

Priručnik za nabavke JPP

Javno-privatna partnerstva na Zapadnom Balkanu

Terms of use of this document

The European PPP Expertise Centre (EPEC) is an initiative involving the European Investment Bank (EIB), the European Commission, Member States of the European Union, Candidate States and certain other states. For more information about EPEC and its membership, please visit www.eib.org/epec.

This document has been prepared with the purpose of contributing to discussions on public-private partnerships (PPPs). The findings, analyses, interpretations and conclusions contained in this document do not necessarily reflect the views or policies of the EIB or any other EPEC member. No EPEC member, including the EIB, accepts any responsibility for the accuracy of the information contained in this document or any liability for any consequences arising from its use. Reliance on the information provided in this document is therefore at the sole risk of the user.

EPEC authorises the users of this document to access, download, display, reproduce and print its content subject to the following conditions: (i) when using the content of this document, users must attribute the source of the material and (ii) under no circumstances may this document or its content be exploited for commercial purposes.

This document has been produced with the financial assistance of the European Western Balkans Joint Fund under the Western Balkans Investment Framework.

The views expressed herein are those of EPEC and can therefore in no way be taken to reflect the official opinion of the Contributors to the European Western Balkans Joint Fund or the EBRD, as co-manager of the European Western Balkans Joint Fund.

Use of this document translated into Serbian

This document is a translation into Serbian of the original document in English “*PPP Procurement Handbook*” produced by EPEC under the WBIF supported assignment “Strengthening the Capacity of the Public Sector to Undertake PPPs in the Western Balkans”.

The original document is located on the WBIF website at <https://www.wbif.eu/content/stream/Sites/website/library/4-PPP-Procurement-Handbook-FINAL-310818.pdf> and it is the correct version where there is a difference between it and this translation into Serbian. Although EPEC has commissioned this translation, it has not been verified and therefore no responsibility is taken for its accuracy by either EPEC, EIB or WBIF.

Uslovi korišćenja ovog dokumenta

Evropski ekspertski centar za JPP (EPEC) je deo Savetodavne službe Evropske investicione banke (EIB). To je inicijativa u kojoj učestvuju EIB, Evropska komisija, države članice Evropske unije, zemlje kandidati za članstvo u EU i neke druge zemlje. Više informacija o EPEC-u i njegovim članovima možete naći na www.eib.org/epec.

Ovaj dokument je pripremljen s ciljem da se doprinese razgovorima o javno-privatnim partnerstvima (JPP). Nalazi, analize, tumačenja i zaključci sadržani u ovom dokumentu ne odražavaju nužno stavove ili politike EIB ili nekog drugog člana EPEC-a. Nijedan član EPEC-a, uključujući EIB, ne prihvata odgovornost za tačnost informacija sadržanih u ovom dokumentu niti za posledice nastale njegovom upotrebom. Stoga se korisnik može oslanjati na informacije date u ovom dokumentu isključivo na svoj rizik.

EPEC odobrava korisnicima ovog dokumenta da pristupe njegovom sadržaju, preuzmu ga, prikažu, umnože i štampaju pod sledećim uslovima: (i) prilikom korišćenja sadržaja ovog dokumenta, korisnici treba da navedu izvor materijala i (ii) ovaj dokument ili njegov sadržaj ne smeju se ni pod kakvim okolnostima koristiti u komercijalne svrhe.

Ovaj dokument je izrađen uz finansijsku pomoć Zajedničkog evropskog fonda za Zapadni Balkan pri Investicionom okviru za Zapadni Balkan.

Ovde izneti stavovi su stavovi EPEC-a i stoga se nikako ne mogu smatrati zvaničnim mišljenjem davalaca sredstava za Zajednički evropski fond za Zapadni Balkan ili EBRD, kao jednog od upravnika Zajedničkog evropskog fonda za Zapadni Balkan.

Upotreba verzije dokumenta na srpskom jeziku

Ovaj dokument je prevod sa engleskog na srpski jezik dokumenta koji originalno nosi naziv „*PPP Procurement Handbook*“ koji je izradio EPEC u okviru zadatka za Investicioni okvir za Zapadni Balkan (WBIF) o „Jačanju kapaciteta javnog sektora za sprovođenje JPP na Zapadnom Balkanu“.

Originalna engleska verzija dokumenta se nalazi na internet stranici WBIF-a na <https://www.wbif.eu/content/stream/Sites/website/library/4-PPP-Procurement-Handbook-FINAL-310818.pdf> i u slučaju bilo kakvih razlika između verzija dokumenta na engleskom i srpskom jeziku, engleska verzija će biti merodavna. Iako je EPEC naručio prevod ovog dokumenta, prevod nije proveren i stoga EPEC, EIB i WBIF ne snose odgovornost za njegovu ispravnost.

Sadržaj

Skraćenice	5
Polazna napomena	6
1. Uvod	8
1.1 Cilj i struktura ovog vodiča	8
2. Priprema za proces nabavke JPP	10
2.1 Procena spremnosti za nabavku	10
2.2 Procenjivanje spremnosti tržišta za JPP	11
2.3 Rešenja u pogledu rukovođenja procesom nabavke JPP	13
2.4 Izbor odgovarajućeg postupka nabavke (npr. konkurentnog dijaloga)	15
2.5 Strukturiranje procesa nabavke	18
2.6 Glavni koraci dvostepenog procesa nabavke JPP	18
3. Prva podfaza – Proces nadmetanja	21
3.1 Obaveštenja o nabavci, pretkvalifikacija i uži izbor kandidata	21
3.2 Poziv za podnošenje ponuda	46
3.3 Komunikacija sa ponuđačima	62
3.4 Ocenjivanje ponuda i izbor najpovoljnijeg ponuđača	66
4. Druga podfaza – Ugovor o JPP i zatvaranje finansijske konstrukcije	77
4.1 Uvod u drugu podfazu procesa nadmetanja	77
4.2 Finalizovanje ugovora o JPP	79
4.3 Zaključivanje finansijskih sporazuma	80
4.4 Dodela ugovora i zatvaranje finansijske konstrukcije	84
Aneks A – Pregled direktiva EU i postupaka nabavke	88
Aneks B – Glavni zakoni regiona kojima se uređuju javne nabavke i javno-privatna partnerstva (JPP)	89
Glosar glavnih pojmova i izraza	90

Skraćenice

EIB	Evropska investiciona banka
EPEC	Evropski ekspertski centar za JPP
EU	Evropska unija
BJRM	Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija
ITT	Poziv za podnošenje ponuda
SL EU	Službeni list Evropske unije
JPP	Javno-privatno partnerstvo
PQQ	Pretkvalifikacioni upitnik
REOI	Zahtev za iskazivanje zainteresovanosti
SLA	Sporazum o nivou usluga
UFEU	Ugovor o funkcionisanju Evropske unije
USP	Samoinicijativni predlog
VfM	Dobijena vrednost u odnosu na uložena sredstva
WBIF	Investicioni okvir za Zapadni Balkan

Polazna napomena

Ovaj vodič je izradio Evropski ekspertski centar za JPP (EPEC) Evropske investicione banke u okviru zaduženja koja mu je poverio Investicioni okvir za Zapadni Balkan (WBIF) za *Jačanje kapaciteta javnog sektora za sprovođenje JPP na Zapadnom Balkanu* (Albanija, Bosna i Hercegovina, BJRM, Kosovo*, Crna Gora i Srbija).

Ovaj Vodič za proces nabavke JPP pripada seriji priručnika EPEC-a čiji je cilj jačanje kapaciteta država na Zapadnom Balkanu („region”) za pripremu i nabavku JPP (slika 1).

U okviru WBIF EPEC zadatka izrađeni su i dodatni priručnici uz ovaj vodič, i to:

- **Vodič za kvalitativnu i kvantitativnu procenu odnosa dobijene vrednosti i uloženi sredstava u JPP**

Ovaj dokument se sastoji od tri dela. Prvi deo sadrži uvod u VfM sa pregledom glavnih ciljeva procene VfM. U Drugom delu naglasak je na kvalitativnoj proceni VfM i ilustruje se pristup zasnovan na dokazima ispitivanju prikladnosti okvira JPP u pogledu karakteristika datog projekta. Treći deo prikazuje kvantitativnu procenu VfM, dajući smernice za kvantitativne pristupe uporednoj proceni VfM, uključujući upotrebu komparatora troškova javnog sektora (PSC).

- **Vodič za pripremu i nabavku projekta JPP**

Ovaj dokument predstavlja postojeću dobru praksu sa evropskog tržišta JPP koja je relevantna za javne zvaničnike u regionu Zapadnog Balkana odgovorne za pokretanje i sprovođenje projekata JPP. On pruža okvir za mnoge odluke koje javno telo mora doneti prilikom pripreme i nabavke projekta JPP.

- **Vodič za glavne odredbe ugovora o JPP na osnovu raspoloživosti**

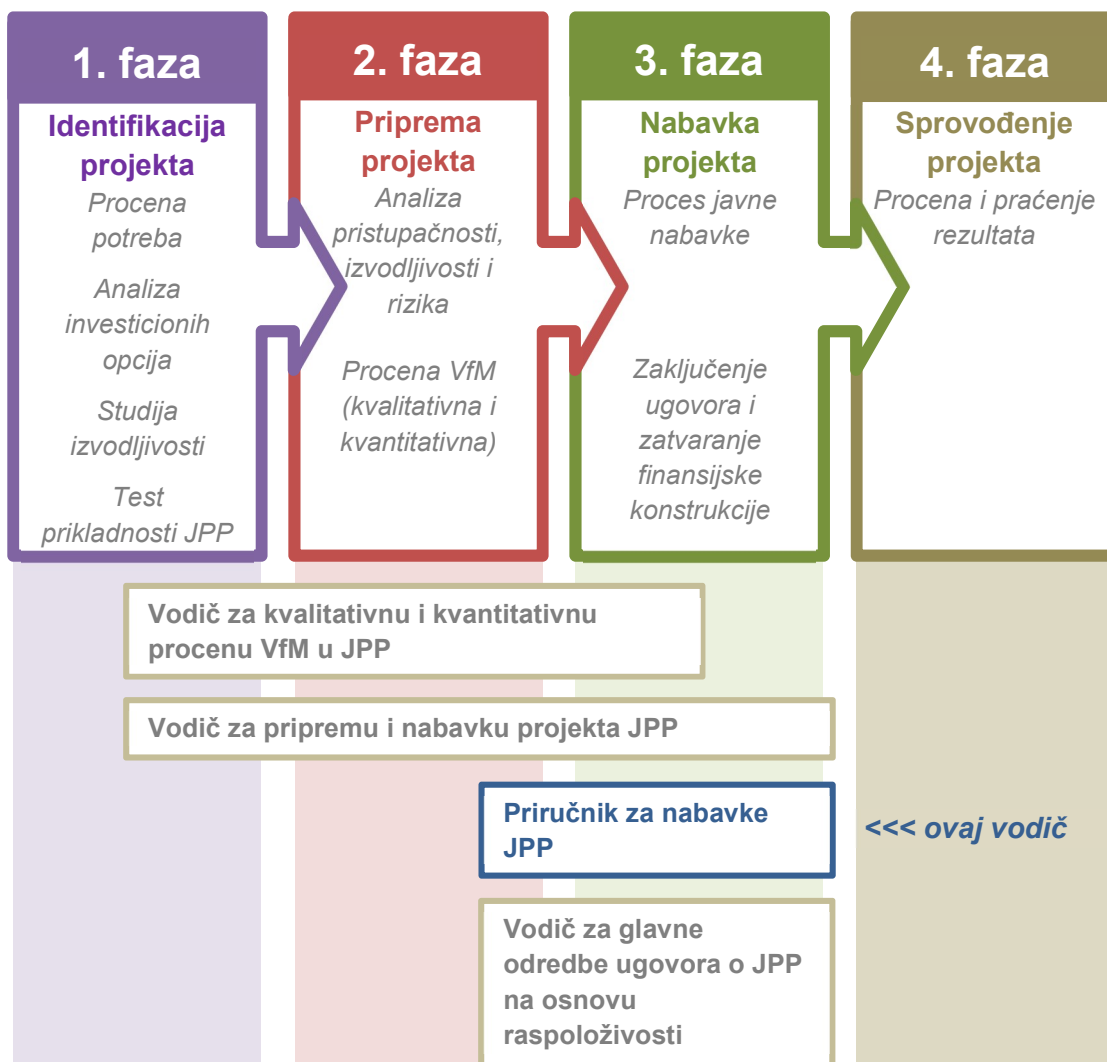
Ovaj dokument pruža smernice o dobroj praksi koju bi javna tela trebalo da usvoje prilikom razmatranja glavnih odredaba ugovora o JPP na osnovu raspoloživosti. Mada nisu specifične ni za jedan sektor, ove smernice se daju u kontekstu tržišta JPP u regionu i uz uvažavanje zakonodavnog okruženja zemalja Zapadnog Balkana.

