne namene – DPN, ili javno preduzeće dokapitalizovano privatnim kapitalom).

Značajnu ulogu u realizaciji projekta JPP može da ima „isključivi kupac“ (eng. Off take purchaser); isključivi kupac je javno preduzeće ili javno telo koje se obavezuje da kupi utvrđenu količinu ili čitav obim proizvoda i usluga koji potiču iz projekta JPP (primer su ugovori o kupovini struje gde nacionalna kompanija kupuje struju proizvedenu iz postrojenja za proizvodnju električne energije; kupovina vode dobijene iz postrojenja za prečišćavanje vode).

Važno je naglasiti uključivanje šireg kruga učesnika u projektu JPP i ostvarivanje višeg nivoa deljenja prava, obaveza i odgovornosti imaju dvostruko pozitivno dejstvo na preraspodelu rizika iz sledećih razloga²⁸:

1. moguće je da se odgovornost za određene rizike usmeri na subjekat koji ima najviše interesa i u najpovoljnijoj je poziciji da određeni rizik umanji ili potpuno eliminiše;

²⁸ Isto., str. 67

2. posmatrajući sa stanovišta interesa javnog tela (pa i lokalne samouprave), veći broj subjekata omogućava veći manevarski prostor za javnog partnera da rizik raspodeli na način kojim od sebe otklanja posledice nastupanja određenih rizika.

S druge strane, navedene prednosti se, u slučaju nesnalaženja, površnosti, odsustva ekspertize i prevelikog uticaja subjektivnih interesa, mogu pretvoriti u ozbiljan problem u kome JPP postaje polje odmeravanja ekonomske, političke i socijalne snage učesnika. U svemu tome važno je uravnotežiti poslovnu elastičnost i pravnu sigurnost.

4.1.Preraspodela rizika: uloga finansijera

Cilj finansijera projekta JPP je da rizici što manje optereće projektnu kompaniju. Njegov se interes prevashodno ispoljava kroz zahtev za povraćaj sredstava, uz unapred utvrđenu stopu dobiti, definisanu prilikom strukturiranja finansijskog aranžmana. Dobit finansijera ne zavisi od dobiti projekta JPP, niti kvaliteta usluga ili delatnosti koje se ostvaruju projektom JPP. Takva korist (korist od dobiti koja premašuje postojeće projekcije) ne pripada finansijeru nego vlasniku. Finansijer će, stoga, insistirati da svi rizici koji nisu jasno naznačeni na određenog subjekta (tzv. rezidualni rizici) budu „otklonjeni“ od projektne kompanije. Rezidualni rizici po pravilu nastaju kod svih dugoročnih i komplikovanih (po strukturi, učesnicima i obimu) investicionih poduhvata, pa i projekata JPP. Kod tih projekata nije moguće u trenutku njihovog pravno-formalnog definisanja precizirati konačnu i potpunu raspodelu prava, obaveza, odgovornosti i, u skladu s tim, rizika. Ovi neraspoređeni rizici nazivaju se rezidualnim rizicima (preostalim rizicima), koji se ne mogu sa sigurnošću odrediti u momentu pravnog formalizovanja projekta JPP. Stoga se ugovori o JPP sa rezidualnim rizicima nazivaju nekompletnim ugovorima.

Kao i svaka druga poslovna aktivnost, i javno-privatno partnerstvo je skopčano sa rizicima na koje se nailazi tokom realizacije ugovorenog javnog projekta. Ovde je većina rizika projekta alocirana na privatnog partnera, dok su na javni sektor alocirani uglavnom oni rizici za koje se smatra da ovaj sektor raspolaže većim mogućnostima uticaja i upravljanja. U javno-privatnom partnerstvu, partneri dogovorno ulaze u zajednički posao kako bi se ostvarili zajednički ciljevi u jasno definisanom vremenskom okviru. Postoje i određeni projekti koji su realizovani na dobrovoljnoj osnovi bez bilo kakvog sporazuma ili ugovora, kao što je to slučaj sa „*Artery Programme*“ koji je realizovan u rurskoj oblasti, t.j. *Ruhr Wally* u Nemačkoj. Ovo je specifičan primer uspešnog javno-privatnog partnerstva u kome nije postojao bilo kakav legalni okvir²⁹. Formalni ugovor ili neformalni sporazum (na primer, pismo o namerama) obično specificira odgovornosti svakog partnera unutar projekta. Međutim, postoje objektivni ili subjektivni faktori kako strana u JPP-u, tako i uticaj trećih strana, koji mogu imati negativan upliv na postizanje

²⁹ Bothmann, F., R. Kerndlmaier, A. Koffeman, K. Mandel and S. Wallbank, *Artery – A Guidebook for Riverside Regeneration*, Springer AG, 2006. str. 112

ugovorom definisanih i dogovorenih rezultata.

Tokom definisanja partnerskih odnosa, javni sektor nastoji da osigura da će privatni sektor isporučiti uslugu određene vrednosti, obezbediti neophodne investicije i ponuditi i pružiti kontinuirana poboljšanja u srednjem i dugom roku³⁰. S druge strane, privatni sektor je primarno zainteresovan za ostvarivanje profitnog interesa. Zbog toga, prilikom kreiranja ugovora i obezbedjenja uslova za njegovo izvršenje, objektivni interes svih aktera je maksimiziranje ciljeva i jedne i druge strane. Međutim, mnogi faktori mogu da utiču da krajnji ishod JPP bitno odstupa od zamišljenog i dogovorenog, pri čemu iskustva zemalja u razvoju delom potvrđuju takve opasnosti.

Dve su grupe faktore od kojih zavisi uspešna realizacija konkretnog JPP projekta:

- 1.faktore posebnog karaktera;
- 2.faktore opšteg karaktera.

U faktore koji vode odstupanjima u rezultatima i ugovorenim obavezama konkretnog JPP projekta i specifični su za taj projekat ili projekte u istoj oblasti možemo nazvati faktorima posebnog karaktera. Na primer, u oblasti infrastrukture, u zavisnosti od faze izvođenja projekta, možemo razlikovati sledeće vrste rizika³¹:

- 1.rizici gradilišta, a u okviru njih:
 - uslovi gradilišta;
 - priprema gradilišta;
 - upotreba zemljišta;
 - tehnički rizici:
2. konstrukcioni rizici, a u okviru njih:
 - prekoračenje troškova;
 - kašnjenja sa završetkom;
 - neuspeh da se zadovolje kriterijumi performanse;
3. operativni rizici, a u okviru njih:
 - prekoračenje operativnih troškova;
 - kašnjenja ili prekid u poslovanju.

³⁰ Scottish health minister welcomes private expansion, Public Private Finance, 2005, Vol. 97. str. 1

³¹ Joksimović, Lj., Rizici u partnerstvu javnog i privatnog sektora, Ekonomski vidici, 2006, XI, Br. 2. str. 231

U opšte faktore, koji dovode do neuspeha ili deluju kao ograničenja koja vode limitiranom uspehu JPP-a, spadaju oni faktori koji deluju na određenom području frontalnog karaktera, t.j. utiču na sve projekte bez obzira na specifičnosti oblasti u kojima se vrši njihova realizacija. Drugim rečima, pri delovanju ove vrste faktora sasvim je svejedno da li se JPP realizuje u oblasti infrastrukture, energije, vodoprivrede ili upravljanja i otklanjanja otpada.

Najznačajniji faktori rizika neuspešne implementacije JPP-a su:

1. politički rizici;
2. legislativni i institucionalni rizici;
3. finasijski rizici;
4. tržišni rizici.

Politički rizici, kao i pravni i institucionalni, mogu veoma negativno uticati na realizaciju inače veoma uspešnih projekata. Izvor ove vrste rizika je javni sektor, zbog čega je odgovornost na njemu. Tako, na primer, odluke koje se donesu iz domena javne politike mogu imati štetno dejstvo na planove i programe, zbog čega nije moguće da se realizuju u skladu sa izvornim planovima. Pored političkih ograničenja, negativan uticaj imaju i institucionalni rizici, a rezultat su preplitanja odgovornosti različitih institucija i odsustva ili veoma slabih intersektorskih veza među njima³².

Za privatnog partnera JPP su uvek sekundarna oblast angažovanja jer je njegova primarna i glavna (po obimu investicija) oblast obično vezana za određene usluge i proizvode koji su tržišnog karaktera. Ukoliko bi se dogodilo da glavna ili primarna oblast privređivanja bude pogođena određenim negativnim trendovima koji bi ugrozili njegov opstanak, ili bi njegova imovina bila blokirana, to bi imalo negativnog uticaja na projekat JPP-a u kojem se pojavljuje kao partner. Na isporučivanje usluga odgovarajućeg kvaliteta i poslovanje po performansama koje odstupaju od ugovorenih, mogu uticati i makroekonomski faktori kao što su promene kamatnih stopa, inflacija, i slično. Ovi rizici deluju i na javni i na privatni sektor i na njihovu sposobnost da se u potpunosti pridržavaju i ispunjavaju svoj deo odgovornosti na koji su se obavezali ulaskom u zajednički projekat.

Kako bi se minimizirali uticaji i smanjila izvesnost aktiviranja i opštih i specifičnih faktora, danas se koriste brojne forme upravljanja rizicima, i one u značajnoj meri mogu doprineti stabilnijim i dugoročno održivim partnerstvima između javnog i privatnog sektora.

Vlade su najodgovornije za pružanje usluga koje su im date u mandat. U tom smislu, njihov rizik je neograničen, jer se komunalne usluge, kao što je snabdevanje vodom ili grejanje, moraju

³² Policy Network, Policy Paper 15, 2006. str 17

isporučivati i u isto vreme se moraju očuvati radna mesta ljudi koji rade u javnom sektoru. Ipak, rizik, koji se definiše kao „faktor, događaj ili uticaj koji ugrožava uspešan završetak projekta u smislu roka, cene ili kvaliteta”, može se donekle smanjiti (EU 2003). Pod upravljanjem rizikom podrazumeva se dodela zaduženja ugovornim stranama u javno- privatnom partnerstvu koje su sposobne da se uspešno izbore s određenim problemom. Kao što analize slučajeva pokazuju, najveća pretnja javno- privatnom partnerstvu je upravo nepotpuna analiza rizika.

Rizici koje podrazumevaju projekti javno- privatnog partnerstva mogu se na razne načine klasifikovati. Statistički pristup utvrđuje rizike izgradnje, raspoloživosti i potražnje. Drugi način klasifikacije može biti razdvajanje pravnih od komercijalnih rizika u situacijama kada one prve nedvosmisleno snosi javni, a druge uglavnom privatni partner. Mora se ići i dalje od toga i moraju se utvrditi i potkategorije rizika, koje je korisno proceniti i potom na osnovu toga odlučiti koji partner bi mogao da redukuje koji od njih i ko je odgovoran u slučaju neuspeha. Kategorije koje se navode u smernicama Evropske unije obuhvataju rizike koji se odnose na devizni kurs, političke rizike, kao i ekološke i arheološke rizike skopčane s velikim infrastrukturnim projektima. Preterano rigidni ugovori mogu ugroziti profitabilnost projekata javno-privatnog partnerstva kod kojih nisu definisani načini podele potencijalne dobiti sa javnim sektorom. Razvijene su složene metodologije procene za osmišljavanje aranžmana između javnog i privatnog sektora. U Velikoj Britaniji u širokoj je primeni analiza odnosa cene i kvaliteta (vrednost za novac). Da bi se utvrdili strogo finansijski faktori, koristi se metod poznat kao komparator troškova javnog sektora. On se sastoji u poređenju troškova realizacije projekta javno-privatnog partnerstva sa troškovima u slučaju da se projekat realizuje putem javne nabavke (OECD 2008). Ovo takođe podrazumeva dodatno finansiranje javno-privatnog partnerstva investicije iz kredita za kapitalne rashode, ne samo iz tekućeg budžeta, čime se dopunjava privatno finansiranje projekta. Kvantitativno izražavanje svih potencijalnih troškova hipotetičkog javnog projekta, počev od osmišljavanja pa sve do eksploatacije, veoma je kompleksan zadatak. Pri tom se moraju predvideti i promene u sredstvima aktive. Ovde, kao i kod svake studije o izvodljivosti i izveštaja o proceni efekta, presudni faktori su stopa inflacije, diskontna stopa i obračun režijskih/opštih troškova.

**PETI DEO
JAVNE NABAVKE**

5. DEFINICIJA JAVNIH NABAVKI

Pribavljanje dobara, usluga i radova od strane državnih organa, javnih preduzeća i javnih ustanova uz obaveznu primenu posebnih procedura propisanim zakonom, smatra se javnim nabavkama.