Slika 1. prikazuje primenljivost različitih smernica koje su pripremljene u okviru ovog WBIF EPEC zadatka u svakoj od faza projektnog ciklusa JPP.

Da bi pomogao licima koja se u praksi bave JPP, vodič takođe pruža podatke o ostalim izvorima informacija i smernica u vezi sa ovom temom, gde se pojedinačna pitanja i prakse u vezi sa JPP mogu detaljnije proučiti. Upućivanja na njih provlače se kroz ceo Vodič za procenu VfM, a njihov spisak je naveden na kraju Aneksa C.

* Ova oznaka ne prejudicira stavove o statusu i u skladu je sa Rezolucijom 1244/99 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o Deklaraciji o proglašenju nezavisnosti Kosova.

Slika 1 – Smernice EPEC WBIF koje olakšavaju sprovođenje JPP



1. Uvod

Investiranje u društveno-ekonomsku infrastrukturu od ključnog je značaja za ubrzanje održivog, uravnoteženog privrednog rasta i inkluzivan društveni razvoj u zemljama Zapadnog Balkana. Imajući u vidu budžetska ograničenja, a u očekivanju koristi od znatnih dobitaka na efikasnosti kroz učešće privatnog sektora, vlade u regionu sve se više okreću javno-privatnim partnerstvima (JPP) kao jednom od načina da se ubrzaju investicije u infrastrukturu, omogući pristup privatnom finansiranju i poboljša pružanje usluga.

Na kraju faze pripreme projekta JPP i nakon pribavljanja svih neophodnih odobrenja od javnih organa na različitim nivoima, projekat je spreman za ulazak u fazu nabavke.

Cilj procesa nabavke JPP jeste da se izabere najprikladniji i najkompetentniji privatni partner kako bi se projektom JPP postigli željeni ishodi u pogledu pružanja usluga koje je predvidelo javno telo. Krajnji cilj je maksimiranje dobijene vrednosti u odnosu na uložena sredstva (VfM) pomoću konkurentskog procesa nadmetanja za dodelu ugovora o JPP, koji se sprovodi na otvoren, objektivan i transparentan način. Podsticanje zdravog konkurentskog pritiska pogodno je za ostvarenje VfM. Direktive Evropske unije o nabavci izričito nalažu da se načela jednakog tretmana, nediskriminacije, uzajamnog priznavanja, proporcionalnosti i transparentnosti, sadržana u Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije (UFEU), primene u praksi izlaganjem javne nabavke konkurenciji (videti uvodnu izjavu 1. Direktive 2014/24/EU).

Uspeh procesa nabavke JPP stoga prvenstveno zavisi od toga koliko su javna tela u stanju da delotvorno komuniciraju i sarađuju sa privatnim sektorom i tumače tržišni kapacitet i zainteresovanost za projekat.

1.1 Cilj i struktura ovog vodiča

Ovaj vodič je usredsređen na fazu nabavke JPP projekta. On ima za cilj da pruži podršku javnim telima na Zapadnom Balkanu u efikasnom strukturiranju procesa nabavke JPP, koji je često dugotrajniji i složeniji od drugih procesa nabavke, kao i u upravljanju njime. Zasnovan je na međunarodnoj dobroj praksi, s posebnim osvrtom na direktive EU o nabavci i iskustva u nabavci u Evropskoj uniji.

U ovom su dokumentu dati:

- Sažet pregled ciljeva i mehanizma tipičnog dvostepenog procesa nabavke JPP, kao i poteškoća na koje se u njemu nailazi.
- Opis prve faze procesa nabavke tokom koje javna tela, nakon što objave javni poziv:
 - o pozivaju privredne subjekte da podnesu prijave i svoju sposobnost i kompetentnost da uspešno realizuju dati projekat JPP potkrepe dokazima; i

- nakon pretkvalifikacije ograničenog broja podobnih kandidata, pozivaju ponuđače da podnesu predloge kojima obrazlažu način na koji predlažu da realizuju projekat JPP – uključujući svoje potrebe za finansijskim sredstvima – kako bi ispunili projektne zahteve. Na kraju ove faze, identifikuje se ponuđač koji je podneo najbolje rangiran predlog (koji se često naziva i *najpovoljnijim ponuđačem*).
- Opis druge faze procesa, čiji je cilj dodela ugovora o JPP nakon rešavanja svih nejasnoća ili zaključivanja pregovora sa najpovoljnijim ponuđačem, na način prihvatljiv za javno telo. Tada izabrani privatni partner obezbeđuje neophodno finansiranje koje je pripremio za projekat JPP, kako bi mogao ispuniti svoje obaveze po ugovoru o JPP.
- Pored opisa opštih procesa, ciljeva i dobre prakse, za svaku fazu nabavke naznačene su relevantne važeće odredbe zakonodavstva u oblasti nabavki u svakoj od jurisdikcija Zapadnog Balkana (ti delovi su istaknuti ljubičastim slovima).

Zahvalnost

Ovaj dokument je pripremljen uz podršku advokatske kancelarije Allen & Overy LLP, u saradnji sa Karanović & Nikolić kada je reč o pravnim pitanjima za Bosnu, Makedoniju, Crnu Goru i Srbiju, dok su Boga & Associates sarađivali na pravnim pitanjima koja se odnose na Albaniju i Kosovo.

2. Priprema za proces nabavke JPP

2.1 Procena spremnosti za nabavku

Projekat JPP će biti spreman za nabavku kada se završi faza pripreme projekta, što podrazumeva i da je javno telo uspostavilo odgovarajuću strukturu rukovođenja projektom (videti odeljak 2.3. u nastavku).

Da bi se ocenila spremnost projekta JPP za fazu nabavke, kontrolna lista može biti korisno sredstvo za javno telo da pokaže svim nadležnim telima za odobravanje da su svi pripremni koraci završeni pravilno i u dovoljnoj meri.

EPEC-ov Alat za proveru stanja pripremljenosti projekta („PPST” ili „Alat”) jedno je od takvih sredstava za sistematsku proveru statusa većeg broja aktivnosti koje doprinose pripremi projekta JPP. PPST je razvijen u okviru WBIF EPEC studije iz 2014. i posebno namenjen primeni u regionu. On je usmeren na procenu stanja pripremljenosti datog projekta JPP, poređenjem sa tipičnim postupkom razvoja projekta JPP koji primenjuje dobru praksu, kako bi se utvrdilo da li je projekat spreman za pokretanje procesa nabavke. Analizom odgovora koje je javno telo navelo u strukturiranom upitniku, PPST daje sažetak statusa faze pripreme projekta i ukazuje na potencijalne propuste u njegovoj spremnosti za nabavku.

Da bi se ocenila spremnost za otpočinjanje faze pripreme projekta, trebalo bi da je javno telo bilo u mogućnosti da odgovori na primarna pitanja navedena u okviru 1.

Okvir 1 – Spremnost za otpočinjanje faze pripreme projekta

- *Da li je potreba za investiranjem dokazana u pogledu troškova i koristi?*
- *Postoji li saglasnost o obuhvatu i zahtevima investicije?*
- *Da li je potrebno odobrenje da bi se nastavilo sa razvojem investicije kao potencijalnim JPP?*

Dodatna literatura



Izvod iz *EPEC PPP Project Preparation Status Tool [EPEC-ov Alat za proveru stanja pripremljenosti projekta]*, EPEC (2014)

Nije nužno da je o svakoj od tri navedene tačke već donet konačan zaključak, ali trebalo bi da je javno telo izvršilo dovoljno analiza za prelazak u fazu nabavke, uz visok nivo pouzdanosti da će se zaključci doneti u prihvatljivom roku. PPST može služiti kao pomoć javnom telu da u ranim fazama razvoja projekta utvrdi eventualne oblasti sa slabostima ili nepotpunostima i da razvije strukturirani pristup za njihovo rešavanje.

Kada se završi faza pripreme projekta, trebalo bi da se mogu dati potpuni odgovori na navedena pitanja, mada ti odgovori ne moraju biti isti kao što su bili na početku faze pripreme.

U okviru 2. data je tipična konačna kontrolna lista koju javna tela treba da koriste da bi dokazala spremnost za fazu nabavke (u skladu sa preporučenim koracima PPST).

Okvir 2 – Spremnost za nabavku projekta

- *Da li je analiza pokazala da je projekat pristupačan?*
- *Da li ispitivanje tržišta i analiza prihvatljivosti za zajmodavce potvrđuju veliko potencijalno interesovanje tržišta za projekat?*
- *Da li procena potvrđuje da se od JPP opcije očekuje da ostvari najvišu dobijenu vrednost u odnosu na uložena sredstva?*
- *Da li je projektni tim, uključujući spoljne savetnike, u mogućnosti da upravlja nabavkom?*
- *Da li su pribavljena sva neophodna ovlašćenja, dozvole, saglasnosti i odobrenja za sprovođenje projekta ili se mogu pribaviti u predviđenim rokovima?*
- *Da li su sve procene ažurne i međusobno usklađene, naročito povratne reakcije zainteresovanih strana, pristupačnost, tretman rizika, ispitivanje tržišta, prihvatljivost za zajmodavce, odnos dobijene vrednosti i uloženi sredstava, kapacitet/raspoloživost tima, rokovi i zahtevi javnog tela?*
- *Jesu li upravni odbor odnosno ostali relevantni donosioci odluka odobrili pokretanje nabavke projekta?*

Dodatna literatura



Izvod iz *EPEC PPP Project Preparation Status Tool [EPEC-ov Alat za proveru stanja pripremljenosti projekta]*, EPEC (2014)

Imajte u vidu da su pitanja pristupačnosti i odnosa dobijene vrednosti u odnosu na uložena sredstva obrađena u pratećim dokumentima ovog vodiča.

2.2 Procenjivanje spremnosti tržišta za JPP

Iako, strogo gledano, faza nabavke počinje objavljivanjem zvaničnog obaveštenja u tu svrhu (videti odeljak 3), načelno se smatra dobrom praksom da javno telo, pre formalnog pokretanja procesa nabavke, pokrene proces tržišnih konsultacija. Taj konsultativni proces može pomoći da se ustanovi da će se za projekat dobiti dovoljno ponuda kako bi se podstakla zdrava konkurencija i razumela tržišna zainteresovanost za predložene uslove ugovora (videti okvir 3).

Okvir 3 – Dobra praksa u sprovođenju prethodnih tržišnih konsultacija

Uspeh procesa nabavke JPP zavisi od niza faktora, uključujući stepen u kojem javno telo na odgovarajući način procenjuje i stimuliše tržišnu zainteresovanost za projekat. Nedovoljno konkurencije obično dovodi do uslova za javno telo i korisnike koji su ispod optimalnih, čime se ugrožava VfM.