Javna nabavka predstavlja pribavljanje dobara, usluga ili ustupanje izvođenja radova od strane državnog organa, organizacije, ustanove ili drugih pravnih lica koji se, u smislu zakona, smatraju naručiocima, na način i pod uslovima propisanim zakonom. Iz zakonske definicije pojma javne nabavke može se izdvojiti nekoliko bitnih elemenata pojma javne nabavke. Prvi bitan element pojma javne nabavke jeste da je u pitanju pribavljanje, znači sticanje nekog prava nad predmetom javne nabavke. Drugi bitan element pojma jeste da je predmet javne nabavke pribavljanje dobra, usluge ili ustupanje izvođenja radova. Treći i poslednji bitan element pojma javne nabavke je da se pribavljanje predmeta javne nabavke vrši od strane državnog organa, organizacije, ustanove ili drugih pravnih lica, koja se, u smislu ZJN-a, smatraju naručiocima.

Javne nabavke, preko kojih država opredeljuje šta će se kupovati, kako i po kojim cenama, predstavljaju 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 očekivan način, neophodno je da sistem javnih nabavki bude uspešan u vršenju svojih funkcija. A ključni preduslov za stvaranje efikasnog i nediskriminatornog sistema javnih nabavki jeste uspostavljanje odgovornosti i kontrole u ovoj oblasti. Međutim, šire posmatrano, uspostavljanje sistema odgovornosti i kontrole znatno je složeniji i veći izazov u javnom sektoru nego u privatnom. Pri tom, postoje velike razlike između pojedinih delova javnog sektora.

Suština javne nabavke jeste da svi organi, organizacije koje se finansiraju iz budžeta države, vrše nabavke na način koji će sprečiti zloupotrebe, omogućiti nabavke po najpovoljnijim uslovima, prema načelima javnih nabavki.

U Srbiji je prvi put donešen Zakon o javnim nabavkama u julu 2002. godine, dopunjen je 2004., a novi Zakon o javnim nabavkama je stupio na snagu 06.01.2013. godine.

Osnovne karakteristike javne nabavke su:

- 1) pribavljanje određenog prava na osnovu teretnog ugovora,
- 2) pribavljanje dobra, usluge ili ustupanje izvođenja radova,
- 3) pribavljanje od strane naručioca

U situaciji kada je pribavljanje dobara, usluga ili ustupanje izvođenja radova besteretan pravni posao (npr. ugovor o poklonu), ne primenjuju se odredbe Zakona o javnim nabavkama.

Koncesijom se ustupa pravo korišćenja nekog opšteg dobra, ili prirodnog bogatstva, ili pravo obavljanja delatnosti od opšteg interesa, za razliku od javne nabavke, gde naručilac ne ustupa ništa, nego pribavlja dobra, usluge ili izvođenje radova.

Predmet javno-privatnog partnerstva je uglavnom ustupanje obavljanja nekog javnog posla, odnosno ustupanje vršenja javne delatnosti privatnom sektoru od strane države.

Shodno odredbama Zakona o javnim nabavkama, predmet javne nabavke jeste:

- isporuka dobara,
- pružanje usluga i
- izvođenje radova.

Ugovor o javnoj nabavci dobara može obuhvatiti i pružanje usluga ako su one nužno vezane za isporuku dobara (montaža, prevoz, osiguranje ili druge usluge definisane od strane naručioca).

5.1. Javne nabavke po partijama

Javne nabavke po partijama su posebna vrsta javnih nabavki, gde se predmet javne nabavke može oblikovati u više posebnih celina-partija, tako da se svaka partija može posebno ugovarati. Pri određivanju vrednosti javne nabavke po partijama, uzima se vrednost svih partija za period od godinu dana od dana početka ugovaranja prve partije.

Istovremeno, ova vrsta javnih nabavki treba da omogući i ponuđačima širi pristup javnom pozivu naručioca, da ne moraju (ako nemaju) da podnose ponudu za celu javnu nabavku, koja je oglašena. Podela nabavke na partije ne može naručiocu da omogući da se postupak nabavke vodi tako da svaka partija bude nabavka male vrednosti³³.

5.2. Načela javnih nabavki

Procedure javnih nabavki dobara, usluga ili radova zasnivaju se na četiri osnovna načela kojima se na sažet način definišu sva pitanja vezana za prava i obaveze učesnika u postupku javnih nabavki.

³³ **Error! Reference source not found.**, str. 64-66**Error! Reference source not found.**

Zakonom su propisana sledeća načela:

- Načelo ekonomičnosti i efikasnosti upotrebe javnih sredstava
- Načelo obezbeđivanja konkurencije među ponudjačima
- Načelo transparentnosti postupka javne nabavke
- Načelo jednakosti ponudjača.

Sva načela međusobno su povezana i tek primena svih načela zajedno čini celinu sistema javnih nabavki, tj. procedura koja se u postupku javnih nabavki moraju istovremeno primenjivati da bi taj postupak bio dosledno sproveden, odnosno da bi Zakon bio pravilno primenjen.

Načelo ekonomičnosti i efikasnosti upotrebe javnih sredstava - Podrazumeva obavezu naručilaca da obezbede da se postupak javne nabavke sprovodi i izbor najpovoljnije ponude vrši u rokovima i na način propisan zakonom i sa što manje troškova vezanih za realizaciju javne nabavke. Načelo ekonomičnosti i efikasnosti je u direktnoj vezi sa jednim od osnovnih razloga za regulisanje javnih nabavki, a to je efikasna upotreba javnih sredstava, te se može smatrati osnovnim načelom.

Načelo obezbeđivanja konkurencije među ponudjačima - Obezbeđivanje konkurencije je osnovni način obezbeđenja ekonomične i efikasne upotrebe javnih sredstava. Ono u suštini znači da se u javnom sektoru ugovor zaključuje sa onim pravnim ili fizičkim licem koje je izabrano posredstvom nadmetanja, odnosno da se izbor najpovoljnije ponude vrši kroz postupak koji podrazumeva konkurenciju. Naime, samo kroz postupak javne nabavke koji podrazumeva konkurenciju naručioci mogu da računaju da će dobiti najbolji mogući odnos cene i kvaliteta ponuđenih dobara, usluga i radova, kao i najbolje moguće uslove realizacije konkretnog ugovora o javnoj nabavci.

Načelo transparentnosti postupaka javne nabavke - Postupci u kojima se odlučuje o javnim nabavkama moraju biti jasni učesnicima i dostupni uvidu javnosti. Naime, samo na taj način može da se obezbedi efektivna, „stvarna” konkurencija, kao osnovno sredstvo za obezbeđivanje efikasne i ekonomične upotrebe javnih sredstava. Načelo transparentnosti se materijalizuje pre svega kroz propisivanje obaveze oglašavanja što je moguće većeg broja oglasa. Načelo transparentnosti se ne ostvaruje samo objavljivanjem oglasa o javnim nabavkama, već i omogućavanjem uvida u ponude i dokumentaciju koja se sastavlja u postupku javne nabavke.

Načelo jednakosti ponudjača - Ostvarivanje načela jednakosti ponudjača je, uz ostvarivanje načela transparentnosti postupka, osnovni preduslov za obezbeđivanje konkurencije u postupcima javnih nabavki. Naručilac je obavezan da u svim fazama postupka javne nabavke obezbedi jednak položaj svim ponudjačima. Svako neopravdano favorizovanje određenog

ponuđača, odnosno diskriminisanje nekog drugog predstavlja kršenje načela jednakosti ponuđača, te takvo postupanje predstavlja kršenje prava ponuđača u postupcima javnih nabavki. Naručioci su obavezni da tokom trajanja postupka javnih nabavki obezbeđuju jednak tretman ponuđačima na taj način što neće svojim radnjama u postupku dovoditi određene ponuđače u privilegovani položaj u odnosu na druge. Takođe, naručiocima je zabranjeno određivanje uslova koji bi značili teritorijalnu, predmetnu ili ličnu diskriminaciju među ponuđačima. Međutim, zakon 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 domaće ponuđače, odnosno na ponuđače koji nude dobra domaćeg porekla.

5.3. Nabavke na koje se zakon ne primenjuje

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

1) od organizacija koje se, u smislu ovog zakona, smatraju naručiocem i kojima je Republika Srbija, teritorijalna autonomija ili lokalna samouprava na osnovu posebnog zakona, podzakonskog akta ili drugog propisa dodelila posebno ili isključivo pravo na obavljanje delatnosti pružanja usluga koje su predmet javne nabavke;

2) za koje važe drugačija pravila nabavke a koje se sprovode:

a) po osnovu međunarodnog sporazuma koji se odnosi na isporuke dobara, izvođenje radova, pružanje usluga ili javne konkurse za nacрте,

b) iz sredstava stranih kredita (zajmova) u skladu sa posebnim postupcima međunarodnih organizacija;

3) radi obezbeđivanja osnovnih životnih uslova u slučajevima elementarnih nepogoda, drugih nesreća ili havarija, u skladu sa propisima kojima se uređuje zaštita od takvih nepogoda, nesreća odnosno havarija;

4) nabavke za koje je posebnim propisom određeno da mogu biti proglašene poverljivim i koje je nadležni organ svojom odlukom, zasnovanom na ovlašćenjima iz posebnog propisa odredio kao poverljive, zbog toga što bi saznanje neovlašćenih lica da se takve nabavke sprovode, ili saznanje da predmeti nabavke imaju određene specifikacije ili da se vrše od određenog ponuđača, ugrozilo bezbednost države ili građana;

5) dobara koje naručilac nabavlja radi dalje prodaje, radi prerade i prodaje, kao i radi pružanja usluga trećim licima na tržištu, pod uslovom da naručilac nema isključiva ili posebna prava preprodaje ili iznajmljivanja tih dobara, odnosno pružanja usluga za koje će ta dobra koristiti;

6) dobara koja se, uz prethodnu saglasnost Vlade, nabavljaju od Republičke direkcije za robne rezerve;

7) nepokretnosti ili prava u vezi sa njima, s tim što se na nabavku finansijskih usluga neophodnih za nabavku nepokretnosti primenjuju odredbe ovog zakona;

8) koje se odnose na kupovinu, razvoj, produkciju ili koprodukciju radio i televizijskog programa ili vremena za emitovanje programa;

9) usluga glasovne telefonije, teleksa, radio-telefonije, pejdžinga, interneta i satelitskih usluga;

10) usluga arbitraže i sporazumnog rešavanja sporova;

11) finansijskih usluga u vezi sa emitovanjem, prodajom, kupovinom ili prenosom hartija od vrednosti ili drugih finansijskih instrumenata;

12) koje se odnose na zasnivanje radnog odnosa i zaključivanje ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova;

13) usluga istraživanja i razvoja, osim u slučaju kada rezultate istraživanja naručilac koristi isključivo za svoje potrebe u obavljanju svojih delatnosti, pod uslovom da troškove tih usluga snosi u potpunosti naručilac;

14) usluga stručnih fizičkih lica, preduzetnika ili pravnih lica koja u ime i za račun i pod nadzorom Agencije za privatizaciju obavljaju poslove iz delatnosti stečajnog upravnika.

Ministar nadležan za poslove finansija utvrđuje spisak međunarodnih organizacija iz stava 1. tačka 2) podtačka b) ovog člana, čiji se posebni postupci javnih nabavki mogu primenjivati umesto odredaba ovog zakona.

5.4.Postupci javnih nabavki

Vrste postupaka su:

1. Otvoreni postupak
2. Restriktivni postupak
3. Pregovarački postupak sa objavljivanjem javnog poziva
4. Pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva
5. Konkurs za nacрте i
6. Postupak javne nabavke male vrednosti

5.4.1.Otvoreni postupak

Otvoreni postupak je postupak koji u najvećoj meri obezbeđuje poštovanje osnovnih načela Zakona o javnim nabavkama. Naime, to je postupak koji je najtransparentniji -pre svega zbog obaveze objavljivanja javnog poziva. Otvoreni postupak je istovremeno i postupak koji je

najkonkurentniji, jer objavljivanjem javnog poziva najveći broj potencijalnih ponuđača može doći do informacije da se sprovodi javna nabavka, te i podneti ponude ukoliko mogu da odgovore zahtevima naručioca. Rok za podnošenje ponuda u ovom postupku ne može biti kraći od 30 dana od dana objavljivanja javnog poziva u "Službenom glasniku RS".

Otvoreni postupak se pokreće odlukom o pokretanju postupka javne nabavke kada se ispune uslovi za pokretanje postupka javne nabavke³⁴. Istovremeno sa donošenjem odluke o pokretanju postupka javne nabavke naručilac donosi rešenje o obrazovanju komisije za javne nabavke, koja ima predsednika i najmanje dva člana. Jedan član komisije za javne nabavke mora da bude diplomirani pravnik (može da bude i predsednik), dok član komisije za javne nabavke može da bude i službenik za javne nabavke³⁵.

Sledeću fazu postupka čini priprema konkursne dokumentacije. U otvorenom postupku naručilac je dužan da objavi javni poziv za prikupljanje ponuda. Javni poziv se objavljuje u „Službenom glasniku Republike Srbije“ i na Portalu Uprave za javne nabavke³⁶. Javni poziv u otvorenom postupku sadrži podatke: o naručiocu, predmetu nabavke, uslovima za učestvovanje u postupku, kriterijumu i elementima kriterijuma za izbor najpovoljnije ponude, vremenu i mestu uvida u konkursnu dokumentaciju, uslovima za preuzimanje konkursne dokumentacije, vremenu i mestu podnošenja ponude, vremenu i mestu otvaranja ponuda, roku za donošenje odluke o izboru najpovoljnije ponude, imenu osobe za kontakt koja će pružati dodatne informacije, kao i druge podatke neophodne za obaveštavanje ponuđača³⁷.