Javno telo može koristiti tržišne konsultacije da bi podstaklo tržišnu zainteresovanost i kao pomoć pri definisanju obuhvata i strukture projekta (uključujući opcije finansiranja), kao i odgovarajućeg ugovora o JPP.

Tržišne konsultacije mogu, na primer, biti u obliku industrijskog foruma ili konferencije pre pokretanja javne nabavke. Često se zainteresovane strane okupe u blizini lokacije projekta ili javno telo organizuje seriju prezentacija (tj. posete grupa zainteresovanih strana na mestima udaljenim od lokacije projekta), obično se sastajući tako da se većem broju investitora, izvođača i/ili zajmodavaca omogući da prisustvuju na najefikasniji mogući način. Na primer, javno telo može organizovati informativne dane i tehničko informisanje, kao i ranije objaviti tehničku dokumentaciju radi konsultovanja / komentara javnosti, itd.

Sve zainteresovane strane se moraju tretirati jednako i treba da postoji temeljan revizorski trag svih kontakata između njih i javnog tela. Načelo jednakog tretmana nalaže da se informacije pružene jednoj strani moraju blagovremeno staviti na raspolaganje i drugima.

Iako je ovaj proces tržišnih konsultacija deo faze opšte pripreme projekta, on očigledno iziskuje interakciju između javnog i privatnog sektora. Stoga dobra praksa nalaže da se sve konsultacije koje organizuje javno telo moraju sprovesti u skladu sa načelima dobre nabavke, kako je utvrđeno u Direktivi o javnim nabavkama 2014/24/EU, odnosno:

- *javna tela tretiraju privredne subjekte jednako i bez diskriminacije i postupaju na transparentan i proporcionalan način (član 18).*

Direktive EU o javnim nabavkama izričito priznaju legitimitet prethodnih tržišnih konsultacija. Pre pokretanja postupka nabavke, javna tela mogu:

- *sprovesti tržišne konsultacije radi pripreme nabavke i informisanja privrednih subjekata o svojim planovima i zahtevima u pogledu nabavke (član 40).*

Pre pokretanja tržišnih konsultacija, javna tela mogu razmotriti objavljivanje obaveštenja o svojoj namerni da se konsultuju sa tržištem, sa informacijama o načinima na koje se ove konsultacije mogu odvijati (npr. pojedinačni razgovori ili otvorena konferencija). U tom pogledu, korišćenje *prethodnog informativnog obaveštenja* (PIN) (videti odeljak 3) može biti korisno ako je javno telo zainteresovano za konsultovanje sa širim evropskim ili međunarodnim tržištem.

Dodatna literatura



Videti kontrolnu listu za „Developing the PPP project” [Razvoj projekta JPP] u *Project Preparation Status Tool* [Alat za proveru stanja pripremljenosti projekta], EPEC (2014)

2.3 Rešenja u pogledu rukovođenja procesom nabavke JPP

Nabavka i sprovođenje velikog projekta JPP sa sobom nosi brojne izazove za javno telo. To zahteva određivanje jasnih linija nadležnosti, odgovornosti i ovlašćenja za odlučivanje tokom svih faza projektnog ciklusa.

Dobro rukovođenje projektom stvara mehanizme odlučivanja kojima se ovlašćuju ljudi sa znanjem, veštinama i iskustvom, kako bi se obezbedilo da imaju odgovarajuća ovlašćenja za delotvorno i efikasno sprovođenje projekta. Za veće projekte JPP često je neophodno angažovati spoljne saradnike u ulozi iskusnih savetnika na projektu koji poseduju veštine i kompetencije koje možda nisu dostupne u okviru javnog tela.

2.3.1 Razdvajanje procesa odobravanja projekta i upravljanja projektom

Uobičajeni način delotvornog sprovođenja procesa JPP jeste uspostavljanje dvojne strukture rukovođenja projektom (videti sliku 2), koju čine:

- **upravni odbor**, nadležan za odobravanje glavnih odluka neophodnih u ključnim koracima procesa nabavke. On je obično sastavljen od glavnih učesnika iz javnog sektora, a predsedava mu viši funkcioner u javnom telu koje je odgovorno za realizaciju projekta; i
- **projektni tim**, odgovoran za svakodnevno upravljanje projektom JPP (uključujući upravljanje svim spoljnim savetnicima na projektu) i izveštavanje upravnog odbora. Direktor projekta obično vodi projektni tim, uz podršku rukovodioca projekta. Direktor projekta treba da bude upoznat sa aktuelnim dešavanjima u poslovnom svetu i da, istovremeno, ima dobar uvid u način rada administracije javnog tela.

Dodatna literatura

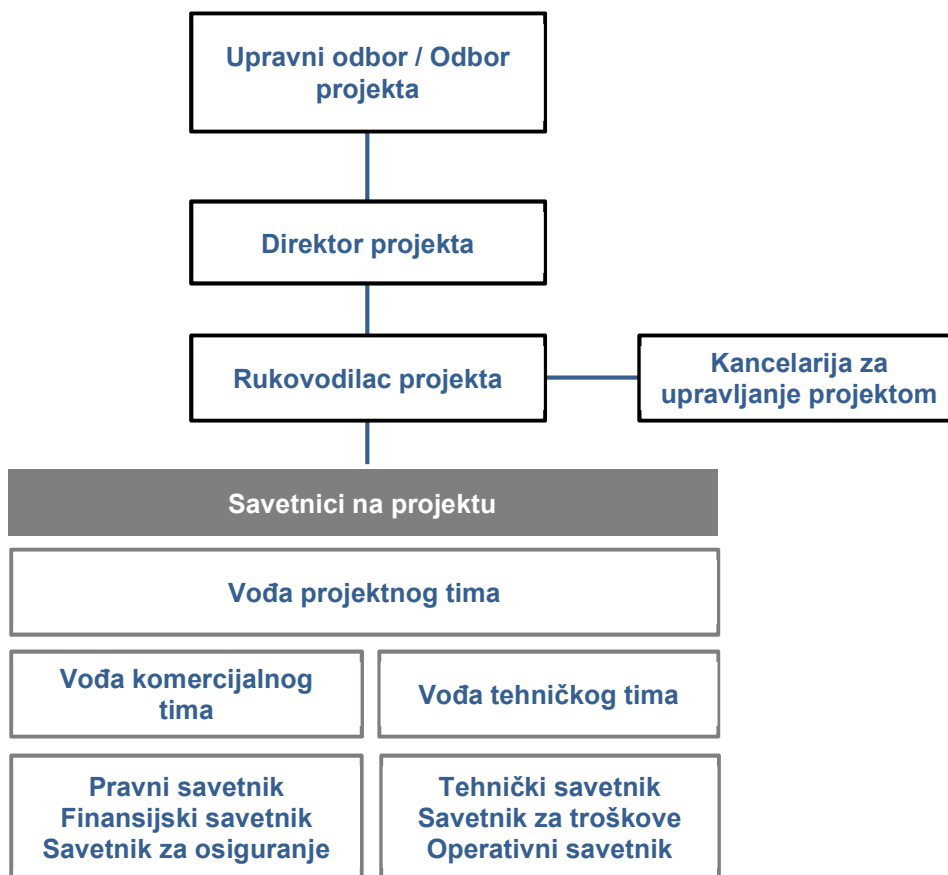


Videti kontrolnu listu za „Managing and planning the process” [Upravljanje procesom i planiranje procesa] u *Project Preparation Status Tool* [Alat za proveru stanja pripremljenosti projekta], EPEC (2014)

Projektnom timu obično pružaju podršku razne vrste savetnika za različite faze pripreme projekta JPP i procesa nabavke.

Uži tim savetnika za fazu nabavke obično čine finansijski savetnik, tehnički savetnik i pravni savetnik. Za druge specifične zadatke mogu biti potrebni drugi konsultanti, npr. posebni konsultanti za pitanja uticaja na životnu sredinu, društveni uticaj, regulatorni rizik i pitanja u vezi sa osiguranjem.

Slika 2 – Tipična struktura rukovođenja projektom JPP



Napomena uz sliku 2: da bi se izbegli mogući sukobi interesa i zaštitila poverljivost komercijalno osetljivih informacija, dobra je praksa ne dozvoliti savetniku javnog tela na nekom projektu (uključujući savetnika u fazi pripreme projekta) da, tokom faze nabavke, savetuje kandidata, ponuđača ili zajmodavca na istom projektu.

Projektni tim je, zajedno sa savetnicima, odgovoran za razvoj detaljnog plana projekta, uključujući dinamiku realizacije aktivnosti pripreme i nabavke projekta. Kada je reč o procesu nabavke, plan mora uzeti u obzir sve ključne korake u vezi sa određenim postupkom nabavke koji je izabran za dati projekat i pravilno odražavati šta različiti koraci podrazumevaju u pogledu vremena, resursa i troškova.

Dodatna literatura



Videti kontrolnu listu za „Managing and planning the process” [Upravljanje procesom i planiranje procesa] u *Project Preparation Status Tool [Alat za proveru stanja pripremljenosti projekta]*, EPEC (2014)

Projektni tim treba da obezbedi da dokumentacija o nabavci bude pripremljena prema standardima dobre prakse i u skladu sa važećim zakonima. Takođe treba da obezbedi njihovo distribuiranje odgovarajućim organima nadležnim za odobravanje, kao što je upravni odbor, radi pravovremenog pribavljanja svih neophodnih saglasnosti ili prethodnih odobrenja.

Dodatna literatura



Videti: *Role and Use of Advisers in preparing and implementing PPP projects [Uloga i korišćenje savetnika pri pripremi i sprovođenju projekata JPP]*, EPEC (2014)



Videti: *Project Governance: a guidance note for public sector projects [Rukovođenje projektom: smernica za projekte javnog sektora]*, UK Government (2007)

2.4 Izbor odgovarajućeg postupka nabavke (npr. konkurentnog dijaloga)

Jedan od prvih izbora koje javno telo mora da načini nakon odluke da kao model realizacije upotrebi JPP jeste izbor odgovarajućeg postupka nabavke. Izbor postupka, kao i njegova delotvorna priprema i sprovođenje, mogu biti odlučujući za uspeh projekta JPP.

Javna nabavka je proces kojim javna tela nabavljaju radove, dobra ili usluge namenjene javnoj svrsi. Javna nabavka u EU mora se sprovoditi u skladu sa načelima Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU), a naročito sa načelima *jednakog tretmana, nediskriminacije, uzajamnog priznavanja, proporcionalnosti i transparentnosti*.

EU uređuje javne nabavke unutar Evropske unije izdavanjem posebnih direktiva svojim državama članicama. Najnovija direktiva o javnim nabavkama je Direktiva 2014/24/EU (*Direktiva iz 2014*), kojom se preinačuje i zamenjuje Direktiva 2004/18/EZ (*Direktiva iz 2004*). Ona obuhvata javne nabavke uopšte, utvrđujući načela koja treba da se primenjuju na sve ugovore o javnoj nabavci radova, dobara ili usluga. Direktiva iz 2014. ne sadrži posebne odredbe o JPP, ali upućuje na *mešovite ugovore* (definisane kao ugovore koji uključuju različite kategorije radova, usluga ili dobara). Ugovori o JPP obično se svrstavaju u tu kategoriju.

Direktiva iz 2014. predviđa četiri postupka nabavke:

- otvoreni;
- restriktivni;
- konkurentni dijalog; i
- konkurentni postupak sa pregovaranjem.

Kao i Direktiva iz 2004, i Direktiva iz 2014. sadrži posebna pravila koja se moraju poštovati kada se primenjuje određeni postupak (otvoreni, restriktivni, itd.). Ta pravila se primenjuju na pitanja kao što su potreba da se objavljuju obaveštenja, minimalni periodi za određene aktivnosti, minimalan broj učesnika u nadmetanju, kao i osnov po kojem se ocenjuju ponude i dodeljuje ugovor.

Zakonodavstvo koje se bavi javnim nabavkama u regionu u velikoj je meri usklađeno sa Direktivom iz 2004. Nacionalno zakonodavstvo u regionu stoga verovatno još uvek upućuje na postupke koji su bili u primeni na osnovu te direktive. To su bili otvoreni, restriktivni i postupak konkurentnog dijaloga (svi u velikoj meri nepromenjeni prema Direktivi iz 2014), kao i pregovarački postupak (sada zamenjen konkurentnim postupkom sa pregovaranjem).

Na izbor i prikladnost postupka za ugovore o JPP veliki uticaj ima način na koji ti postupci rešavaju sledeća pitanja:

- **ograničavanje broja ponuđača pretkvalifikacijom prijavljenih učesnika:** da li postupak dozvoljava javnom telu da ograniči broj društava koja učestvuju u procesu nadmetanja;
- **nivo komunikacije sa ponuđačima tokom postupka:** da li postupak dozvoljava javnom telu da sa ponuđačima vodi razgovore o JPP i njihovim predlozima za realizaciju projekta; i
- **odnos između cene i kvaliteta prilikom ocenjivanja ponuda:** u kojoj meri postupak dozvoljava javnom telu da razmatra kvalitativne aspekte ponuda, a ne samo ponuđenu cenu.

Veličina i složenost JPP znači da javno telo obično traži postupak koji mu omogućuje da ograniči broj ponuđača, da vodi razgovore sa tim ponuđačima o detaljima projekta i da uzme u obzir kvalitet predloga ponuđača kao i ponuđene cene.

Tabela 1. sadrži uporedni pregled glavnih karakteristika četiri postupka javnih nabavki trenutno u primeni u EU. Prikazuje različite mogućnosti koje svaki postupak pruža javnim telima u pogledu načina planiranja procesa nabavke i upravljanja njime (naročito u pogledu navedena tri ključna pitanja).

Zbog ograničenja otvorenog postupka, on se ne preporučuje za nabavku JPP i stoga se veoma retko koristi. Osim toga, restriktivni postupak se koristi samo u ograničenom broju jurisdikcija koje imaju dobro razvijene građanske zakonike koji obuhvataju javne nabavke i ugovorno pravo. Na osnovu toga, ostatak ovog vodiča se bavi nabavkom primenom ili postupka konkurentnog dijaloga ili konkurentnog postupka sa pregovaranjem.

Dodatna literatura



Videti kontrolnu listu za „Preparing for procurement” [Priprema za nabavku] u *Project Preparation Status Tool [Alat za proveru stanja pripremljenosti projekta]*, EPEC (2014)



Videti: *PPPs and Procurement: Impact of the new EU Directives [JPP i nabavka: uticaj novih direktiva EU]*, EPEC (2014)

Tabela 1 – Izbor postupka nabavke: uporedni pregled postupaka nabavke u EU (prema Direktivi iz 2014)

	Otvoreni postupak	Restriktivni postupak	Konkurentni postupak sa pregovaranjem	Konkurentni dijalog
Mogućnost ograničenja broja ponuđača	Ne. Nije dozvoljena pretkvalifikacija ili predselekcija ponuđača. Ponude mogu podneti sva zainteresovana privredna društva.	Da. Broj ponuđača se može ograničiti, ali ne na manje od pet, u skladu sa kriterijumima preciziranim u javnom pozivu.	Da. Broj ponuđača se može ograničiti, ali ne na manje od tri, u skladu sa kriterijumima preciziranim u javnom pozivu.	Da. Broj ponuđača se može ograničiti, ali ne na manje od tri, u skladu sa kriterijumima preciziranim u javnom pozivu.
Dozvoljeni razgovori tokom procesa javne nabavke	Ne. Tehničke specifikacije se ne mogu menjati tokom procesa nadmetanja, a sa ponuđačima se ne sme pregovarati niti voditi dijalog. Dozvoljena su pojašnjenja uslova konkursa.	Ne. Tehničke specifikacije se ne mogu menjati tokom procesa nadmetanja, a sa ponuđačima se ne sme pregovarati niti voditi dijalog. Dozvoljena su pojašnjenja uslova konkursa.	Da. Osim uobičajenog procesa pojašnjenja, tokom procesa nadmetanja dozvoljeni su i pregovori. Tehničke specifikacije se mogu menjati tokom procesa nadmetanja. Da bi se smanjio broj ponuđača, mogu se koristiti uzastopne faze (tj. dalje sužavanje liste učesnika).	Da. Dozvoljen je dijalog sa ponuđačima o svim aspektima (slično kao kod pregovaračkog postupka, uključujući dalje sužavanje liste učesnika). Tehničke specifikacije se ne mogu menjati tokom perioda dijaloga. Kada se završi dijalog, ova faza razgovora se formalno zaključuje, a konačne potpune ponude se moraju tražiti na osnovu rešenja predstavljenih tokom faze dijaloga. Tokom ove, druge faze nadmetanja, razgovori su ograničeni na pojašnjenja (kao u restriktivnom postupku).
Dozvoljeni razgovori nakon podnošenja konačne ponude	Ne.	Ne.	Da. Moguć je veoma ograničen obim pregovora, dok se uslovi ugovora ne usaglase.	Ograničen na pojašnjenja i preciziranje. Nisu dozvoljene nikakve izmene osnovnih elemenata ugovora.
Osnov za dodelu ugovora	Najniža cena ili ekonomski najpovoljnija ponuda	Najniža cena ili ekonomski najpovoljnija ponuda	Najniža cena ili ekonomski najpovoljnija ponuda	Samo ekonomski najpovoljnija ponuda

2.5 Strukturiranje procesa nabavke

Na uspeh nabavke JPP veliki uticaj ima ne samo izbor *postupka* nabavke (npr. konkurentni dijalog), već i koraci (*proces*) koje javno telo preuzima za sprovođenje tog postupka. Proces nabavke treba da teži maksimiranju konkurencije između privatnih subjekata koji konkurišu za projekat. To će dovesti do boljih uslova ugovora o JPP i bolje VfM za javno telo (kao i za krajnje korisnike usluga).

Struktura procesa nabavke može imati veliki uticaj na nivo učešća i konkurentnost ponuda. Važno je, na primer, da se ne kreira proces koji je nepotrebno složen i zahtevan (i stoga ponuđačima suviše skup i oduzima mnogo vremena). Takođe je važno izbegavati proces koji je previše otvoren za učešće (i stoga smanjuje izgled učesnika za uspeh ili omogućuje učešće društvima koja nisu odgovarajuće kvalifikovana za dugoročni ugovor o JPP). Pronalaženje odgovarajuće ravnoteže može biti teško. Kako je već navedeno, sprovođenje tržišnih konsultacija pre pokretanja nadmetanja (uključujući konsultacije o planiranom procesu nabavke) može biti od koristi u ovom pogledu.

Prilikom odlučivanja o strukturi procesa nabavke, vrste pitanja koja javno telo treba da razmotri uključuju:

- Koji je optimalan broj kandidata za pretkvalifikaciju i poziv za podnošenje ponuda?
- Koliko ciklusa sastanaka radi dijaloga treba održati i o kojim aspektima JPP?
- Treba li tokom dijaloga smanjiti broj ponuđača?
- Ako treba, u kom trenutku dijaloga treba izvršiti smanjenje i po kom osnovu?
- Koji su kvalitativni aspekti ponuda važni za ocenu i koliko su oni značajni u odnosu na ponuđenu cenu?

Koraci u okviru procesa nabavke biće ograničeni pravnim zahtevima izabranog postupka (npr. konkurentnog dijaloga). Aneks A ilustruje procese koji su na raspolaganju u svakom od postupaka nabavke u EU.

Dodatna literatura



Videti: *PPP Reference Guide Version 3 [Referentni vodič za JPP, verzija 3]*, World Bank (2017)

2.6 Glavni koraci dvostepenog procesa nabavke JPP

Faza nabavke počinje objavljivanjem zvaničnog obaveštenja (ili „javnog poziva“), a završava se dodelom ugovora o JPP i zatvaranjem finansijske konstrukcije. Izabrani privatni partner potom može otpočeti projektne aktivnosti, obično počevši sa izvođačkim projektom i izgradnjom.

Proces nabavke za postupak konkurentnog dijaloga i konkurentni postupak sa pregovaranjem može se razmatrati u dva glavna stepena:

- **Prvi stepen** proces nadmetanja (uključujući eventualnu pretkvalifikaciju kandidata i izbor ponuđača) do izbora najbolje rangirane ponude; i
- **Drugi stepen** period pregovaranja sa najpovoljnijim ponuđačem, koji dovodi do zaključenja ugovora o JPP, dodele ugovora i zatvaranja finansijske konstrukcije.

Te dve glavne faze mogu se sastojati od niza podfaza koje slede jedna za drugom. Tabela 2. u kratkim crtama prikazuje ta dva stepena i korake koji čine fazu nabavke u tipičnom projektu o JPP.

Tabela 2 – Glavni koraci dvostepenog procesa nabavke JPP

Prva podfaza: Proces nadmetanja Od javnog poziva do izbora najbolje rangiranog ponuđača	
Koraci	Ključne aktivnosti
Obaveštenje o nabavci, poziv za pretkvalifikaciju i uži izbor kandidata	<ul style="list-style-type: none"> - Izdati obaveštenje o javnoj nabavci ili <i>javni poziv</i> radi oglašavanja nadmetanja. - Poslati informativni dokument i poziv za pretkvalifikaciju stranama koje izraze zainteresovanost za učešće u postupku nadmetanja. - Izvršiti uži izbor kandidata koji ispunjavaju kriterijume za pretkvalifikaciju na osnovu kvaliteta njihovih prijava.
Poziv za podnošenje ponuda	<ul style="list-style-type: none"> - Poslati dokumente sa pozivom za podnošenje ponuda kandidatima koji su ušli u uži izbor, uključujući kriterijume za ocenjivanje ponuda i predloženi nacrt ugovora o JPP.
Komunikacija sa ponuđačima	<ul style="list-style-type: none"> - Održati jedan ili više sastanaka sa svakim ponuđačem u cilju razvoja potencijalnih rešenja za ponudu. - Pružiti sva neophodna pojašnjenja ponuđačima i po potrebi ažurirati konkursnu dokumentaciju / nacrt ugovora o JPP. - Pozvati na podnošenje konačnih ponuda.
Ocena ponuda i utvrđivanje najpovoljnijeg ponuđača	<ul style="list-style-type: none"> - Oceniti ponude koje ispunjavaju uslove koristeći unapred objavljene kriterijume za ocenjivanje i rangirati ih. - Izabrati prvorangiranu ponudu kao najpovoljniju ili najuspešnijiu ponudu.

Druga podfaza: Ugovor o JPP i zatvaranje finansijske konstrukcije Od izbora pobjedničke ponude do dodele ugovora i potpisivanja svih sporazuma u vezi sa JPP	
Koraci	Ključne aktivnosti
Finalizacija ugovora o JPP	<ul style="list-style-type: none"> - Finalizovati/razjasniti/ispregovarati detalje ugovora o JPP sa najpovoljnijim/najuspešnijim ponuđačem. - Po potrebi, uneti eventualne dogovorene nesusštinske izmene u ugovor o JPP za koji se podnose ponude.
Zaključivanje sporazuma o finansiranju	<ul style="list-style-type: none"> - Zajmodavci najpovoljnijeg/najuspešnijeg ponuđača sprovode svoju detaljnu kontrolu i potvrđuju uslove finansiranja. - Finalizovati uslove sporazuma o finansiranju sa najpovoljnijim/najuspešnijim ponuđačem / sporednih sporazuma sa zajmodavcima.
Dodela ugovora i zatvaranje finansijske konstrukcije	<ul style="list-style-type: none"> - Izdati obaveštenje neuspešnim ponuđačima o nameri dodele ugovora (<i>period mirovanja</i>). - (Pod pretpostavkom da nema pravnih prepreka) ugovor o JPP se potpisuje (<i>zaključenje ugovora</i>) zajedno sa svim pratećim sporazumima i sporazumom o finansiranju (<i>zatvaranje finansijske konstrukcije</i>). - Sve strane ispunjavaju sve preostale preduslove neophodne za punovažnost ugovora o JPP.