Naručilac može i da objavi prethodni raspis, a isti je dužan da objavi ukoliko je okvirna vrednost nabavke veća od 50.000.000 dinara³⁸. Otvaranje ponuda je javno³⁹. Naručilac je dužan da o postupku otvaranja ponuda vodi zapisnik, u koji se unose naročito sledeći podaci: broj pod kojim je ponuda zavedena; naziv ponuđača; ponuđena cena i eventualni popusti koje nudi ponuđač; podaci iz ponude koji su određeni kao elementi kriterijuma i nedostaci u ponudama⁴⁰. Naručilac dostavlja ponuđačima zapisnik o otvaranju ponuda u roku od 3 dana od dana okončanja postupka otvaranja ponuda⁴¹.

³⁴ Zakon o javnim nabavkama član 27.

³⁵ Pravilnik o kriterijumima za obrazovanje komisija za javne nabavke član 3.

³⁶ Zakon o javnim nabavkama član 69.

³⁷ Isto, član 72. stav 4

³⁸ Isto, član 71.

³⁹ Isto, član 75.

⁴⁰ Isto, član 76.

⁴¹ Isto, član 77.

Nakon otvaranja ponuda sledi faza stručne ocene ponuda koju vrši komisija za javnu nabavku i o tome je dužna da sastavi pismeni izveštaj. Na osnovu izveštaja o stručnoj oceni ponuda naručilac donosi odluku o izboru najpovoljnije ponude. Zakon o javnim nabavkama propisuje da odluka mora biti obrazložena i da mora sadržati podatke navedene u izveštaju o stručnoj oceni ponuda. Odluku naručilac dostavlja svim ponuđačima u roku od 3 dana od dana donošenja odluke⁴². Po isteku roka za podnošenje zahteva za zaštitu prava naručilac zaključuje ugovor⁴³. U roku od 3 dana od dana zaključenja ugovora naručilac obaveštenje o zaključenom ugovoru o javnoj nabavci dostavlja radi objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije“ i objavljuje na Portalu javnih nabavki⁴⁴.

5.4.2. Restriktivni postupak

Naručilac može sprovesti restriktivni postupak kada su predmet javne nabavke takva dobra, usluge ili radovi koji, s obzirom na tehničku, kadrovsku i finansijsku osposobljenost, mogu biti ispunjeni, pruženi, odnosno izvedeni od ograničenog broja ponuđača. Takođe, ovaj postupak se može sprovesti i kada javnu nabavku nije moguće planirati sa stanovišta obima i vremena, a predmet te nabavke su povremene usluge ili potrošna dobra, odnosno povremene popravke ili radovi na održavanju.

Za prvu fazu restriktivnog postupka uvodi se pojam prijava umesto ponuda, što je i logično rešenje, s obzirom da se u prvoj fazi priznaje kvalifikacija ponudjačima te da faktički nema ponude. Naručilac je dužan da u roku određenom u javnom pozivu, donese obrazloženu odluku o priznanju kvalifikacije, kao i da obavezno navede razloge za odbijanje ostalih prijava. Najmanji broj kandidata koje se mora naći na listi je 3, a period kvalifikacije ne može biti duži od 2 godine.

U drugoj fazi restriktivnog postupka naručilac poziva kandidate sa liste, i to sve, da podnesu ponude. Otvaranje ponuda u drugoj fazi restriktivnog postupka je javno. Nakon otvaranja ponuda sledi faza stručne ocene ponuda. O sprovedenoj stručnoj oceni ponuda komisija za javnu nabavku sastavlja izveštaj na osnovu kojeg naručilac donosi odluku o izboru najpovoljnije ponude, odnosno odluku o obustavi postupka ukoliko nisu ispunjeni opšti uslovi za izbor najpovoljnije ponude.

Odluku o izboru najpovoljnije ponude, odnosno odluku o obustavi postupka naručilac dostavlja ponuđačima u roku od 3 dana od dana donošenja odluke. Po isteku roka za podnošenje

⁴² Zakon o javnim nabavkama član 81

⁴³ Isto, član 82.

⁴⁴ Isto, član 74.

zahteva za zaštitu prava naručilac zaključuje ugovor. U roku od 3 dana od dana zaključenja ugovora naručilac dostavlja obaveštenje o zaključenom ugovoru radi objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije“ i objavljuje na Portalu javnih nabavki.

5.4.3.Pregovarački postupak sa objavljivanjem javnog poziva

U zakonu su predviđena tri slučaja u kojima je moguće sprovesti ovaj postupak:

1. ako u otvorenom postupku ili u drugoj fazi restriktivnog postupka naručilac dobije sve neispravne ili neprihvatljive ponude pod uslovom da se prvobitno određeni uslovi za učešće u postupku, tehničke specifikacije i kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude ne menjaju. Ako naručilac odluči da u pregovaračkom postupku pozove sve ponuđače koji su učestvovali u otvorenom ili u drugoj fazi restriktivnog postupka da dopune svoje ponude tako da ih učine ispravnim i prihvatljivim, nije dužan da objavi javni poziv za podnošenje ponuda. Ponudena cena u ovom pregovaračkom postupku ne može biti veća od ponudene cene u otvorenom ili restriktivnom postupku.
2. u izuzetnim slučajevima kada zbog prirode radova, dobara ili usluga, kao i rizika vezanih za njih, nije moguće unapred proceniti vrednost javne nabavke,
3. u slučaju javne nabavke radova isključivo za potrebe istraživanja, razvoja ili eksperimenata, a ne u svrhu ostvarivanja dobiti, niti da bi se nadoknađivali troškovi istraživanja i razvoja.

Naručilac nije u obavezi da pribavi prethodno mišljenje Uprave za javne nabavke, niti da dostavi izveštaj o sprovedenom postupku. Takođe, u obavezi je da obezbedi da ugovorena cena ne bude veća od uporedive tržišne i da sa dužnom pažnjom proveriti kvalitet predmeta javne nabavke. U konkursnoj dokumentaciji moraju biti određeni elementi ugovora o kojima će se pregovarati kao i sam način pregovaranja, a naručilac je dužan da vodi zapisnik o pregovaranju.

5.4.4.Pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva

U članu 24. Zakona o javnim nabavkama je predviđeno 11 slučajeva kada se ovaj postupak može primeniti. Aktuelni zakon propisuje da je naručilac dužan da u roku od tri dana od dana izbora najpovoljnije ponude dostavi Upravi za javne nabavke izveštaj o dodeli ugovora u pregovaračkom postupku iz člana 24. stava 1. tačka 4. Zakona (po hitnosti) koji sadrži podatke iz člana 80. ovog zakona.

Kao i kod pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva, i u ovom postupku naručilac je u obavezi da obezbedi da ugovorena cena ne bude veća od uporedive tržišne i da sa

dužnom pažnjom proveriti kvalitet predmeta javne nabavke. U konkursnoj dokumentaciji moraju biti određeni elementi ugovora o kojima će se pregovarati kao i sam način pregovaranja a naručilac je dužan da vodi zapisnik o pregovaranju.

5.4.5. Konkurs za nacрте

Konkurs za nacрте je postupak javne nabavke u kojem nacрт, plan ili dizajn bira žiri koji je izabrao naručilac. Žiri čine fizička lica i Zakon o javnim nabavkama propisuje dva uslova u vezi sa tim ko može da bude član žirija.

Prvi se odnosi na profesionalne kvalifikacije članova. Naime, ukoliko naručilac zahteva od učesnika na konkursu posebne profesionalne kvalifikacije ili iskustvo, najmanje jedna trećina članova žirija mora imati najmanje jednake kvalifikacije, odnosno iskustvo.

Drugi uslov je taj da član žirija ne sme da bude povezan sa učesnicima na konkursu. Žiri je u odlučivanju samostalan, odnosno odluku donosi na osnovu pravila struke i na osnovu merila propisanih u javnom pozivu i konkursnoj dokumentaciji.

Za razliku od ostalih postupaka javnih nabavki, gde se donosi odluka o izboru najpovoljnije ponude, žiri prilikom odlučivanja u konkursu donosi odluku o nagrađivanju određenog nacрта, plana ili dizajna (ili više njih). Konkurs može da bude i sastavni deo drugog postupka javne nabavke (npr. restriktivnog postupka za izradu projektno-tehničke dokumentacije).

5.4.6. Javne nabavke male vrednosti

Javne nabavke male vrednosti su nabavke istorodnih dobara, usluga ili radova čija vrednost na godišnjem nivou ne prelazi vrednost određenu u Zakonu o budžetu Republike Srbije.

Po novom Zakonu o javnim nabavkama, nabavka male vrednosti, jeste nabavka istovrsnih dobara, usluga ili radova čija je ukupna procenjena vrednost na godišnjem nivou od 400.000 dinara do 3.000.000 po ZJN od 01.04.2013. godine.

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.

Naručilac je dužan da poziv za podnošenje ponuda objavi na Portalu JN i sajtu naručioca-jednakost za sve ponuđače

**VREDNOST JAVNIH
NABAVKI**

2013. godina

Opis	Iznos (din.) - Primena do 31.3.2013. godine*	Iznos (din.) - Primena od 1.4.2013. godine**	
		za dobra i usluge	za radove
Javna nabavka male vrednosti	od 349.000 do 3.493.000	od 400.000 do 3.000.000	od 400.000 do 3.000.000
Javna nabavka velike vrednosti	preko 3.493.000	preko 3.000.000	preko 3.000.000
Naručilac zahteva bankarsku garanciju	preko 710.015.000	preko 250.000.000	preko 500.000.000

* U skladu sa Zakonom o javnim nabavkama

** U skladu sa Zakonom o javnim nabavkama

ŠESTI DEO
ISTRAŽIVANJE TRŽIŠTA, PLANIRANJE,
FINANSIJSKI PLAN I MODEL PLANA
NABAVKE

6. ISTRAŽIVANJE TRŽIŠTA

Naručilac kao kupac dobara (naručilac usluga/radova) ima položaj učesnika na tržištu. Kako bi naručilac pre početka postupka javne nabavke proverio relevantno tržište i prikupio valjane i pouzdane informacije koje pomažu prilikom odlučivanja i planiranja aktivnosti, treba da izvrši istraživanje tržišta raspoloživim metodama preko Interneta, literature, analizama itd.

Istraživanjem tržišta naručilac dolazi do do relevantnih informacija koje treba koristiti u oblikovanju predmeta javne nabavke, tehničkih specifikacija, a sve u skladu sa objektivnim potrebama naručioca. Ako dovoljno poznaje svoje potrebe naručilac može odrediti i strategiju u dodeli javnih nabavki.

Strategijom naručilac treba da odredi:

- kakvu konkurenciju može da očekuje;
- željeni odnos između cene i kvaliteta ponuđenog predmeta nabavke (nabavka treba da bude ekonomična, da rezultira najboljim kvalitetom roba i usluga za plaćenu cenu, odnosno najnižom cenom za prihvatljivi kvalitet roba i usluga, dakle, najbolja kombinacija cene i kvaliteta, posmatrano iz ugla potreba naručioca);
- kako će se pregovarati sa ponuđačima kako bi se postigli najbolji efekti pregovaranja;
- druge pogodnosti koje naručilac želi da postigne u postupku javne nabavke.

6.1. Planiranje

U procesu primene Zakona o javnim nabavkama ključnu ulogu ima planiranje javnih nabavki.

Određivanje prioritetnog 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 sa osnovnim načelima javnih nabavki: transparentnosti, obezbeđivanja konkurencije među ponuđačima, nediskriminacije ponuđača, ekonomičnosti i efikasnosti javne nabavke.

6.2. Plan nabavki

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, odnosno 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.

Osnov za donošenje plana nabavki je usvojeni budžet⁴⁵, odnosno finansijski plan naručioca. Izrađuje se na godišnjem nivou. Donosi ga direktor ili upravni odbor. Zakon o javnim nabavkama ne reguliše direktno njegovu sadržinu.

Uprava za javne nabavke je izradila model Plana nabavki i time olakšala naručiocima izradu istog.

Model Plana nabavki sadrži:

- 1) Predmet nabavke
- 2) Redni broj javne nabavke za tekuću godinu
- 3) Vrsta postupka u kojoj se planira njeno sprovođenje
- 4) Procenjena vrednost javne nabavke
- 5) Podaci o aproprijaciji u budžetu⁴⁶, odnosno o finansijskom planu za plaćanje (izvor finansiranja)
- 6) Okvirno vreme pokretanja postupka tj. donošenja odluke o pokretanju postupka;
- 7) Okvirno vreme realizacije ugovora.