Složenost JPP ukazuje da je nužno da javno telo, pre pokretanja procesa nabavke, bude temeljno upoznato sa pravnim okvirom javnih nabavki.

Prilikom formulisanja i sprovođenja svoje strategije nabavke, javno telo mora primenjivati veštine i koristiti rasuđivanje. Projektni tim stoga na raspolaganju mora imati neophodnu stručnost, uključujući praktično poznavanje relevantnih propisa o nabavkama. On takođe treba da uključuje i specijalistu za javne nabavke ili da ima jednostavan pristup takvom specijalisti koji može blisko sarađivati sa pravnim savetnicima da bi se obezbedilo poštovanje relevantnog nacionalnog zakonodavstva u oblasti nabavki.

Stoga konačnu odluku o najprikladnijem postupku koji treba primeniti i načinu njegovog sprovođenja treba doneti nakon odgovarajućeg razmatranja svih raspoloživih alternativa i specifičnosti konkretnog projekta JPP. Kako je navedeno, javno telo pri ovom izboru treba da potraži odgovarajući pravni savet.

Dodatna literatura



Videti kontrolnu listu za pripremu za nabavku u *Project Preparation Status Tool [Alat za proveru stanja pripremljenosti projekta]*, EPEC (2014)



Videti: *Procurement of PPP and the use of competitive dialogue in Europe [Nabavka JPP i korišćenje konkurentnog dijaloga u Evropi]*, EPEC (2010)

3. Prva podfaza – Proces nadmetanja

3.1 Obaveštenja o nabavci, pretkvalifikacija i uži izbor kandidata

3.1.1 Obaveštenja o nabavci

Obezbeđivanje odgovarajućeg obaveštavanja javnosti o procesu nabavke i njegove transparentnosti jedan je od stubova međunarodne dobre prakse JPP i osnovni princip prava EU u oblasti javnih nabavki. Objavljivanje obaveštenja o nabavci (ili **javnog poziva**) od strane javnog tela označava početak formalnog procesa javne nabavke i daje pravno dejstvo postupcima koji će dovesti do dodele ugovora o javnoj nabavci.

▪ **Prethodno informativno obaveštenje (PIN)**

Objavljivanje javnog poziva može se tržištu i najaviti npr. putem *prethodnog informativnog obaveštenja ili PIN-a* (videti okvir 4).

Okvir 4 – Prethodno informativno obaveštenje (PIN)

Izdavanjem prethodnog informativnog obaveštenja pre upućivanja javnog poziva zainteresovanim stranama se najavljuje da će uskoro biti pokrenuto nadmetanje u procesu nabavke. Ono nagoveštava planirani poziv za učešće u postupku javne nabavke, ali bez zakonskog obavezivanja na proces koje sa sobom nosi javni poziv. Po pravilu, javno telo u PIN treba da uključi sledeće:

- *informacije o javnom naručiocu;*
- *opis vrste postupka nabavke koji planira da primeni (npr. konkurentni dijalog ili konkurentni postupak sa pregovaranjem);*
- *opis projekta i priroda aktivnosti koje privatni partner treba da preduzme;*
- *kratak opis kriterijuma koji se mogu koristiti pri izboru kandidata;*
- *kratak opis kriterijuma koji se mogu koristiti za dodelu ugovora (ukoliko su već utvrđeni);*
- *procenjena vrednost ugovora (ukoliko je poznata);*
- *vreme održavanja informativnih dana za zainteresovane strane; i*
- *očekivano vreme objavljivanja javnog poziva i eventualni rok za dostavljanje izjava o zainteresovanosti.*

Za JPP, kod kojih je često potrebno izvesno vreme da bi se okupili timovi za javnu nabavku, korišćenje PIN-a može biti korisno radi najave namera javnog tela i prilike koju JPP predstavlja.

▪ Javni poziv

U većini jurisdikcija (uključujući EU), kod ugovora o javnoj nabavci sa vrednošću iznad određenog praga, javni poziv mora biti u standardnom formatu. Taj prag može zavisiti od prirode ugovora. Videti okvir 5.

Okvir 5 – Javni poziv

Na osnovu zahteva utvrđenih Direktivom iz 2014. i u skladu sa dobrom praksom, javni poziv treba da sadrži sledeće informacije:

- informacije o javnom naručiocu;*
- priroda ugovora i aktivnosti koje treba izvršiti;*
- procenjeni red veličine ugovora;*
- očekivano trajanje ugovora;*
- da li su ponude sa varijantama dozvoljene ili zabranjene;*
- vrsta postupka dodele koji će se primeniti;*
- kriterijumi koji će se koristiti prilikom izbora kandidata, uključujući eventualne minimalne kvalifikacione kriterijume;*
- metodologija koja će se koristiti da bi se smanjio broj kandidata (ako će se koristiti);*
- da li će se koristiti fazni proces kako bi se postepeno smanjio broj ponuda;*
- kriterijumi za koje se očekuje da će se koristiti pri dodeli ugovora;*
- gde se mogu dobiti informativni dokumenti da bi se iskazala zainteresovanost;*
- rok za podnošenje izjava o zainteresovanosti; i*
- postupak preispitivanja i organ nadležan za preispitivanje/medijaciju.*

Date informacije treba da budu dovoljno precizne da zainteresovanim stranama omoguće da utvrde prirodu i obim nabavke i odluče da li da zatraže da učestvuju u postupku.

Veličina i složenost JPP obično su takvi da iziskuju objavljivanje takvog obaveštenja. Da bi se maksimiralo učešće ponuđača, korisno je potencijalnim ponuđačima pružiti što je moguće više kvalitetnih informacija o projektu.

Države članice EU moraju sve javne pozive objavljivati u Službenom listu Evropske unije (SL EU). Dostupan trećim zemljama, SL EU je javni glasnik Evropske unije. Biro za publikacije Evropske unije objavljuje ga svakodnevno na više od dvadeset jezika.

Javni pozivi se mogu objavljivati i na drugim javnim elektronskim platformama namenjenim određenim sektorima tržišta ili jurisdikcijama. Da bi se privukla pažnja šireg tržišta (i povećala konkurentnost), dobrom se praksom takođe smatra oglašavanje većih, značajnijih ugovora u relevantnim nacionalnim i/ili međunarodnim novinama i specijalizovanim časopisima određenih delatnosti. Kada se završi nadmetanje i dodeli ugovor, dobra je praksa objaviti informacije sa pojedinostima o pobedničkom ponuđaču u *obaveštenju o dodeli ugovora (videti odeljak 4.4.3)*.

▪ **Korišćenje e-nabavke u Direktivi iz 2014.**

Direktiva iz 2014. prepoznaje korišćenje elektronskih informacija i komunikacija, naročito radi raspoloživosti dokumentacije o nabavci, prijava za učešće i podnošenja ponuda. To može povećati transparentnost i dovesti do ušteda troškova i vremena u procesu nabavke.

Dodatna literatura



Videti: *PPPs and Procurement: Impact of the new EU Directives [JPP i nabavka: uticaj novih direktiva EU]*, EPEC (2014)



Videti: *Public Procurement standard Forms Guidance [Smernice o standardnim obrascima javne nabavke]*, European Commission (2017)



Videti: *Public Procurement Guidance for Practitioners [Smernice za lica koja se u praksi bave javnim nabavkama]*, European Commission (2018)

Zakonodavstvo u zemljama Zapadnog Balkana

Nacionalno zakonodavstvo u zemljama Zapadnog Balkana daje detaljne smernice o koracima koje treba slediti u ovoj fazi postupka. U nekim jurisdikcijama Zapadnog Balkana, u ovim fazama javna tela treba da obaveste (ili uključe) nacionalne agencije za javne nabavke.

Albanija

Standardnu konkursnu dokumentaciju priprema Agencija za obradu koncesija (ATRAKO) u saradnji sa Agencijom za javne nabavke (APP). Na osnovu standardne konkursne dokumentacije, komisija za koncesije javnog naručioca priprema konkursnu dokumentaciju za konkretni projekat u skladu sa zakonom o koncesijama/JPP.

Svaki javni poziv se mora objaviti¹:

- u Biltenu saopštenja za javnost; i*
- na zvaničnoj internet stranici APP.*

¹ Član 38. Zakona br. 9643 od 20.11.2006. godine o javnim nabavkama, sa izmenama.

Ako vrednost ugovora prelazi određeni prag, saopštenje se mora objaviti i u bar jednim novinama koje se distribuiraju u Evropi.

Bosna i Hercegovina

Obaveštenje o nabavci²:

- svim zainteresovanim privrednim subjektima treba da pruži dovoljno informacija koje će im omogućiti da ocene da li imaju interes da učestvuju u javnoj nabavci; i*
- sadrži kratke informacije o bitnim elementima iz konkursne dokumentacije.*

Sva obaveštenja o nabavci javni naručilac (ugovorni organ) mora objaviti na portalu javnih nabavki. Sažetak svih obaveštenja o nabavci se objavljuje u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine. Ako vrednost javne nabavke prelazi određeni prag, sažetak obaveštenja o nabavci na engleskom jeziku obavezno se objavljuje na portalu javnih nabavki.³

Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija (BJRM)

U BJRM se u svakoj vrsti postupka obaveštenje o javnoj nabavci mora objaviti⁴:

- u elektronskom sistemu za javne nabavke i Službenom glasniku BJRM; i*
- u SL EU, u vezi sa ugovorima o javnoj nabavci čija procenjena vrednost prelazi 50.000 EUR za dobra i usluge, odnosno 200.000 EUR za radove.*

Zahtev u pogledu objavljivanja obaveštenja u SL EU rezultat je prenošenja čl. 49, 51. i 52. Direktive iz 2014. godine u makedonski zakon. Obaveštenje o nabavci može se objaviti u bilo kojoj međunarodnoj poslovnoj publikaciji ili tehničkoj odnosno stručnoj štampi.

Kosovo*

Obaveštenje o zahtevu za kvalifikaciju, obaveštenje o zahtevu za podnošenje predloga i obaveštenje o dodeli ugovora javno telo mora bez odlaganja dostaviti odeljenju za JPP pri Ministarstvu finansija.⁵

Obaveštenje mora biti objavljeno na službenim jezicima Republike Kosovo (tj. na albanskom i srpskom jeziku) u najmanje dva dnevna lista koja se distribuiraju na Kosovu*.⁶*

² Član 35. Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 49/04, 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09, 60/10 i 39/14).

³ Član 36. stav 1. Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 49/04, 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09, 60/10 i 39/14).

⁴ Član 54. Zakona o javnim nabavkama, objavljenog u „Službenom glasniku Republike Makedonije“ br. 136/2007, sa izmenama.

⁵ Član 43. stav 1. Zakona br. 04/L-045 o javno-privatnim partnerstvima.

⁶ Član 43. stav 2. Zakona br. 04/L-045 o javno-privatnim partnerstvima.

Crna Gora

Koncesije se daju na osnovu godišnjeg plana koncesija koji donosi javno telo odnosno opštine.⁷ Nakon donošenja plana koncesija, telo nadležno za davanje koncesija objavljuje javni oglas:

- u Službenom listu Crne Gore;
- najmanje u jednom dnevnom štampanom mediju koji se distribuira na teritoriji cele Crne Gore;
- na svojoj internet stranici; i
- kada je projekat od strateškog značaja za Crnu Goru, u jednom reprezentativnom međunarodnom ekonomskom štampanom mediju.⁸

Srbija

Svi postupci nadmetanja pokreću se objavljivanjem javnog poziva na srpskom jeziku i na stranom jeziku koji se uobičajeno koristi u međunarodnoj trgovini⁹:

- u Službenom glasniku Republike Srbije;
- u sredstvima javnog informisanja koja se distribuiraju na celoj teritoriji Srbije;
- na internet stranici javnog tela koje sprovodi nabavku; i
- na portalu javnih nabavki.

Pre objavljivanja, sam projekat JPP mora odobriti nadležno javno telo, npr. Komisija za JPP.

3.1.2 Pregled pretkvalifikacionog procesa

U celom regionu, zakonodavstvo o nabavci JPP predviđa mogućnost da se ograniči broj podobnih kandidata koji se pozivaju da podnesu ponudu.

Taj proces izbora ograničenog broja ponuđača, koji imaju dovoljno tehničkog i ekonomskog kapaciteta i sposobnosti da iznesu projekat, često se naziva *fazom pretkvalifikacije*.

Zvanični dokument kojim javno telo pruža informacije o projektu i poziva zainteresovane strane da dokažu svoju podobnost za učešće u fazi nadmetanja poznat je pod nazivom *pretkvalifikacioni informativni dokument*. Podobnost zainteresovanih strana da budu pozvane da podnesu ponudu utvrđuje javno telo ocenom njihovih odgovora na spisak određenih pitanja uključenih u pretkvalifikacioni informativni dokument. Taj spisak pitanja poznat je kao *pretkvalifikacioni upitnik ili PQQ*. Pregled pretkvalifikacionog dokumenta možete videti u okviru 6, a njegov detaljniji opis dat je u odeljku 3.1.4.

⁷ Član 7. Zakona o koncesijama („Službeni list Crne Gore”, br. 08/09).

⁸ Član 21. stav 2. Zakona o koncesijama („Službeni list Crne Gore”, br. 08/09).

⁹ Član 22. Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama Srbije („Službeni glasnik RS” br. 88/2011, 15/2016 i 104/2016).

Okvir 6 – Pregled pretkvalifikacionog informativnog dokumenta

Pretkvalifikacioni informativni dokument će stranama zainteresovanim za učešće u postupku nadmetanja za projekat JPP pružiti sledeće informacije:

- *pregled ugovora;*
- *opis procesa nabavke koji će se primeniti;*
- *minimalne kvalifikacije koje se zahtevaju od učesnika;*
- *pretkvalifikacioni upitnik ili PQQ. Ovo je standardni dokument kojim kandidat, u zvaničnoj pretkvalifikacionoj prijavi, treba da pruži određene informacije javnom telu;*
- *posebna uputstva o načinu popunjavanja upitnika;*
- *pravila nadmetanja, uključujući i kriterijume za izbor;*
- *rok za podnošenje pretkvalifikacione prijave;*
- *kontakt podaci javnog naručioca i postupak sa upitima.*

Date informacije treba da budu dovoljno precizne i informativne da bi zainteresovanim stranama omogućile da utvrde prirodu i obim nabavke i odluče da li da učestvuju u postupku.

Dodatna literatura



Videti: *Public Private Partnerships – a Guide for Municipalities [Javno-privatna partnerstva – Vodič za opštine]*, The Canadian Council for Public Private Partnerships (2011).



Videti: *National Public Private Partnership Guidelines - Volume 2: Practitioners' Guide [Nacionalne smernice za javno-privatna partnerstva – Knjiga 2: Praktični vodič]*, Department of Infrastructure and Regional Development, Australia (2015).

3.1.3 Svrha pretkvalifikacionog procesa

Primarni cilj pretkvalifikacionog procesa jeste da se potvrdi kapacitet kandidata za realizaciju ugovora o JPP i njegovo iskustvo i da se iz grupe podobnih kandidata izdvoje oni koji su najkvalifikovaniji da pripreme ponudu za projekat. Na kraju pretkvalifikacionog procesa, samo kandidati koji se smatraju sposobnim da realizuju projekat JPP na odgovarajući način pozivaju se da učestvuju u sledećoj fazi.

Naredna faza nadmetanja, kada se sprovodi dijalog sa svim ponuđačima, a ponude za ocenjivanje su primljene, najsloženija je faza. Rad sa velikim brojem ponuđača, pa potom ocenjivanje njihovih detaljnih predloga zahtevan je zadatak koji javnom telu i njegovim savetnicima oduzima mnogo vremena. Proces pretkvalifikacije, te uži izbor onih kandidata koji će biti pozvani da podnesu ponudu stoga može smanjiti potencijalno velik broj učesnika na prihvatljiv broj, obično ne manji od tri i ne veći od pet.

Smanjivanje broja učesnika u nadmetanju stoga može omogućiti delotvornije korišćenje ograničenog vremena i javnih resursa. Napori se mogu usredsrediti na manji broj ponuđača za koje je procenjeno da su iskusniji i da imaju veće sposobnosti u poređenju sa drugim podobnim kandidatima.

Na taj način se može obezbediti i da kandidati koji nisu podobni ne troše vreme i resurse konkurirajući za projekte koje verovatno neće dobiti. Konačno, ograničavanjem broja kandidata u fazi nadmetanja, veća je verovatnoća da će uspešni ponuđači uložiti vreme i resurse da bi sastavili visokokvalitetne ponude, budući da imaju veće šanse za uspeh.

Prekvalifikacione prijave kandidata treba oceniti i bodovati, u skladu sa unapred utvrđenim *kriterijumima za izbor*. Kandidati se rangiraju na osnovu ukupnog broja ostvarenih bodova. Potom se sačinjava *lista kandidata koji su ušli u uži izbor*, pri čemu je broj kandidata na listi jednak broju navedenom u prekvalifikacionom informativnom dokumentu i u javnom pozivu.

Preostali kandidati se ili diskvalifikuju ili, alternativno, drže u rezervi da bi bili pozvani da podnesu ponudu u slučaju da neki od kandidata sa uže liste odustane u kasnijoj fazi nadmetanja. U prekvalifikacionom informativnom dokumentu treba da bude navedeno da li će se kandidati koji nisu ušli u uži izbor držati u rezervi.

Zakonodavstvo u zemljama Zapadnog Balkana

Albanija

U Albaniji je zahtev za prekvalifikaciju uključen u javni poziv (videti u nastavku pod naslovom „Dokumenti, studije, statistika”). Nema posebnih zahteva u pogledu sadržaja zahteva za prekvalifikaciju (osim onog što je po pravilu uključeno u javni poziv), a, između ostalog, treba da sadrži¹⁰ opis projekta koji će se nabavljati i kriterijume za izbor.

Bosna i Hercegovina

Merodavno zakonodavstvo ne navodi uslove u pogledu zahteva za prekvalifikaciju. Konkursna dokumentacija treba da sadrži jasne i relevantne informacije u vezi sa zahtevom za podnošenje predloga.¹¹

Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija (BJRM)

Prema važećem zakonodavstvu BJRM, zahtev za prekvalifikaciju je deo obaveštenja o javnoj nabavci koje, između ostalog, mora sadržati¹²:

- informacije o javnom telu i predmetu ugovora o JPP;*

¹⁰ Član 24. Zakona br. 125/2013 od 25.4.2013. godine o koncesijama i javno-privatnim partnerstvima, sa izmenama; član 31. Zakona br. 9643, od 20.11.2006. godine o javnim nabavkama, sa izmenama.

¹¹ Član 44. Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH” br. 49/04, 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09, 60/10 i 39/14).

¹² Član 2. Pravilnika o obliku i sadržini javnih poziva i obaveštenja o dodeli ugovora za javnu nabavku objavljenog u „Službenom glasniku Republike Makedonije” br. 161/2009; i član 19. Zakona o koncesijama i javno-privatnim partnerstvima.

- pravne, ekonomske, finansijske i tehničke informacije;
- kriterijume za ocenjivanje;
- minimalan broj kandidata koji će se pozvati i, ako je potrebno, maksimalan broj; i
- administrativne informacije.

Kosovo*

Po kosovskom zakonu o JPP, da bi se kvalifikovali za postupak izbora, zainteresovani ponuđači moraju ispuniti:¹³

- kriterijume podobnosti;
- kriterijume profesionalne podobnosti, kriterijume u pogledu ekonomskog i finansijskog stanja; i
- kriterijume tehničkih mogućnosti i stručnih sposobnosti

navedene u zahtevu za kvalifikaciju.

Crna Gora

Javnim oglasom za pretkvalifikaciju moraju se utvrditi pretkvalifikacioni kriterijumi.¹⁴ Ti kriterijumi moraju biti utvrđeni na objektivan, nediskriminatoran i transparentan način.¹⁵

Pretkvalifikacioni kriterijumi zavise od predmeta koncesije, ali u svakom slučaju moraju uzeti u obzir:

- tehničke mogućnosti i finansijsku sposobnost ponuđača da sprovede projekat; i
- iskustvo ponuđača u vršenju koncesione delatnosti.¹⁶

Javni oglas mora sadržati spisak dokumenata koje ponuđač mora podneti kao dokaz da ispunjava sve pretkvalifikacione kriterijume.¹⁷

Srbija

Naručilac je dužan da objavi zahtev za pretkvalifikaciju (poziv za podnošenje prijave) u restriktivnom postupku, kvalifikacionom postupku i postupku konkurentnog dijaloga.¹⁸

¹³ Član 27. Zakona br. 04/L-045 o javno-privatnim partnerstvima.

¹⁴ Član 38. stav 3. Zakona o koncesijama („Službeni list Crne Gore”, br. 08/09).

¹⁵ Član 38. stav 4. Zakona o koncesijama („Službeni list Crne Gore”, br. 08/09).

¹⁶ Član 38. stav 5. Zakona o koncesijama („Službeni list Crne Gore”, br. 08/09).

¹⁷ Član 38. stav 6. Zakona o koncesijama („Službeni list Crne Gore”, br. 08/09).

¹⁸ Član 60. stav 2. Zakona o javnim nabavkama Srbije („Službeni glasnik RS” br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015).

*Svaki poziv za podnošenje prijave mora sadržati sledeće:*¹⁹

- naziv, adresu i internet stranicu naručioca;*
- vrstu naručioca;*
- vrstu postupka javne nabavke;*
- opis potrebe naručioca (u slučaju konkurentnog dijaloga);*
- ako je reč o ugovoru za dobra i usluge, opis predmeta javne nabavke, naziv i oznaku, odnosno, ako je u pitanju ugovor za radove, prirodu i obim radova, kao i osnovna obeležja radova i mesto izvršenja radova;*
- broj partija (ako se projekat sprovodi u više partija);*
- posebnu napomenu ako je kvalifikacija rezervisana za ustanove, organizacije ili privredne subjekte za radno osposobljavanje, profesionalnu rehabilitaciju ili zapošljavanje invalidnih lica;*
- u slučaju podnošenja elektronske prijave – osnovne podatke o informacionom sistemu naručioca i neophodnim tehničkim uslovima za učešće;*
- u slučaju kvalifikacionog postupka – rok za koji se kandidatima priznaje kvalifikacija;*
- način preuzimanja konkursne dokumentacije, odnosno internet stranicu na kojoj je konkursna dokumentacija dostupna;*
- način i rokove podnošenja prijava;*
- vreme, mesto i način otvaranja prijava;*
- uslove pod kojima predstavnici podnosilaca prijava mogu učestvovati u postupku otvaranja prijava;*
- rok za izbor;*
- kontakt osoba.*

3.1.4 Pretkvalifikacioni informativni dokument

Pretkvalifikacioni informativni dokument svim zainteresovanim stranama pruža:

- informacije o dužnostima i odgovornostima javnog tela;*
- pregled potreba i zahteva javnog tela u pogledu projekta. To može obuhvatati, na primer, informacije o obimu i lokaciji radova i usluga, finansiranju, zemljištu, komunalnoj i energetskej infrastrukturi, trećim licima i drugim zainteresovanim stranama, projektantskim zahtevima, zahtevima koji se odnose na radove,*

¹⁹ Prilog 3.V Zakona o javnim nabavkama Srbije („Službeni glasnik RS“ br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015).

ispitivanju terena i sistemima upravljanja kvalitetom, zdravljem i bezbednošću i zaštitom životne sredine;

- opis ključnih tehničkih zahteva i usluga za projekat. To može uključivati primerak dokumenata koji će činiti tehničke zahteve javnog tela, kao što su građevinski zahtevi i zahtevi u pogledu usluga;
- kratak opis ključnih uslova iz ugovora o JPP. (Napomena: Ni informativni dokument ni informacije date u tom dokumentu ne treba da budu deo konačnog ugovora o JPP);
- pregled predloženog postupka nabavke, uključujući faze dijaloga, zahteve u pogledu podnošenja prijava, dalje smanjenje broja učesnika i očekivane kriterijume za dodelu ugovora;
- indikativni vremenski okvir nadmetanja;
- pravila pretkvalifikacionog procesa (koja obuhvataju proceduralna pitanja kao što su komunikacije sa zainteresovanim stranama, pojašnjenja pre i nakon isteka roka za podnošenje prijava, način prijema i otvaranja prijave); i
- kriterijumi za izbor i postupak ocenjivanja koji će se primeniti da bi se izvršila pretkvalifikacija i izabrala ona lica koja će biti pozvana da učestvuju u fazi nadmetanja.