6.3. Javne nabavke u Republici Srbiji

Dobro uređen i jedinstven sistem javnih nabavki koristan je i za državu kao kupca i za preduzeća kao ponuđače. Stvaranjem uslova za slobodnu, nediskriminatornu konkurentsku borbu među ponuđačima, država može da ostvari najpovoljniju kupovinu, što znači da se postiže najveća upotrebna vrednost za utrošena sredstva. Na taj način država pokazuje svojim građanima da raspolaže njihovim novcem tako da maksimizira korist od svakog potrošenog dinara. Time se stvara i ambijent koji je povoljan za realizaciju programa podržanih iz evropskih predpristupnih fondova finansiranih novcem evropskih poreskih obveznika. Transparentnost, slobodna konkurencija i pravna sigurnost u oblasti javnih nabavki smanjuju ukupan poslovni rizik zemlje čime ona postaje privlačnija za strane firme i investitore, što ima značajne efekte na dinamiku

⁴⁵ **Error! Reference source not found.**

str. 150-154

⁴⁶ Isto, str. 150-154

budućeg privrednog razvoja Republike Srbije. Vrednost javnih nabavki u Republici Srbiji, u 2010. godini, iznosila je 273 milijarde dinara ili 9,96% bruto domaćeg proizvoda (u daljem tekstu: BDP). S obzirom da je udeo javnih nabavki u BDP, u 2005. godini, iznosio 7,41%, kao i da je BDP u periodu 2005-2010. godina rastao, proizlazi da su javne nabavke rasle brže i da se njihov relativni značaj povećavao tokom posmatranih pet godina. To, istovremeno, znači i da javne nabavke imaju veliki značaj za privredu Republike Srbije i rast životnog standarda stanovništva, kao i da će se ovaj trend rasta relativnog značaja nastaviti i u budućnosti, imajući u vidu da je prosečno učešće javnih nabavki u BDP zemalja EU, u 2008. godini, iznosilo 17%.

6.4.Reforma javnih nabavki u kontekstu integracije Republike Srbije u EU

Pristupanje Republike Srbije EU podrazumeva uspostavljanje odgovarajuće institucionalne organizacije u skladu sa dobrom praksom EU i doslednu primenu propisa u svim segmentima sistema javnih nabavki. Tokom procesa pregovora radiće se na uspostavljanju regulatornog i institucionalnog okvira koji će obezbediti dosledno sprovođenje politike javnih nabavki koja je usaglašena sa pravnim tekovinama EU - *acquis communautaire*. U „Nacionalnoj strategiji Srbije za pristupanje Evropskoj uniji“ posebno se ukazuje na značaj oblasti javnih nabavki u okviru procesa pristupanja EU: „Oblast javnih nabavki je od posebnog značaja jer njeno funkcionisanje ima uticaja na odnos između države i privrednog sektora, pravilno korišćenje budžeta, privredni razvoj Republike Srbije, ali i na druge neekonomske parametre, kao što je borba protiv korupcije“.

6.5.Opšti ciljevi

Polazeći od značaja javnih nabavki i strateškog opredeljenja Republike Srbije za pristupanje EU, opšti ciljevi su:

- unapređivanje jedinstvenog sistema javnih nabavki u Republici Srbiji;
- povećanje efikasnosti sistema javnih nabavki;
- smanjivanje neregularnosti u sistemu javnih nabavki;
- usaglašavanje sa direktivama i drugim aktima EU;
- podsticanje održivog ekonomskog razvoja Republike Srbije i rast životnog standarda građana.

6.6.Regulatorni okvir sistema javnih nabavki

Zakon o javnim nabavkama (u daljem tekstu: ZJN), koji je stupio na snagu 2013. godine predstavlja osnovni i opšti zakon u sistemu javnih nabavki Republike Srbije. Takođe, sa stanovišta sistema javnih nabavki značajan je i Zakon o koncesijama. Naime, prema direktivama 2004/17/EZ i 2004/18/EZ, oblast koncesija, tačnije koncesije javnih radova, zajedno sa javnim

nabavkama, predstavlja oblast dodele javnih ugovora i regulisana je na jedinstven način. Takođe, od značaja za sistem javnih nabavki su i drugi zakoni čija primena, s obzirom na predmet javne nabavke, odnosno na druga pitanja koja su od značaja za sprovođenje javnih nabavki, nije posebno uređena ZJN.

6.7.Zakon o javnim nabavkama

ZJN reguliše oblast javnih nabavki na sveobuhvatan način. Njime je obuhvaćen celokupan postupak javne nabavke i postupak zaštite prava u postupcima javne nabavke; obaveze naručioca u pogledu izveštavanja; definisani osnovni pojmovi javnih nabavki kao što su ugovor o javnoj nabavci, pojam naručioca, predmet javne nabavke, postupci javnih nabavki, javne nabavke u posebnom sektoru (energetika, saobraćaj, vodoprivreda, rudarstvo i telekomunikacije); definisane nadležnosti Uprave za javne nabavke i formiranje, način rada i nadležnosti Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. ZJN je uveo nekoliko značajnih novina u sistem javnih nabavki: sertifikacija službenika za javne nabavke; elektronsko oglašavanje na Portalu javnih nabavki; tromesečno izveštavanje Uprave za javne nabavke o sprovedenim postupcima javnih nabavki i zaključenim ugovorima, formiranje Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, kao nezavisnog organa itd.

6.8.Institucije u sistemu javnih nabavki

Glavne institucije u sistemu javnih nabavki trenutno su: Ministarstvo finansija, Uprava za javne nabavke, Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i Državna revizorska institucija.. Imajući u vidu da je za potpuno uređenje sistema javnih nabavki neophodno menjati i neke zakone iz nadležnosti drugih institucija, jasno je da je koordinacija u radu institucija od ključnog značaja za uspešnu reformu sistema javnih nabavki.

Ministarstvo finansija je, na osnovu Zakona o ministarstvima resorno ministarstvo u oblasti javnih nabavki. Shodno odredbama Zakona o ministarstvima, Ministarstvo finansija obavlja poslove državne uprave koji se odnose, između ostalog i na javne nabavke.

U tom smislu, Ministarstvo finansija priprema nacрте zakona, druge propise i opšte akte za Vladu, te predlaže Vladi strategije razvoja i druge mere kojima se oblikuje politika Vlade u oblasti javnih nabavki. Ministarstvo finansija ima i značajna kontrolna ovlašćenja i vrši nadzor nad primenom Zakona o javnim nabavkama. U okviru Ministarstva finansija, poslove koji se neposredno odnose na oblast javnih nabavki obavlja Sektor za sistem javnih nabavki, finansiranje političkih stranaka i sprovođenje strategije i planova integriteta, to jest Grupa za sistem javnih nabavki, zatim Sektor za budžetsku inspekciju i Sektor- Centralna jedinica za harmonizaciju. Trenutno, navedene jedinice unutar Ministarstva finansija ne raspolažu dovoljnim kadrovskim kapacitetima za uspešno obavljanje poslova propisanih zakonom.

Uprava za javne nabavke je posebna organizacija koja obavlja stručne poslove u oblasti javnih nabavki, obezbeđuje uslove za ekonomičnu, efikasnu i transparentnu upotrebu javnih finansijskih sredstava za javne nabavke i podsticanje konkurentnosti i ravnopravnosti ponuđača u postupcima javnih nabavki. Uprava za javne nabavke, na prvom mestu, obavlja stručne poslove koji su usmereni ka unapređenju sistema javnih nabavki i stvaranju dobre prakse u primeni ZJN. U Upravi za javne nabavke trenutno nema dovoljno ljudskih kapaciteta za obavljanje poslova Uprave, koji su određeni ZJN.

Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki je samostalan i nezavisan organ Republike Srbije, koji obezbeđuje zaštitu prava ponuđača i javnog interesa u postupcima javnih nabavki. Republička komisija je drugostepeni organ u sistemu zaštite prava. Predsednika i članove bira Narodna skupština, na predlog Vlade. Republička komisija za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini. S obzirom da je Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki kao nezavisno telo osnovana u oktobru 2010. godine, još uvek traje popunjavanje radnih mesta. Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta predviđeno je zapošljavanje dodatnih ljudskih kapaciteta sa ciljem unapređivanja praćenja sprovođenja odluka Republičke komisije.

Državna revizorska institucija je najviši organ revizije javnih sredstava u Republici Srbiji. Državna revizorska institucija je samostalan i nezavisan organ. Za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti, Institucija je odgovorna isključivo Narodnoj skupštini Republike Srbije, čime je instituciji data institucionalna nezavisnost u radu u odnosu na izvršnu vlast – Vladu Republike Srbije i druge subjekte koji su predmet revizije. U okviru svojih ovlašćenja, ona vrši reviziju finansijskih izveštaja, pravilnosti poslovanja kao i reviziju svrsishodnosti poslovanja (ispitivanje trošenja sredstava iz budžeta i drugih javnih sredstava). To naravno podrazumeva i kontrolu trošenja javnih sredstava u postupcima javnih nabavki. S tim u vezi, Državna revizorska institucija vrši i kontrolu zakonitosti postupaka javnih nabavki i kontrolu zaključenih ugovora o javnim nabavkama.

SEDMI DEO

UNAPREĐENJE SISTEMA JAVNIH

NABAVKI

7. 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 suštinskog značaja za realizaciju konkretne javne nabavke. Pored velikog broja obaveznih uslova za učešće, efikasno sprovođenje postupaka javnih nabavki ugrožava i komplikovano i otežano dokazivanje ispunjenosti tih uslova na način na koji je uređeno ZJN.

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 efikasnost postupaka javnih nabavki i ostvarenje načela ekonomičnosti i efikasnosti upotrebe javnih sredstava.

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

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

7.1. Elektronske nabavke

Elektronske nabavke su uvedene u sistem javnih nabavki Direktivama Evropske unije, 2004/17/EZ i 2004/18/EZ, čije odredbe regulišu sledeće ključne pojmove: elektronska sredstva komunikacije, e-potpis, dinamički sistem nabavke, e- aukcije, e-kataloge, 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, odnosno da se procedura nabavke sprovede što regularnije, 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, ZJN 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, odnosno nema praktičnog iskustva u njihovoj primeni.

Kada govorimo o elektronskom oglašavanju, kao početnoj 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 obezbeđuje visok stepen transparentnosti i dostupnosti objavljenih informacija, a pokazao se i kao moćno sredstvo racionalizacije javnih sredstava, s obzirom na činjenicu da je do sada, zahvaljujući besplatnom oglašavanju, postignuta ušteda od najmanje 12 miliona evra.

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 iskustva 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.

7.2.Borba protiv korupcije u javnim nabavkama

Do korupcije u javnim nabavkama može doći u raznim fazama postupka javne nabavke i u raznim vidovima. Zbog toga se pitanje borbe protiv korupcije ne može smatrati isključivo pitanjem sprovođenja specifičnih antikorupcijskih mera, već kao cilj koji prožima razne aspekte reforme sistema javnih nabavki (npr. transparentnost, monitoring). 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. Naime, sa stanovišta ekonomičnosti javnih nabavki je svedeno da li se nabavlja nepotrebna roba ili usluga plaća skuplje zato što je neki službenik kod naručioca bio korumpiran ili zato što nije savesno radio svoj posao – šteta je ista. 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.

7.3.Postojeće neposredne antikorupcijske mere iz ZJN

„Antikorupcijsko pravilo“ iz ZJN se pokazalo kao nepraktično i do sada nije bilo primenjivano 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 dopuniti. 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 mejl 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.

7.4.Korupcija pri planiranju nabavki

Korupcija do koje dođe prilikom planiranja javnih 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 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 ogleda se u nepravilnom odabiru postupka javne nabavke koji će biti primenjen (posebno pregovaračkog koji ograničava konkurenciju) ili određivanja previsoke planirane vrednosti nabavke. Treći vid korupcije u vezi sa planiranjem nabavke su situacije 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 (na primer, tako što mogu unapred da sami pribave robu i tako ostvare prednost po osnovu bržeg roka isporuke).

Posebni načini za suzbijanje korupcije u planiranju nabavki su sledeći:

- standardizovanje identifikacije potreba za nabavkama kad god je to moguće (npr. da će se nabavka automobila vršiti nakon što pređu određeni broj kilometara ili dožive ozbiljno oštećenje tako da više nisu funkcionalni) 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.