Tipičan sadržaj pretkvalifikacionog informativnog dokumenta naveden je u okviru 7.

Dodatne informacije o pretkvalifikacionom informativnom dokumentu date su u odeljku 3.1.5. i okviru 9.

Okvir 7 – Tipičan sadržaj pretkvalifikacionog informativnog dokumenta

1. *Opšti pregled i objašnjenje procesa*
2. *Opšte informacije*
 - *uloga i dužnosti javnog tela*
 - *proceduralna pitanja o sprovođenju pretkvalifikacione faze nadmetanja; npr. pravo na odbijanje i/ili diskvalifikovanje kandidata, troškovi javne nabavke, sukobi interesa, poverljivost, publicitet, itd.*
 - *službeni jezik i merodavno pravo procesa*
 - *članovi projektnog tima javnog tela i struktura rukovođenja projektom*
3. *Projekat JPP*
 - *strateški kontekst projekta*
 - *opis lokacije i mesta projekta*
 - *očekivani rezultati projekta i ciljevi javnog tela*
 - *usluge koje treba pružiti*
 - *pokazatelji učinka*
 - *soba sa podacima*
 - *pristup u projektovanju (npr. korišćenje idejnog ili preliminarnog projekta)*
4. *Proces nabavke*
 - *kratak prikaz očekivanog postupka i načela nabavke*
 - *indikativni rokovi za svaki korak procesa*
 - *faze planiranog dijaloga*
5. *Pretkvalifikacija, izbor i uži izbor kandidata*
 - *uslovi za učešće, zahtevane minimalne kvalifikacije i kriterijumi za izbor*
 - *uputstva za popunjavanje pretkvalifikacione prijave*
 - *pravila u pogledu konferencije za kandidate i dostavljanja informacija o projektu kandidatima*
 - *modaliteti slanja upita i dostavljanja odgovora, uključujući rokove (datume, vreme) za podnošenje*
 - *pretkvalifikaciona ocena i proces izbora*
6. *Naredni koraci*
 - ***Aneks pretkvalifikacionog informativnog dokumenta***
 - *Definicija termina korišćenih u dokumentu*
 - *Pretkvalifikacioni upitnik (PQQ) – kandidat ga popunjava i vraća javnom telu do objavljenog datuma podnošenja*

- *Nacrt ugovora o JPP i prilozi ugovora (opciono) ili naslovi odredaba ugovora o JPP*
- *Izjave koje kandidati treba da potpišu*
- *Obrasci i pisma koje kandidati treba da popune (npr. licitaciona garancija, pismo podrške od izvora finansiranja, garancije)*

▪ **Pravna forma kandidata i osnov za isključenje**

Kandidat može biti pojedinačno privredno društvo ili, što je u projektu JPP verovatnije, grupa ili konzorcijum pojedinačnih privrednih društava. Javno telo po pravilu ne bi trebalo da zahteva da kandidat kojeg čini grupa privrednih društava, uključujući i slučaj kada je grupa privremeno udruženje, ima određenu pravnu formu da bi učestvovao ili podneo ponudu. Međutim, javno telo može zahtevati da grupa privrednih društava (nakon što postane ponuđač) preuzme određenu pravnu formu da bi potpisala konačni ugovor o JPP.

Direktiva iz 2014. (član 57) sadrži odredbu kojom se predviđa da ugovore o javnoj nabavci ne treba dodeljivati privrednim društvima koja su učestvovala u nekoj kriminalnoj organizaciji ili proglašena krivim za korupciju, prevaru, krivično delo terorizma, pranja novca ili finansiranja terorizma odnosno za korišćenje dečje radne snage ili druge oblike trgovine ljudima. Neplaćanje poreza ili doprinosa za socijalno osiguranje takođe predstavlja osnov za obavezno isključenje kandidata.

Potencijalnim kandidatima stoga u pretkvalifikacionom informativnom dokumentu treba dati veoma jasna uputstva u pogledu pravila kojih će se javno telo pridržavati prilikom utvrđivanja da li neki kandidat (bilo da je u pitanju pojedinačno privredno društvo ili, češće, grupa odnosno konzorcijum pojedinačnih privrednih društava) može da učestvuje u nadmetanju. Tim pravilima se uređuju kako slučajevi pojedinačnog kandidata, tako i pojedinačnih članova konzorcijuma kandidata (videti okvir 8).

Okvir 8 – Pravna forma i osnov za isključenje kandidata

U pretkvalifikacionom informativnom dokumentu navode se uslovi javnog tela za učešće kandidata (ili pojedinačnog člana konzorcijuma kandidata) u procesu nadmetanja. Oni obično obuhvataju:

- *osnov za isključenje;*
- *osnov za diskvalifikaciju;*
- *izjavu o sukobu interesa;*
- *obelodanjivanje svih relevantnih sudskih postupaka;*
- *status i sastav kandidata (tj. pojedinačnih članova konzorcijuma);*
- *dozvoljene promene u sastavu konzorcijuma kandidata; i*
- *da li je dozvoljeno učešće u više od jednog konzorcijuma kandidata;*

▪ Oslanjanje kandidata na informacije javnog tela

Informacije sadržane u informativnom dokumentu javno telo daje u dobroj veri u svrhu davanja smernica potencijalnim kandidatima za podnošenje prijava.

U informativnom dokumentu standardno se navodi da javno telo ne tvrdi niti garantuje za tačnost odnosno celovitost datih informacija i da se kandidat na te informacije može oslanjati ili ih koristiti isključivo na svoj rizik. Tim obaveštenjem se može i isključiti odgovornost javnog tela i njegovih savetnika za eventualne greške i propuste u informacijama sadržanim u dokumentu.

▪ Vremenski okvir za odgovor na pretkvalifikacioni informativni dokument

Minimalni rokovi za svaku od faza pretkvalifikacije i naknadne periode nadmetanja koji su dozvoljeni u regionu uglavnom su u skladu sa direktivama EU. Međutim, treba napomenuti da su to minimalni dozvoljeni rokovi i, mada se nekad mogu skratiti (na primer kada se koriste elektronska sredstva) nije uvek u najboljem interesu javnog tela da oni budu previše kratki.

Stoga je važno da javno telo utvrdi realne rokove za pretkvalifikacioni proces. Važno je imati na umu da će najozbiljniji kandidati gledati da sa drugim partnerima osnuju konzorcijum ponuđača. To podrazumeva pregovarački proces koji takođe iziskuje određeno vreme. Korišćenje prethodnih informativnih obaveštenja i informativnih dana može znatno doprineti stvaranju tržišne svesti pre zvaničnog pokretanja nadmetanja, omogućavajući potencijalnim kandidatima da angažuju timove u pripravnosti (videti odeljak 3.1.1). Iskustvo pokazuje da previše optimistični rokovi mogu ugroziti naknadne faze sprovođenja projekta ograničavajući kako broj, tako i kvalitet prijava.

Pretkvalifikacioni informativni dokument treba da sadrži pravila u pogledu prihvatljivosti ili neprihvatljivosti kasnih prijava primljenih nakon objavljenih rokova.

Dodatna literatura



Videti: *Mutual Investment Model technical documents: Guidance for prior information notices and for contract notices, Standard form pre-qualification questionnaire* [Tehnička dokumentacija modela uzajamnog investiranja: Smernice za prethodna informativna obaveštenja i javne pozive, Standardni obrazac pretkvalifikacionog upitnika], The Welsh Government (2017)

Zakonodavstvo u zemljama Zapadnog Balkana

Albanija

Albanskim zakonom predviđeni su sledeći rokovi za podnošenje RfQ²⁰:

- u projektima čija vrednost prelazi određeni prag, najmanje 20 dana od dana objavljivanja obaveštenja na zvaničnoj internet stranici APP; i
- u projektima čija je vrednost jednaka određenom pragu ili manja, najmanje 15 dana od dana objavljivanja obaveštenja na zvaničnoj internet stranici APP.

Ti rokovi se mogu skratiti za pet dana ako je obaveštenje sačinjeno i objavljeno elektronskim sredstvima.

Bosna i Hercegovina

Javni naručilac je dužan da navede rokove za podnošenje zahteva za učešće i ponuda, uzimajući u obzir složenost nabavke i vreme potrebno za pripremu zahteva za učešće i ponuda. U svakom slučaju, rokovi ne smeju biti kraći od rokova predviđenih merodavnim zakonom.

- Restriktivni postupak, pregovarački postupak sa objavom obaveštenja o nabavci i postupak konkurentnog dijaloga – minimalan rok za prijem zahteva za učešće ne kraći od 15 odnosno 30 dana (u zavisnosti od vrednosti projekta) od dana objavljivanja obaveštenja na portalu javnih nabavki.²¹
- Ako je javni naručilac objavio prethodno informativno obaveštenje, u njemu može biti naveden rok za prijem ponuda koji ne sme biti kraći od 13 do 25 dana, u zavisnosti od vrednosti projekta.²²

Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija (BJRM)

U BJRM se u svakom postupku dodele ponuđačima mora dati rok ne kraći od 30 dana za podnošenje pretkvalifikacionih prijava. U zavisnosti od procenjene vrednosti ugovora o JPP, taj period se može skratiti na 15 dana u restriktivnom postupku i konkurentnom dijalogu, odnosno na 12 dana u pregovaračkom postupku sa prethodnim objavljivanjem poziva za podnošenje ponuda.

Kosovo*

Nakon objavljivanja zahteva za kvalifikaciju, zainteresovanim ponuđačima mora se dati rok ne kraći od 20 dana za pripremu i podnošenje prijava.²³

Javno telo potom donosi odluku o prijavama koje su ponuđači podneli u fazi predselekcije i obaveštava ih o njoj. Kvalifikovanim ponuđačima se mora dati rok ne kraći od 40 dana od dana prijema zahteva za podnošenje predloga javnom telu.

²⁰ Član 43. Zakona br. 9643 od 20.11.2006. godine o javnim nabavkama, sa izmenama.

²¹ Član 40. Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 49/04, 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09, 60/10 i 39/14).

²² Član 41. Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 49/04, 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09, 60/10 i 39/14).

²³ Član 26. stav 2. Zakona br. 04/L-045 o javno-privatnim partnerstvima.