7.5.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 na nekoliko grupa:

- isključenje i smanjenje uticaja „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 UN protiv korupcije u pravni sistem i podvrgavanje lica koja učestvuju u postupcima nabavki mogućoj odgovornosti za to krivično delo (uvećanje imovine koje se ne može objasniti zakonitim prihodima)

7.6.Korupcija nakon zaključenja ugovora

Do korupcije nakon zaključenja ugovora može doći u vezi sa menjanjem odredaba samog ugovora, odobravanjem ispunjenja koje nije u skladu sa 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, i njihovo objavljivanje u okviru Završnog računa, Izveštaja o radu ili posebnog dokumenta;
- ukidanje mogućnosti diskrecionog odlučivanja kod realizacije sredstava finansijskog obezbeđenja zbog neispunjenja ugovornih obaveza;
- objavljivanje podataka o ponuđačima koji nisu realizovali ugovor o javnoj nabavci onako kako je bilo predviđeno na način koji će ih učiniti dostupnim svim naručiocima u budućnosti;
- uvođenje obaveze za prijavljivanje situacija u kojima ugovor o javnoj nabavci treba da bude oglašen ništavim i obaveze pokretanje postupka za oglašavanje ugovora ništavim od strane svakog organa koji o tome dobije obaveštenje;
- uvođenje provere pravilnosti i celishodnosti javnih nabavki u obavezni deo godišnji 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 realizuju u postupku javne nabavke, kako bi neopravdano izuzimanje iz primene Zakona postalo lakše uočljivo;
- obuka pripadnika policije i javnog tužilaštva u vezi sa javnim nabavkama, radi vođenja delotvornijih istraga kod krivičnih dela;
- izmena Zakona o prekršajima kako bi se predvideo duži rok zastarevanja za prekršaje propisane ZJN;
- obuka prekršajnih sudija radi efikasnijeg vođenja postupaka za prekršaje propisane ZJN.

OSMI DEO
PRIMER KONKURSNA DOKUMENTACIJA

PRIMER



Republika Srbija
MINISTARSTVO FINANSIJA
Uprava za trezor
Sektor za ljudske i materijalne resurse
Broj: 404-00-1096-8/2013-001-008
06. septembar 2013. godine
Pop Lukina 7-9
B e o g r a d

**KONKURSNA DOKUMENTACIJA za javnu nabavku usluga održavanja aplikativnog
softverskog sistema za glavnuknjigu i SAP sistemskog softvera
(OP broj 42/2013)**

Beograd, septembar 2013. godine

Na osnovu čl. 32 i 61. Zakona o javnim nabavkama („Sl. glasnik RS” br. 124/2012, u daljem tekstu Zakon), člana 2. Pravilnika o obaveznim elementima konkursne dokumentacije u postupcima javnih nabavki i načinu dokazivanja ispunjenosti uslova („Sl. glasnik RS” br. 29/2013), Odluke o pokretanju postupka javne nabavke (broj: 404-00-1096-3/13-001-008 od 04.09 2013.) i Rešenja o obrazovanju Komisije za javnu nabavku (broj: 404-00-1096-4/13-001-008 od 04.09 2013.), pripremljena je:

KONKURSNA DOKUMENTACIJA

U otvorenom postupku za javnu nabavku usluga održavanja aplikativnog softverskog sistema za glavnu knjigu i SAP sistemskog softvera, za potrebe Ministarstva finansija - Uprava za trezor, OP broj 42/2013

Konkursna dokumentacija sadrži:

I OPŠTI PODACI O JAVNOJ NABAVCI

II PODACI O PREDMETU JAVNE NABAVKE

III VRSTA, TEHNIČKE KARAKTERISTIKE, KVALITET, KOLIČINA I OPIS USLUGA, NAČIN SPROVOĐENJA KONTROLE I OBEZBEĐENJE GARANCIJE KVALITETA, ROK IZVRŠENJA, MESTO IZVRŠENJA I EVENTUALNE DODATNE USLUGE I SL.

IV TEHNIČKA SPECIFIKACIJA

V USLOVI ZA UČEŠĆE U POSTUPKU JAVNE NABAVKE IZ ČL. 75. I 76. ZAKONA I UPUTSTVO KAKO SE DOKAZUJE ISPUNJENOST TIH USLOVA

VI OBRAZAC PONUDE

VII MODEL UGOVORA

VIII OBRAZAC STRUKTURE CENE SA UPUTSTVOM KAKO DA SE POPUNI

IX OBRAZAC TROŠKOVA PRIPREME PONUDE

I OPŠTI PODACI O JAVNOJ NABAVCI

1. Podaci o naručiocu

Naručilac: Ministarstvo finansija - Uprava za trezor Adresa: ul. Pop Lukina br. 7-9, 11000 Beograd PIB 103964453 Matični broj 17862146 Internet stranica naručioca: www.trezor.gov.rs

2. Vrsta postupka javne nabavke

Predmetna javna nabavka se sprovodi u otvorenom postupku, u skladu sa Zakonom i podzakonskim aktima kojima se uređuju javne nabavke.

3. Predmet javne nabavke

Predmet javne nabavke OP broj 42/2013, su usluge održavanje aplikativnog softverskog sistema za glavnu knjigu i SAP sistemskog softvera.

4. Cilj postupka

Postupak javne nabavke se sprovodi radi zaključenja ugovora o javnoj nabavci.

5. Rezervisana javna nabavka

Nije u pitanju rezervisana javna nabavka.

6. Elektronska licitacija

Ne sprovodi se elektronska licitacija.

7. Kontak lice i služba

Odsek za javne nabavke, telefon: 011/32-02-458 – Slobodanka Đukanović, 011/32-02 229 – Jasmina Pejaković.

8. Rok u kojem će naručilac doneti odluku o dodeli ugovora

Odluku o dodeli ugovora, naručilac će doneti u roku od 20 (dvadeset) dana od dana javnog otvaranja ponuda.

II PODACI O PREDMETU JAVNE NABAVKE

1. Predmet javne nabavke

Opis predmeta nabavke: Predmet javne nabavke OP broj 42/2013, je održavanje aplikativnog softverskog sistema za glavnu knjigu i SAP sistemskog softvera, za potrebe Ministarstva finansija - Uprava za trezor. Naziv i oznaka iz opšteg rečnika nabavke: usluge sistemske podrške - 72253200.

2. Partije

Predmet javne nabavke nije oblikovan po partijama.

3. Vrsta okvirnog sporazuma

Predmetni postupak se ne sprovodi radi zaključenja okvirnog sporazuma.

III VRSTA, TEHNIČKE KARAKTERISTIKE, KVALITET, KOLIČINA I OPIS USLUGA, NAČIN SPROVOĐENJA KONTROLE I OBEZBEĐIVANJA GARANCIJE KVALITETA, ROK IZVRŠENJA, MESTO IZVRŠENJA EVENTUALNE DODATNE USLUGE I SL.

1. Vrsta usluga

Održavanje aplikativnog softverskog sistema za glavnu knjigu i SAP sistemskog softvera.

2. Tehničke karakteristike

Tehničke karakteristike usluga koje su predmet ove javne nabavke date su u Poglavlju IV TEHNIČKA SPECIFIKACIJA konkursne dokumentacije.

3. Kvalitet

Uskladu sa zahtevima iz tehničke specifikacije.

4. Količina i opis usluga

Količina i opis usluga koje su predmet ove javne nabavke date su u Poglavlju IV TEHNIČKA SPECIFIKACIJA konkursne dokumentacije.

5. Način sprovođenja kontrole i obezbeđivanja garancije kvaliteta

Kontrola izvršenih usluga se vrši od strane stručne službe Naručioca.

6. Rok izvršenja usluga

U skladu sa ponudom.

7. Mesto izvršenja usluge

Ministarstvo finansija – Uprava za trezor, Beograd, Pop Lukina 7-9, a po potrebi i uposlovnom prostoru ponuđača .

IV TEHNIČKA SPECIFIKACIJA

Održavanje aplikativnog softverskog sistema za glavnu knjigu i SAP sistemskog softvera. Pod održavanjem SAP sistemskog softvera podrazumeva se:

- obnavljanje standardnog nivoa tehničke podrške (standardna podrška po kriterijumu SAP-a – standardna SAP podrška);
- konsultantske usluge – minimum 28 (dvadesetosam) čovek/dana.

Komponente programskog sistema SAP su:

Redni broj	Opis	Oznaka	Količina	Adresa	Tip
1	SAP Developer User	7002627	1	Pop Lukina 7-9	User
2	SAP Professional User	7002628	70	Pop Lukina 7-9	User

Obaveza je ponuđača da za potrebe Naručioca vrši održavanje aplikativnog softverskog sistema za glavnu knjigu i SAP sistemskog softvera, u skladu sa zahtevima iz konkursne dokumentacije.

Održavanje aplikativnog softvera po reaktivnom principu podrazumeva intervencije na otklanjanju smetnji u aplikativnom softverskom sistemu koje je uočio i prijavio Naručilac, aktivnosti na otklanjanju problema tj. uzroka smetnji u aplikativnom softverskom sistemu, podršku Naručiocu pri saniranju produkcionog okruženja i baze podataka u cilju otklanjanja posledica smetnji i ako je potrebno formiranje i primena patch-eva (pečeva) koji otklanjaju prijavljene smetnje.

Održavanje aplikativnog softvera po proaktivnom principu podrazumeva praćenje funkcionisanja sistema i u saradnji sa Naručiocem, izradu predloga za poboljšanje performansi i ukupnih uslova za bolje funkcionisanje sistema.

Obaveza je ponuđača sa kojim naručilac zaključi ugovor o javnoj nabavci da održava sastanke za analizu i predlaganje mogućih aktivnosti jedanput mesečno.

Obaveza je ponuđača sa kojim naručilac zaključi ugovor o javnoj nabavci da organizuje inicijalni sastanak sa krajnjim korisnicima aplikativnog softverskog sistema za Sistem upravljanja javnim finansijama - podsistem za glavnu knjigu gde će ih upoznati sa načinom funkcionisanja izvršioca -uvodna radionica.

Održavanje SAP sistemskog softvera Ministarstva finansija - Uprava za trezor i održavanje aplikativnog softverskog sistema za glavnu knjigu, po reaktivnom i proaktivnom principu obuhvata troškove: usluga održavanja aplikativnog softverskog sistema po reaktivnom i proaktivnom principu, angažovanje svog potrebnog osoblja za pružanje usluga na uspostavljanju pune funkcionalnosti sistema u slučaju njegovog narušavanja (što čini princip reaktivnog održavanja), preventivu, analizu postojećih problema, izradu predloga za poboljšanje funkcionisanja aplikacije sa aspekta performansi (što čini princip proaktivnog održavanja), konsultantske usluge, pravo na sprovođenje administrativnih promena u aplikativnom programskom sistemu po zahtevu Naručioca, kao i sve druge zavisne troškove.

Ponuđač će pristupiti rešavanju Problema prema kategorijama od Prioriteta 1 do Prioriteta 3, pri čemu Prioritet 1 predstavlja kategoriju ozbiljnih Problema. Utvrđivanje prioriteta vrši se na sledećoj osnovi:

Prioritet 1 – (Visok) Korisnik nije u mogućnosti da koristi funkcije od ključnog značaja za poslovanje ili, bez obzira na to što je njihovo korišćenje moguće, određene ključne funkcije ne mogu da se izvršavaju, a ne postoji alternativni metod za rešavanje problema tzv „Stop greške“.

Prioritet 2 – (Srednji) Korisnik je u mogućnosti da koristi sve funkcije od ključnog značaja za poslovanje, ali sve funkcije nisu dostupne što značajno ograničava korišćenje sistema.

Prioritet 3 – (Nizak) Sve funkcije Rešenja su u upotrebi i bez obzira na to što postoje izvesna delimična ograničenja ili, uprkos nastanku problema, korisnik može da bez ograničenja koristi funkcije razvoja softvera, ili je dokumentacija netačna.

Vreme odziva

U slučaju zahteva za podrškom sa prioritetom 1 Izvršilac će pristupiti njegovoj obradi i kada prisustvo konsultanata koji preuzima njegovo rešavanje nije planirano u okviru redovne podrške.

Prioritet incidenta	Vreme odziva (u radnim satima)	Vreme funkcionalnog rešavanja (u radnim satima)	Vreme trajnog rešavanja (u radnim satima)
Visok	4	48	120
Srednji	48	120	240
Nizak	120	240	720

Obaveza ponuđača je očuvanje integriteta podataka, programa, radnog okruženja - intervencija uz maksimalno izbegavanje narušavanja funkcionisanja sistema - sprovodi se u granicama odobrenja Naručioca.

Obaveza ponuđača je da sve izvršne usluge, u potpunosti dokumentuje izveštajem o izvršenim uslugama, koji će biti potpisan i overen od strane ponuđača i od strane odgovornog lica Naručioca.

Ponuđač je dužan da se odazove pozivu za intervenciju u prethodno navedenim rokovima, odnosno odgovorno lice ponuđača će biti na mestu gde je potrebno izvršiti intervenciju i početi sa radom.

Ponuđač je dužan da ne napušta mesto intervencije sve dok kvar ne otkloni, odnosno dok ne omogućiti rad opreme.

Ponuđač je dužan da potpiše izveštaj o izvršenim uslugama u kome će biti navedeni sledeći elementi: datum i vreme provedeno kod naručioca, izvršene usluge i ime i potpis odgovornog lica naručioca i ponuđača.

Ponuđač se obavezuje da na kraju svakog meseca, dostavi naručiocu izveštaj o izvršenim uslugama održavanja za taj mesec.

Izveštaj o izvršenim uslugama održavanja sadrži minimalno sledeće informacije:

1. mesec na koji se izveštaj odnosi;
2. ukupan broj prijavljenih smetnji – poziva (calls) u tom mesecu, po vrsti zahteva (kritična, ozbiljna ili nekritična smetnja);
3. utrošeno vreme za otklanjanje prijavljenih smetnji;
4. broj prijavljenih smetnji – poziva (calls) koji ne ispunjavaju ponuđenu karakteristiku usluge u tom mesecu;
5. stanje kontigenta za sprovođenje promena u sistemu;

6. listu angažovanih izvršilaca sa podacima: iznos čovek/dana po svakom od angažovanih inženjera i vrstu usluge na čijoj realizaciji je pojedini izvršilac radio;
7. opis najrelevantnijih događaja u okviru isporuke o održavanju.

Mesečni izveštaj potpisom overava ovlašćeno lice naručioca najkasnije 3 (tri) dana od dana njegovog dostavljanja.

V USLOVI ZA UČEŠĆE U POSTUPKU JAVNE NABAVKE IZ ČL. 75. I 76. ZAKONA I UPUTSTVO KAKO SE DOKAZUJE ISPUNJENOST TIH USLOVA

1. USLOVI ZA UČEŠĆE U POSTUPKU JAVNE NABAVKE IZ ČL. 75. ZAKONA

1.1. Obavezni uslovi za učešće u postupku javne nabavke određeni su članom 75. stav 1. Zakona i u skladu sa navedenim članom ponuđač mora dokazati:

Pravo na učešće u postupku predmetne javne nabavke ima ponuđač koji ispunjava obavezne uslove za učešće u postupku javne nabavke definisane čl. 75. Zakona, i to:

- 1) Da je registrovan kod nadležnog organa, odnosno upisan u odgovarajući registar
- 2) Da on i njegov zakonski zastupnik nije osuđivan za neko od krivičnih dela kao član organizovane kriminalne grupe, da nije osuđivan za krivična dela protiv privrede, krivična dela protiv životne sredine, krivično delo primanja ili davanja mita, krivično delo prevare
- 3) Da mu nije izrečena mera zabrane obavljanja delatnosti, koja je na snazi u vreme objavljivanja poziva za podnošenje ponuda
- 4) Da je izmirio dospele poreze, doprinose i druge javne dažbine u skladu sa propisima Republike Srbije ili strane države kada ima sedište na njenoj teritoriji

1.2. Ponuđač koji učestvuje u postupku predmetne javne nabavke, mora ispuniti dodatni uslov za učešće u postupku javne nabavke, definisane čl. 76. Zakona, i to:

Dovoljan kadrovski kapacitet - da ponuđač u vreme prijema poziva za podnošenje ponuda ima u radnom odnosu minimum 2 (dva) zaposlena radnika koji poseduju sertifikat proizvođača softvera za održavanje SAP sistemskog softvera.

1.3. Valuta i način na koji mora da bude navedena i izražena cena u ponudi

Cena usluga održavanja aplikativnog softverskog sistema za glavnu knjigu i SAP sistemskog softvera, koju ponuđač iskaže u ponudi, shodno članu 19. Zakona, mora biti iskazana u dinarima, sa i bez obračunatog poreza na dodatu vrednost (PDV).

Cena mora biti iskazana u dinarima, sa i bez poreza na dodatu vrednost, sa uračunatim svim troškovima koje ponuđač ima u realizaciji predmetne javne nabavke, s tim da će se za ocenu ponude uzimati u obzir cena bez poreza na dodatu vrednost.

Cena usluga za održavanje aplikativnog softverskog sistema za glavnu knjigu i SAP sistemskog softvera obuhvata: troškove usluga održavanja aplikativnog softverskog sistema po reaktivnom i proaktivnom principu, angažovanje svog potrebnog osoblja za pružanje usluga na uspostavljanju pune funkcionalnosti sistema u slučaju njegovog narušavanja (što čini princip reaktivnog održavanja), preventivu, analizu postojećih problema, izradu predloga za poboljšanje funkcionisanja aplikacije sa aspekta performansi (što čini princip proaktivnog održavanja), konsultantske usluge, kao i sve druge zavisne troškove. Konsultantske usluge se mogu koristiti za funkcionalne promene aplikacije, migraciju sistema i konverziju čovek/dana u obuke, uz obostranu saglasnost ugovornih strana. Cena održavanja SAP sistemskog softvera sadrži i pravo na sprovođenje administrativnih promena u aplikativnom programskom sistemu po zahtevu Naručioca.

Cena je fiksna i ne može se menjati. Ako je u ponudi iskazana neuobičajeno niska cena, naručilac će postupiti u skladu sa članom 92. Zakona. Obrazac strukture cene ponuđači popunjavaju u skladu sa uputstvom datim u konkursnoj dokumentaciji.

1.4. Sredstvo finansijskog obezbeđenja

Ponuđač kojem bude dodeljen ugovor, dužan je da pre zaključenja ugovora, na ime sredstva finansijskog obezbeđenja ugovora, dostavi uredno potpisanu i registrovanu sopstvenu blanko menicu, bez žiranata u korist Naručioca, sa meničnim ovlašćenjem za popunu u visini od 10% od ugovorene vrednosti, bez PDV-a, sa klauzulom „bez protesta“ i „po viđenju“ na ime dobrog izvršenja posla i eventualno plaćanje ugovorne kazne, kao i karton deponovanih potpisa.

Menica mora biti evidentirana u Registru menica i ovlašćenja Narodne banke Srbije. Menica mora biti overena pečatom i potpisana od strane lica ovlašćenog za zastupanje, a uz istu mora biti dostavljeno popunjeno i overeno menično ovlašćenje – pismo, sa naznačenim iznosom od 10% od ukupne vrednosti ponude bez PDV-a. Uz menicu mora biti dostavljena kopija kartona deponovanih potpisa koji je izdat od strane poslovne banke koju ponuđač navodi u meničnom ovlašćenju – pismu.

Menica za dobro izvršenje posla mora da važi još 10 (deset) dana od dana isteka roka za konačno izvršenje svih ugovorenih obaveza.

Ovlašćenje za popunjavanje menice mora biti potpisano i overeno, saglasno Zakonu o platnom prometu („Službeni list SRJ“, br. 3/2002 i 5/2003 i „Službeni glasnik RS“, br. 43/2004 i 62/2006, 111/2009-dr.zakon i 31/2011).

1.5. Vrsta kriterijuma za dodelu

U predmetnom postupku javne nabavke usluga održavanja aplikativnog softverskog sistema za glavnu knjigu i SAP sistemskog softvera, izbor najpovoljnije ponude će se izvršiti primenom kriterijuma „Najniža ponuđena cena“.

1.6. Elementi kriterijuma na osnovu kojih će naručilac izvršiti dodelu ugovora u situaciji kada postoje dve ili više ponuda sa istom ponuđenom cenom

Ukoliko posle izvršenog rangiranja ponuda, dve ili više ponuda imaju istu najnižu ponuđenu cenu održavanja aplikativnog softverskog sistema za glavnu knjigu i SAP sistemskog softvera na mesečnom nivou, kao najpovoljnija biće izabrana ponuda onog ponuđača, koji je ponudio duži rok plaćanja.

1.7. Poštovanje obaveza koje proizilaze iz važećih propisa

Ponuđač je dužan da u okviru svoje ponude dostavi izjavu datu pod krivičnom i materijalnom odgovornošću da je poštovao sve obaveze koje proizilaze iz važećih propisa o zaštiti na radu, zapošljavanju i uslovima rada, zaštiti životne sredine, kao i da garantuje da je imalac prava intelektualne svojine. (Obrazac izjave, dat je u poglavlju XII konkursne dokumentacije).

1.8. Razlozi zbog kojih ponuda može biti odbijena

Naručilac će odbiti ponudu ako je neblagovremena, neprihvatljiva i neodgovarajuća, a sve u skladu sa članom 3. tačkom 31), 32) i 33) Zakona o javnim nabavkama.

Takođe, naručilac će odbiti ponudu i ako:

- 1) ponuđač ne dokaže da ispunjava obavezne uslove za učešće;
- 2) ponuđač ne dokaže da ispunjava dodatne uslove za učešće;
- 3) ponuđač nije dostavio traženo sredstvo obezbeđenja;
- 4) je ponuđeni rok važenja ponude kraći od propisanog;
- 5) ponuda sadrži druge nedostatke zbog kojih nije moguće utvrditi stvarnu sadržinu ponude ili nije moguće uporediti je sa drugim ponudama.

VI OBRAZAC PONUDE

Ponuda za javnu nabavku usluga održavanja aplikativnog softverskog sistema za glavnu knjigu i SAP sistemskog softvera, OP broj 42/2013, za koju je poziv za podnošenje ponuda objavljen na Portalu javnih nabavki dana 06. septembra 2013. godine, kao i na internet stranici Naručioca.

1) OPŠTI PODACI O PONUĐAČU

Naziv ponuđača:	
Adresa ponuđača:	
Matični broj ponuđača:	
Poreski identifikacioni broj ponuđača(PIB):	
Ime osobe za kontakt:	
Elektronskaadres ponuđača (e-mail):	
Telefon:	
Telefaks:	
Broj računa ponuđača banke:	
Lice ovlašćeno za potpisivanje ugovora	

2) PONUDU PODNOSI

- a) samostalno
- b) sa podizvođačem
- v) kao zajedničku ponudu

Napomena:zaokružiti način podnošenja ponude i upisati podatke o podizvođaču, ukoliko se ponuda podnosi sa podizvođačem,odnosno podatke o svim učesnicima zajedničke ponude, ukoliko ponudu podnosi grupa ponuđa

3) PODACI O PODIZVOĐAČU

1)	Naziv podizvođača:	
	Adresa:	
	Matični broj:	
	Poreski identifikacioni broj:	
	Ime osobe za kontakt:	
	Procenat ukupne vrednosti nabavke koji će izvršiti podizvođač:	
	Deo predmeta nabavke koji će izvršiti podizvođač:	
2)	Naziv podizvođača:	
	Adresa	
	Matični broj	
	Poreski identifikacioni broj	
	Ime osobe za kontakt	
	Procenat ukupne vrednosti nabavke koji će izvršiti podizvođač:	
	Deo predmeta nabavke koji će izvršiti podizvođač:	

Napomena:

Tabelu „Podaci o podizvođaču“ popunjavaju samo oni ponuđači koji podnose ponudu sa podizvođačem, a ukoliko ima veći broj podizvođača od mesta predviđenih u tabeli, potrebno je da se navedeni obrazac kopira u dovoljnom broju primeraka, da se popuni i dostavi za svakog podizvođača.

4) PODACI O UČESNIKU U ZAJEDNIČKOJ PONUDI

1)	Naziv učesnika u zajedničkoj ponudi:	
	Adresa:	
	Matični broj:	
	Poreski identifikacioni broj:	
	Ime osobe za kontakt:	
2)	Naziv učesnika u zajedničkoj ponudi:	
	Adresa:	
	Matični broj:	
	Poreski identifikacioni broj:	
	Ime osobe za kontakt:	
3)	Naziv učesnika u zajedničkoj ponudi:	
	Adresa:	
	Matični broj:	
	Poreski identifikacioni broj:	
	Ime osobe za kontakt:	

Napomena:

Tabelu „Podaci o učesniku u zajedničkoj ponudi“ popunjavaju samo oni ponuđači koji podnose zajedničku ponudu, a ukoliko ima veći broj učesnika u zajedničkoj ponudi od mesta predviđenih u tabeli, potrebno je da se navedeni obrazac kopira u dovoljnom broju primeraka, da se popuni i dostavi za svakog ponuđača koji je učesnik u zajedničkoj ponudi.

5) OPIS PREDMETA NABAVKE

Cena usluga održavanja aplikativnog softverskog sistema za glavnu knjigu i SAP sistemskog softvera na mesečnom nivou je _____ dinara bez PDV-a

Ukupna cena usluga održavanja aplikativnog softverskog sistema za glavnu knjigu i SAP sistemskog softvera za period do 30.09.2014. godine je _____ dinara bez PDV-a

Cena usluga održavanja aplikativnog softverskog sistema za glavnu knjigu i SAP sistemskog softvera na mesečnom nivou je _____ dinara sa PDV-om

Ukupna cena usluga održavanja aplikativnog softverskog sistema za glavnu knjigu i SAP sistemskog softvera za period do 30.09.2014. godine je _____ dinara sa PDV-om

Rok plaćanja: _____ dana od dana prijema računa (minimum 15 dana, maksimum 45 dana);

Rok važenja ponude: _____ dana od dana javnog otvaranja ponuda (minimum 30 dana).

U _____

Dana: _____

M.P.

Potpis ovlašćenog lica

Napomene:

Obrazac ponude ponuđač mora da popuni, potpiše i pečatom overi, čime potvrđuje da su tačni podaci koji su u obrascu ponude navedeni.

Ukoliko ponuđači podnose zajedničku ponudu, grupa ponuđača može da se opredeli da obrazac ponude potpisuju i pečatom overavaju svi ponuđači iz grupe ponuđača ili grupa ponuđača može da odredi jednog ponuđača iz grupe koji će popuniti, potpisati i pečatom overiti obrazac ponude.

VII MODEL UGOVORA

1. REPUBLIKA SRBIJA - MINISTARSTVO FINANSIJA - UPRAVA ZA TREZOR, Beograd, ul. Pop Lukina br. 7-9, matični broj 17862146 i PIB 103964453, koju po rešenju o prenosu ovlašćenja broj: 112-1-319/2012-001-010 od 5. novembra 2012. godine zastupa pomoćnik direktora Marko Ivezić (u daljem tekstu: Naručilac) i 2. „_____“ _____ ul. _____, br. _____, matični broj _____ i PIB _____ koje zastupa direktor _____ (u daljem tekstu: Izvršilac), i sa ponuđačima iz grupe ponuđača/sa podizvođačima/podizvršioci:

a) _____

b) _____

(ako ponuđač učestvuje u grupi ponuđača precrtati "sa podizvođačima/ podizvršioci", ako nastupa sa podizvođačima precrtati "sa ponuđačima iz grupe ponuđača" i popuniti podatke).

z a k l j u č u j u:

UGOVOR O PRUŽANJU USLUGA

Ugovorne strane konstatuju:

- da je Naručilac na osnovu člana 32, 52. stav 1. i 61. Zakona o javnim nabavkama („Službeni glasnik RS“, broj 124/2012) - u daljem tekstu: Zakon, na osnovu poziva za podnošenje ponuda koji je objavljen na Portalu javnih nabavki i internet stranici Naručioca dana 06. septembra 2013. godine, sproveo postupak za javnu nabavku usluga održavanja aplikativnog softverskog sistema za glavnu knjigu i SAP sistemskog softvera, u otvorenom postupku OP broj 42/2013;

- da je Izvršilac dana _____ 2013. godine, dostavio ponudu broj _____, koja u potpunosti ispunjava zahteve Naručioca iz konkursne dokumentacije i sastavni je deo ovog ugovora;

- da je Naručilac u skladu sa članom 108. stav 1. Zakona, na osnovu ponude Izvršioca i Odluke o dodeli ugovora broj: _____ od _____ 2013. godine, izabrao Izvršioca za pružanje usluga.

Član 1.

Predmet ovog ugovora je usluga održavanja aplikativnog softverskog sistema za glavnu knjigu i SAP sistemskog softvera (u daljem tekstu: usluge). Pod održavanjem SAP sistemskog softvera podrazumeva se obnavljanje standardnog nivoa tehničke podrške (standardna podrška po kriterijumu SAP-a standardna SAP podrška) i konsultantske usluge – minimum 28 (dvadesetosam) čovek/dana.

Komponente programskog sistema SAP su:

Redni broj	Opis	Oznaka	Količina	Adresa	Tip
1	SAP Developer User	7002627	1	Pop Lukina 7-9	User
2	SAP Professional User	7002628	70	Pop Lukina 7-9	User

Izvršilac se obavezuje da za potrebe Naručioca vrši održavanje aplikativnog softverskog sistema za glavnu knjigu po reaktivnom principu, u skladu sa zahtevima iz konkursne dokumentacije.

Održavanje aplikativnog softverskog sistema po reaktivnom principu podrazumeva intervencije na otklanjanju smetnji u aplikativnom softverskom sistemu koje je uočio i prijavio Naručilac, aktivnosti na otklanjanju problema tj. uzroka smetnji u aplikativnom softverskom sistemu, podršku Naručiocu pri saniranju produkcionog okruženja i baze podataka u cilju otklanjanja posledica smetnji i ako je potrebno formiranje i primena patch-eva (pečeva) koji otklanjaju prijavljene smetnje.

Održavanje aplikativnog softverskog sistema po proaktivnom principu podrazumeva praćenje funkcionisanja sistema i u saradnji sa Naručiocem, izradu predloga za poboljšanje performansi i ukupnih uslova za bolje funkcionisanje sistema.

Ugovorne strane će održavati sastanke za analizu i predlaganje mogućih aktivnosti jedanput mesečno.

Obaveza Izvršioca je da organizuje inicijalni sastanak sa krajnjim korisnicima aplikativnog softverskog sistema za Sistem upravljanja javnim finansijama - podsistem za glavnu knjigu, gde će ih upoznati sa načinom funkcionisanja Izvršioca (uvodna radionica).

Član 2.

Ugovorne strane su saglasne da ukupna cena usluga održavanja aplikativnog softverskog sistema za glavnu knjigu i SAP sistemskog softvera, iznosi: _____ dinara, bez PDV-a, odnosno _____ dinara sa PDV-om. Porez na dodatu vrednost (PDV) plaća Naručilac.

Ukupno ugovorena cena održavanja SAP sistemskog softvera obuhvata: troškove usluga održavanja aplikativnog softverskog sistema po reaktivnom i proaktivnom principu, angažovanje svog potrebnog osoblja za pružanje usluga na uspostavljanju pune funkcionalnosti sistema u slučaju njegovog narušavanja (što čini princip reaktivnog održavanja), preventivu, analizu postojećih problema, izradu predloga za poboljšanje funkcionisanja aplikacije sa aspekta performansi (što čini princip proaktivnog održavanja), konsultantske usluge, kao i sve druge zavisne troškove.

Konsultantske usluge se mogu koristiti za funkcionalne promene aplikacije, migraciju sistema i konverziju čovek/dana u obuke, uz obostranu saglasnost ugovornih strana.

Cena održavanja SAP sistemskog softvera sadrži i pravo na sprovođenje administrativnih promena u aplikativnom programskom sistemu po zahtevu Naručioca.

Član 3.

Usluge iz člana 1. ovog ugovora vrše se u poslovnim objektima Naručioca, u Beogradu, Pop Lukina 7 – 9, a po potrebi i u poslovnom prostoru Izvršioca.

Član 4.

Izvršilac je dužan da pristupi rešavanju Problema prema kategorijama od Prioriteta 1 do Prioriteta 3, pri čemu Prioritet 1 predstavlja kategoriju ozbiljnih Problema. Utvrđivanje prioriteta vrši se na sledećoj osnovi:

Prioritet 1 – (Visok) Naručilac nije u mogućnosti da koristi funkcije od ključnog značaja za poslovanje ili bez obzira na to što je njihovo korišćenje moguće, određene ključne funkcije ne mogu da se izvršavaju, a ne postoji alternativni metod za rešavanje problema tzv „Stop greške“.

Prioritet 2 – (Srednji) Naručilac je u mogućnosti da koristi sve funkcije od ključnog značaja za poslovanje, ali sve funkcije nisu dostupne što značajno ograničava korišćenje sistema.

Prioritet 3 – (Nizak) Sve funkcije Rešenja su u upotrebi i bez obzira na to što postoje izvesna delimična ograničenja ili uprkos nastanku problema, Naručilac može da bez ograničenja koristi funkcije razvoja softvera ili je dokumentacija netačna.

Vreme odziva

Prioritet incidenta	Vreme odziva (u radnim satima)	Vreme funkcionalnog rešavanja (u radnim satima)	Vreme trajnog rešavanja (u radnim satima)
Visok	4	48	120
Srednji	48	120	240
Nizak	120	240	720

Obaveza Izvršioca na očuvanje integriteta podataka, programa, radnog okruženja, intervencija uz maksimalno izbegavanje narušavanja funkcionisanja sistema - sprovodi se u granicama odobrenja Naručioca.

Član 5.

Izvršilac je dužan da se odazove pozivu za intervenciju u rokovima navedenim u članu 4. ovog ugovora, odnosno odgovorno lice Izvršioca će biti na mestu gde je potrebno izvršiti intervenciju i početi sa pružanjem usluga. Izvršilac je dužan da ne napušta mesto intervencije sve dok kvar ne otkloni, odnosno dok ne omogući rad opreme. Izvršilac je dužan da sve izvršene

usluge u potpunosti dokumentuje zapisnikom o izvršenim uslugama u kome će biti navedeni sledeći elementi: datum i vreme provedeno kod Naručioca, izvršene usluge, ime i potpis odgovornog lica Naručioca i Izvršioca.

Član 6.

Izvršilac je dužan da na kraju svakog meseca, dostavi Naručiocu izveštaj o izvršenim uslugama održavanja za taj mesec.

Izveštaj o izvršenim uslugama održavanja sadrži minimalno sledeće informacije:

- mesec na koji se izveštaj odnosi;
- ukupan broj prijavljenih smetnji – poziva (calls) u tom mesecu, po vrsti zahteva (kritična, ozbiljna ili nekritična smetnja);
- utrošeno vreme za otklanjanje prijavljenih smetnji;
- broj prijavljenih smetnji – poziva (calls) koji ne ispunjavaju ponuđenu karakteristiku usluge u tom mesecu;
- stanje kontigenta za sprovođenje promena u sistemu;
- listu angažovanih izvršilaca sa podacima: iznos čovek/dana po svakom od angažovanih inženjera i vrstu usluge na čijoj realizaciji je pojedini izvršilac radio;
- opis najrelevantnijih događaja u okviru isporuke o održavanju.

Mesečni izveštaj potpisom overava ovlašćeno lice Izvršioca i Naručioca najkasnije 3 (tri) dana od dana njegovog dostavljanja.

Član 7.

Naručilac se obavezuje da ugovorenu cenu za usluge održavanje SAP sistemskog softvera iz člana 2. ovog ugovora isplati u jednakim mesečnim ratama, što iznosi:_____ dinara bez PDV-a. Naručilac se obavezuje da cenu iz stava 1. ovog člana plati u roku od _____dana, računajući od dana službenog prijema računa uz koji Izvršilac dostavlja zapisnik o izvršenim uslugama. Račun se dostavlja u tekućem mesecu za prethodni mesec.

Plaćanje se vrši uplatom na račun Izvršioca_____. Avansno plaćanje nije dozvoljeno.

Član 8.

Izvršilac se obavezuje da u momentu potpisivanja ovog ugovora dostavi uredno potpisanu i registrovanu sopstvenu blanko menicu, bez žiranta u korist Naručioca, sa ovlašćenjem za popunu u visini od 10% od vrednosti ugovora, bez PDV - a, sa klauzulom „bez protesta“ i „po viđenju“, na ime dobrog izvršenja posla, koja će trajati 10 (deset) dana duže od isteka roka važnosti ugovora.

Član 9.

Izvršilac je dužan da usluge koje su predmet ovog ugovora izvršava u skladu sa ovim ugovorom i u skladu sa propisima i standardima za ovu vrstu usluga. Ukoliko izvršene usluge ne budu u svemu prema odredbama ovog ugovora, Naručilac može unovčiti sredstvo finansijskog obezbeđenja podneto od strane Izvršioca na ime dobrog izvršenja posla.

Član 10.

Naručilac je dužan da obezbedi adekvatne radne uslove u skladu sa tehničkim uslovima proizvođača opreme. Naručilac je dužan da u dogovoreno vreme ovlašćenom licu Izvršioca obezbedi nesmetan pristup opremi radi intervencija.

Član 11.

Svaka od ugovornih strana može tražiti raskid ugovora u slučaju kada druga strana ne ispunjava ili neblagovremeno ispunjava svoje ugovorom preuzete obaveze.

Otkazni rok iznosi 30 (trideset) dana i počinje da teče od dana prijema pisanog obaveštenja o raskidu ugovora.

Član 12.

Na sve što nije predviđeno ovim ugovorom, primenjivaće se odredbe Zakona o obligacionim odnosima.

Član 13.

Sva sporna pitanja u tumačenju i primeni ovog ugovora, ugovorne strane će rešavati sporazumno. U slučaju spora ugovorne strane ugovaraju nadležnost Privrednog suda u Beogradu.

Član 14.

Ovaj ugovor stupa na snagu danom potpisivanja i važi do 30.09.2014. godine.

Član 15.

Ovaj ugovor je sačinjen u 4 (četiri) istovetna primerka, od kojih svaka strana zadržava po 2 (dva) primerka

NARUČILAC
P.O. DIREKTORA
POMOĆNIK DIREKTORA

IZVRŠILAC
DIREKTOR

Marko Ivzić

Napomene:

Ukoliko ponuđač podnosi zajedničku ponudu, odnosno ponudu sa učešćem podizvođača, u modelu ugovora moraju biti navedeni svi ponuđači iz grupe ponuđača, odnosno svi podizvođači.

U slučaju podnošenja zajedničke ponude, grupa ponuđača može da se opredeli da model ugovora potpisuju i pečatom overavaju svi ponuđači iz grupe ponuđača ili grupa ponuđača može da odredi jednog ponuđača iz grupe koji će popuniti, potpisati i overiti pečatom model ugovora.

Model ugovora predstavlja sadržinu ugovora koji će biti zaključen sa izabranim ponuđačem, ako ponuđač bez opravdanih razloga odbije da zaključi ugovor o javnoj nabavci, nakon što mu je ugovor dodeljen, naručilac će, Upravi za javne nabavke dostaviti dokaz negativne reference, odnosno ispravu o realizovanom sredstvu obezbeđenja ispunjenja obaveza u postupku javne nabavke.

VIII OBRAZAC STRUKTURE CENE SA UPUTSTVOM KAKO DA SE POPUNI

Za javnu nabavku usluga održavanja aplikativnog softverskog sistema za glavnu knjigu i SAP sistemskog softvera, OP broj 42/2013

1.	Cena usluga održavanja aplikativnog softverskog sistema za glavnu knjigu i SAP sistemskog softvera na mesečnom nivou je:	_____ dinara bez PDV-a
2.	Ukupna cena usluga održavanja aplikativnog softverskog sistema za glavnu knjigu i SAP sistemskog softvera za period do 30.09.2014. godine je	_____ dinara bez PDV-a
3.	Cena usluga održavanja aplikativnog softverskog sistema za glavnu knjigu i SAP sistemskog softvera na mesečnom nivou je:	_____ dinara bez PDV-a
4.	Ukupna cena usluga održavanja aplikativnog softverskog sistema za glavnu knjigu i SAP sistemskog softvera za period do 30.09.2014. godine je	_____ dinara bez PDV-a

- 1) Pod tačkom 1 upisuje se cena usluga održavanja aplikativnog softverskog sistema za glavnu knjigu i SAP sistemskog softvera na mesečnom nivou, bez PDV-a;
- 2) Pod tačkom 2 upisuje ukupna cena usluga održavanja aplikativnog softverskog sistema za glavnu knjigu i SAP sistemskog softvera za period do 30.09.2014. godine, bez PDV-a;
- 3) Pod tačkom 3 upisuje se cena usluga održavanja aplikativnog softverskog sistema za glavnu knjigu i SAP sistemskog softvera na mesečnom nivou, sa PDV-om;
- 4) Pod tačkom 4 upisuje se ukupna cena usluga održavanja aplikativnog softverskog sistema za glavnu knjigu i SAP sistemskog softvera za period do 30.09.2014. godine, sa PDV-om.

U _____

Potpis ovlašćenog lica

Dana: _____

M.P.

Napomena:

Obrazac strukture cene ponuđač mora da popuni, potpiše i overi pečatom, čime potvrđuje da su tačni podaci koji su u obrascu navedeni.

Ukoliko ponuđači podnose zajedničku ponudu, grupa ponuđača može da se opredeli da obrazac strukture cene potpisuju i pečatom overavaju svi ponuđači iz grupeponuđača ili grupa ponuđača može da odredi jednog ponuđača iz grupe koji će popuniti, potpisati i overiti pečatom obrazac strukture cene.

IX OBRAZAC TROŠKOVA PRIPREME PONUDE

Prilikom pripremanja ponude za javnu nabavku usluga održavanja aplikativnog softverskog sistema za glavnu knjigu i SAP sistemskog softvera, za potrebe Ministarstva finansija - Uprava za trezor. OP broj 42/2013, kao ponuđač:

_____, iz _____ u skladu sa članom 88. stav 1. Zakona, imao sam sledeće troškove :

1. _____ -dinara
 2. _____ - dinara
 3. _____ - dinara
 4. _____ -dinara
 5. _____ - dinara
 6. _____ - dinara
 7. _____ - dinara
 8. _____ - dinara
 9. _____ - dinara
 10. _____ - dinara
-

Troškove pripreme i podnošenja ponude snosi isključivo ponuđač i ne može tražiti od naručioca naknadu troškova. Ako je postupak javne nabavke obustavljen iz razloga koji su na strani naručioca, naručilac je dužan da ponuđaču nadoknadi troškove izrade uzorka ili modela, ako su izrađeni u skladu sa tehničkim specifikacijama naručioca i troškove pribavljanja sredstva obezbeđenja, pod uslovom da je ponuđač tražio naknadutih troškova u svojoj ponudi.

U _____

Potpis ovlašćenog lica

Dana: _____

M.P.

Napomene:

Ukoliko ponuđači podnose zajedničku ponudu, grupa ponuđača može da se opredeli da obrazac potpisuju i pečatom overavaju svi ponuđači iz grupe ponuđača ili grupa ponuđača može da odredi jednog ponuđača iz grupe koji će popuniti, potpisati i overiti pečatom obrazac. Dostavljanje ovog obrasca nije obavezno.

ZAKLJUČAK

Uspešno odabran model javno-privatnog partnerstva je onaj kod koga je izvršena distribucija obaveza, odgovornosti i rizika prema onom subjektu koji njime može najefikasnije upravljati. Zbog toga je potrebno brižljivo osmisliti i definisati ugovor te obezbediti adekvatan nadzor i regulaciju obaveza preuzetih ugovorom. Vladin sektor koji razmatra mogućnosti za pokretanje javno-privatnog partnerstva treba da razmotri tehničku, finansijsku, ekonomsku i pravnu izvodivost projekta uz usaglašavanje ciljeva Vlade sa interesima privatnog investitora.

Ključne novine koje sa sobom nosi novi Zakon, 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.

Povećanje transparentnosti i informisanosti kao ključnih načela u oblasti javnih nabavki, postignuto je zahvaljujući daljem razvoju i unapređenju Portala javnih nabavki kroz novine koje je predvideo novi zakon, i to: obavezno objavljivanje javnih nabavki male vrednosti, obavezno objavljivanje konkursne dokumentacije, uvođenje opšteg rečnika nabavki (CPV), objavljivanje obaveštenja naručioca o pokretanju pregovaračkog postupka, objavljivanje spiskova naručilaca, negativnih referenci, mišljenja Uprave za javne nabavke o opravdanosti pokretanja pregovaračkog postupka, itd.

U prethodnom periodu započeta je intenzivna saradnja između Uprave za javne nabavke i Državne revizorske institucije kroz održavanje nekoliko sastanaka i radionica na kojima su bila razmatrana značajna pitanja i ključni problemi u praksi, a u cilju zauzimanja jedinstvenih stavova prilikom tumačenja propisa.

Zakon o javno-privatnom partnerstvu (JPP) i koncesijama donet je novembra 2011. Njime se JPP po prvi put uvodi kao pravni institut u pravni sistem Republike Srbije. Zakonom 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 je ili postupak javne nabavke određen zakonom kojim se uređuju javne nabavke ili postupak davanja koncesije određen ovim zakonom (o JPP).

Ovim zakonom se takođe osniva međuresorska Komisija za javno-privatno partnerstvo (KJPP) kao telo koje u postupku odobravanja Predloga projekta javno-privatnog partnerstva ili predloga koncesionog akta daje mišljenje da li se konkretni projekat može realizovati po principima i po modelu JPP sa ili bez elemenata koncesije i kao kolektivno savetodavno telo.

KJPP je počela sa radom u martu 2012. godine, a pomoć joj pruža tehnički sekretarijat sastavljen od jednog predstavnika Ministarstva regionalnog razvoja i lokalne samouprave i jednog predstavnika Ministarstva finansija. U Ministarstvu finansija pripremljeni su podzakonski akti predviđeni Zakonom o JPP i koncesijama, nakon njihovog usvajanja treba obučiti javna tela i predstavnike nadležnih inspekcija na koji način da vrše nadzor.

U dosadašnjem funkcionisanju Portala javnih nabavki, uočeno je da sistem pretrage i pregleda postavljenih sadržaja nije dovoljno efikasan, kao i da je potrebno unaprediti komunikaciju sa svim korisnicima, a pre svega sa ponuđačima, odnosno privrednim subjektima.

U dosadašnjem sistemu planiranja javnih nabavki kao ključni problem je identifikovan 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.

Uočeno je da ne postoji sistemski pristup u načinu organizovanja službi za javne nabavke kod naručilaca.

Imajući u vidu sve nove nadležnosti i poslove koji su novim Zakonom dodeljeni Upravi za javne nabavke, izvesno je da Uprava ne raspolaže dovoljnim kadrovskim finansijskim i prostornim kapacitetima kako bi mogla da realizuje postavljene zadatke.

Trenutno nije uspostavljena adekvatna saradnja između svih relevantnih institucija u sistemu, što je i do sada predstavljalo jedan od ključnih problema, a što će prerasti u još veći rizik u budućnosti, kada počnu da se primenjuju nova zakonska rešenja u praksi.

LITERATURA:

1. Bailey, N., Towards a research agenda for public-private partnership in the 1990's', Local Economy, 1994.
2. Barać S., Stakić B., „Javne finansije“ Univerzitet Singidunum, Beograd, 2010.
3. Benković S., Barjaktarović Rakočević S., „Operacioni menadžment u funkciji održivog ekonomskog rasta i razvoja Srbije 2011-2020“, Fakultet organizacionih nauka, Beograd, 2011.
4. Bennett, E., *Public-Private Cooperation in the Delivery of Urban Infrastructure Services (Water and Waste)*, UNDP/Yale Collaborative Programme, 1998.
5. Bettignies, J-E, Ross, T.W., The Economics of Public-Private Partnerships, Sauder Shool of Business, University of British Columbia, Canadian Public Policy, 2004, vol. XXX.
6. Blagojević-Arsić V., Žarkić-Joksimović N., „Računovodstvo“ Fakultet organizacionih nauka, Beograd, 2008.
7. Bothmann, F., R. Kerndlmaier, A. Koffeman, K. Mandel and S. Wallbank, *Artery – A Guidebook for Riverside Regeneration*, Springer AG, 2006.
8. Cebalović M., „Upravljanje odnosima s javnošću u javnom preduzeću“, Društvo za unapređenje marketinga, Beograd, 2011.
9. Compton, V., Brown, J. B., M. Hicks, and Penniman, P., Role of Public-Private Partnership in Restoration - A Case Study, in *The Longleaf Pine Ecosystem Ecology, Silviculture, and Restoration*, Jose, S., Eric J.J., and D. L. Miller,. (Eds.), Springer, 2006.
10. Cvetković P., Sredojević S., Javno-privatno partnerstvo- Priručnik za sprovođenje na nivou lokalne samouprave, Stalna konferencija gradova i opština– Savez gradova i opština Srbije, Beograd, 2012
11. Ivaniš M., Jeremić Lj., „Osnovi finansija“ Univerzitet Singidunum, Beograd, 2009.
12. Jobber D., Fahy J., „Osnovi marketinga“, prevod sa engleskog jezika, Data status, Beograd, 2006.
13. Joksimović, Lj., Rizici u partnerstvu javnog i privatnog sektora, Ekonomski vidici, 2006, XI, Br. 2.
14. Jović Z., „Menadžment finansijskih institucija“, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2008.
15. Knežević G., „Analiza finansijskih izveštaja“, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2009.
16. Kotler P., Keller K.L., „Marketing menadžment“, prevod sa engleskog jezika, Data status, Beograd, 2006.

17. Leković V., Ivanović V. “ Javno-privatno partnerstvo u funkciji obezbeđenja kvalitetnije infrastructure”, Fakultet inženjerskih nauka, Kragujevac, 2009.
18. Mašić B., „Menadžment“ , Univerzitet Singidunum, Beograd, 2009.
19. Miljević M.,“Metodologija naučnog rada“, Filozofski fakultet, Univerzitet u Istočnom Sarajevu, Pale, 2006.
20. Osborne, S., Public-Private Partnership: Theory and Practice in International Perspective, London, Routledge, 2000.
21. Paunović B.,“Ekonomika preduzeća“ Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta, Beograd, 2007.
22. Petrović Z., „Računovodstvo“, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2009.
23. Saša Varinac, Milica Maletić, Danijela Bokan, Daliborka Srećkov, Đorđe Belenzada, Javne nabavke- novi podzakonski akti, Public Aktiv, 2010. godina, Beograd
24. Saša Varinac, Milica Savić, Đorđe Belenzada, Novi zakon o javnim nabavkama sa komentarom, Public Aktiv, 2009. godina, Beograd
25. Scottish health minister welcomes private expansion, *Public Private Finance*, 2005, Vol. 97.
26. Sredojević G., „Javno- privatno partnerstvo“, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 2010.
27. Stantšić M., „Revizija“ Univerzitet Singidunum, Beograd, 2009.
28. Stiglic J., “Ekonomija javnog sektora” Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta, Beograd, 2004.
29. Škarić-Jovanović K., Finansijsko računovodstvo, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta, Beograd, 2007.
30. Veljković S., „Marketing usluga“ , Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta, Beograd, 2009.
31. Wiesmeth, H., Investment Opportunities in Waste Management through the Private Finance Initiative, 2008.
32. Žarkić-Joksimović N., „Upravljanje finansijama“, Fakultet organizacionih nauka, Beograd, 2010.

Neautorizovani izvori:

Zakon o javnim preduzećima
Zakon o privrednim društvima
Zakon o javno privatnom partnerstvu i koncesijama
Zakonu o komunalnim delatnostima
Zakon o javnim nabavkama

Internet izvori:

www.mfin.gov.rs

www.srbija.gov.rs

www.politika.rs

www.trezor.gov.rs

www.ujn.gov.rs