Crna Gora

Rok za podnošenje pretkvalifikacione dokumentacije ne može biti kraći od 20 dana od dana objavljivanja javnog oglasa.

Srbija

U postupcima koje sprovodi imalac isključivih prava koji izvodi radove, u smislu zakona kojim se uređuju javne nabavke, kao i u restriktivnom postupku, pregovaračkom postupku sa objavljivanjem poziva za podnošenje ponuda i konkurentnom dijalogu koje sprovodi naručilac:

- najkraći rok za prijem ponuda odnosno prijava za učešće u restriktivnom postupku iznosi 37 dana od dana slanja javnog poziva;*
- u restriktivnim postupcima, najkraći rok za prijem ponuda je 40 dana od dana objavljivanja javnog poziva.*

Prema važećem zakonu Srbije, nije sasvim jasno da li se posebni rokovi primenjuju samo u restriktivnom postupku ili pak na sve vrste postupaka koje važeći zakon predviđa, tj. restriktivni postupak, pregovarački postupak sa objavljivanjem javnog poziva i postupak konkurentnog dijaloga.

Međutim, reklo bi se da se rok od 37 dana primenjuje u restriktivnim postupcima, a rok od 40 dana u preostala dva postupka (pregovarački postupak sa objavljivanjem javnog poziva i postupak konkurentnog dijaloga). Ti rokovi su u skladu sa minimalnim zahtevima utvrđenim u čl. 27–30. Direktive iz 2014.²⁴

²⁴ Član 23. stav 2. Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama Srbije („Službeni glasnik RS“ br. 88/2011, 15/2016 i 104/2016).

3.1.5 Sadržaj pretkvalifikacionog upitnika (PQQ)

U okviru 9. dat je primer tipičnog sadržaja PQQ. Upitnik je često poseban dokument koji se prilaže kao dodatak uz informativni dokument. On se obično izrađuje u obliku tabele sa rubrikama u koje kandidat treba da unese relevantne informacije kao odgovor na postavljene zahteve. Obrasci se obično obezbeđuju u elektronskom obliku ili su dostupni za onlajn elektronsko popunjavanje na bezbednoj internet stranici. Tražene informacije treba da budu relevantne za projektne zahteve.

Okvir 9 – Tipičan sadržaj pretkvalifikacionog upitnika (PQQ)

1. Podaci o kandidatu

- *Podaci o internoj organizaciji i odnosima među članovima kandidata, uključujući njihove uloge i ključne pojedince*
- *Podaci o finansijskom i ekonomskom kapacitetu članova kandidata (uključujući revidirane finansijske izveštaje za poslednje tri godine)*
- *Podaci o iskustvu u pribavljanju finansijskih sredstava*
- *Informacije o iskustvu kandidata u upravljanju projektima i realizaciji projekata JPP slične vrste i prirode kao dati projekat*
- *Informacije o kandidatovim partnerima na izgradnji i projektovanju, uključujući sve prateće informacije o predloženom pravnom odnosu sa kandidatom za JPP, relevantno tehničko iskustvo i reference*
- *Informacije o upravljanju objektima ili pružaocu usluga, uključujući sve prateće informacije o predloženom pravnom odnosu sa kandidatom za JPP, relevantno tehničko iskustvo i reference*

2. Akreditacija kandidata i njegovih konstitutivnih članova za oblasti kvaliteta, zdravlja i bezbednosti, kao i zaštite životne sredine

3. Informacije o zapošljavanju i zaposlenima (uključujući informacije o iskustvu i stručnosti ključnih zaposlenih)

4. Deklaracije o usaglašenosti sa minimalnim tehničkim i finansijskim zahtevima (potkrepljene dokazima o usaglašenosti)

5. Potvrda o bonitetu ili usaglašenosti sa pravilima učešća (npr. poreska usaglašenost) (videti okvir 8)

6. Zakonske obaveze u pogledu pretkvalifikacionog procesa

Zakonodavstvo u zemljama Zapadnog Balkana

Albanija

U albanskom zakonu nema posebnih zahteva u pogledu sadržaja zahteva za kvalifikaciju (RfQ) ili dokumenata koje treba obezbediti ponuđačima. O metodi pretkvalifikacije odlučuje javni naručilac, uzimajući u obzir karakteristike datog projekta.

Bosna i Hercegovina

U ovoj fazi nema posebnih zahteva u pogledu dokumentacije.

Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija (BJRM)

Nema posebnih zahteva u pogledu dokumenata koji se moraju obezbediti sa informativnim dokumentom (zahtevom za kvalifikaciju). U praksi, javni naručilac u konkursnoj dokumentaciji prilaže sve raspoložive dokumente koji mogu biti od koristi ponuđačima (npr. studija izvodljivosti).

Kosovo*

Po kosovskom zakonu o JPP, javno telo mora kandidatima učiniti dostupnim najmanje sledeće informacije:²⁵

- opis projekta;*
- podatke o drugim bitnim karakteristikama projekta (npr. usluge koje treba da obezbedi privatni partner, osnovna merila učinka i finansijski aranžmani koje predviđa javno telo);*
- sažetak glavnih uslova predloženog sporazuma o JPP (ako su poznati);*
- način, mesto i rok za podnošenje prijave za predselekciju;*
- način, mesto i rok za pribavljanje dokumenata za predselekciju;*
- kriterijumi za predselekciju;*
- predloženi plan aktivnosti procesa nadmetanja; i*
- zahtevi u pogledu registracije privrednog društva koji važe za najuspešnijeg ponuđača.*

Crna Gora

U javnom oglasu za pretkvalifikaciju treba navesti sve informacije koje su relevantne za projekat. Javni oglas treba da sadrži opis koncesije, određenu lokaciju predmeta koncesije, osnovne elemente ugovora o koncesiji (koncesionog akta), pretkvalifikacione kriterijume i druge elemente koji se odnose na postupak javne nabavke.²⁶

²⁵ Član 26. stav 3. Zakona br. 04/L-045 o javno-privatnim partnerstvima.

²⁶ Član 21. stav 3. Zakona o koncesijama („Službeni list Crne Gore”, br. 08/09).

Srbija

Obavezan sadržaj konkursne dokumentacije zavisi od vrste postupka javne nabavke. Za postupke javne nabavke koji uključuju kvalifikacioni proces, u dokumentima sa pozivom za podnošenje prijave mora biti navedeno sledeće:²⁷

- predmet javne nabavke i opis svake partije (ako je projekat podeljen u više partija);*
- uslovi za učešće i uputstvo kako se dokazuje ispunjenost tih uslova; i*
- opis načina dostavljanja prijave.*

Dokumenti mogu sadržati i druge elemente koji će, uzimajući u obzir predmet javne nabavke i vrstu postupka, biti neophodni za pripremu ponuda.

3.1.6 Format pretkvalifikacione prijave kandidata i potrebni dokumenti

Prijave koje javno telo primi kao odgovor na javni poziv:

- pružaju kandidatu priliku da dokaže javnom telu da ispunjava traženi nivo ekonomskog i finansijskog kapaciteta, kao i stručnih sposobnosti i tehničkih mogućnosti u vezi sa projektom;
- omogućavaju kandidatu da opiše svoje relevantno iskustvo u prethodnim projektima; i
- pružaju uporedive informacije o svakom kandidatu na dosledan i strukturiran način.

Da bi se pojednostavio zadatak procene jakih strana svakog kandidata, važno je da pretkvalifikacione prijave imaju traženu strukturu i da budu u formatu zahtevanom u informativnom dokumentu i dostavljenom u PQQ. Time se olakšava nastojanje da se obezbedi da javno telo dobije sve tražene informacije.

Napomena: Bilo bi dobro, kao deo informativnog dokumenta, uključiti kontrolni spisak dokumenata i informacija koje kandidat treba da dostavi. Popunjen kontrolni spisak kandidat treba da uključi u svoju pretkvalifikacionu prijavu.

Primljene prijave stoga treba da obezbede dovoljno informacija o svakom kandidatu (ili članu kandidata, po potrebi) kojima se opisuju:

- poslovne aktivnosti kandidata (npr. broj sličnih projekata koje je kandidat sproveo tokom određenog broja godina);
- finansijske informacije koje se odnose na ekonomski i finansijski kapacitet kandidata (npr. parametri kao što su promet, neto vrednost, stepen zaduženosti itd.);
- pravne informacije i informacije o preduzeću kandidata, uključujući i podatke o eventualnim sporovima u koje su uključena društva u sastavu kandidata;

²⁷ Pravilnik o obaveznim elementima konkursne dokumentacije u postupcima javnih nabavki („Sl. glasnik RS”, br. 86/2015).

- kvalifikacije ključnog osoblja koje se predlaže za učešće u realizaciji projekta; i
- potvrde od banke i (po potrebi) licitaciona garancija (videti u daljem tekstu).

Pretkvalifikaciona prijava stoga obično predstavlja kombinaciju dokumentacije o preduzeću (tj. činjeničnih zapisa koji su obično javno dostupni, kao što su revidirani finansijski izveštaji, rešenje o registraciji, interni akti, relevantne odluke upravnog odbora, itd.) i opisnih dokumenata, zasnovanih na dokazima samog kandidata o iskustvu i stručnosti (koji služe za dokazivanje kvalifikacija kandidata).

Većinu opisnih dokumenata kandidat treba da sastavi ili posebno pripremi za određeni PQQ, budući da se njima odgovara na objavljene kriterijume za izbor. To može zahtevati ulaganje znatnog napora (a stoga i troškove) kandidata. Javna tela stoga treba da teže postizanju optimalne ravnoteže između potrebe da dobiju sve neophodne informacije da bi mogli doneti informisanu odluku (na osnovu verodostojnih pisanih dokaza) i potrebe da se izbegne zahtevanje previše dokumentacije ili nametanje nepotrebno složenih zahteva.

Zakonodavstvo u zemljama Zapadnog Balkana

Zahtevi u Bosni i Hercegovini, BJRM, Srbiji, Albaniji i Kosovu obično uključuju zahtev za sledećim vrstama dokumenata:*

- *profil organizacija koje podnose prijavu;*
- *podaci o osiguranju;*
- *finansijske informacije;*
- *kvalifikacije iz oblasti zdravlja i bezbednosti;*
- *dokazi tehničkih kapaciteta;*
- *projektne reference; i*
- *potvrde od banke.*

Crnogorski zakon ne precizira dokumente koji se moraju podneti u ovoj fazi postupka. Umesto toga, on uopšteno nalaže da kandidati podnesu sve dokumente kojima se dokazuje ispunjenost pretkvalifikacionih kriterijuma, upućivanjem na tehničke i finansijske uslove i stručne reference precizirane u javnom pozivu i pretkvalifikacionoj dokumentaciji.

▪ Potvrde od banke i pisma podrške

Javna tela često zahtevaju da kandidati obezbede potvrdu od banke kojom dokazuju svoj finansijski kapacitet za preuzimanje rizika povezanih sa projektom. Takve potvrde se nekad mogu upotrebiti i za dokazivanje njihove sposobnosti da pribave finansijska sredstva u slučaju da im se dodeli ugovor o JPP. U ovoj fazi se ne traže dokazi prihvatljivosti projekta za zajmodavce (eng. *bankability*). Potvrde od banke daju sopstvene poslovne banke kandidata.

Pisma podrške za kandidata od drugih potencijalnih zajmodavaca projekta mogu služiti kao dodatni, objektivni dokazi trećeg lica da kandidat uživa poverenje i podršku zajmodavaca. Javna tela koja traže takva pisma podrške često sačinjavaju obavezni standardni tekst. Izjave date u takvim pismima služe samo kao dokazno sredstvo i nisu obavezujuće ni za kandidata ni za zajmodavca.

Napomena: u praksi je uobičajeno da javna tela ili dozvole ili zahtevaju da, u ovoj fazi nadmetanja za JPP, zajmodavci ne daju ekskluzivnu podršku jednom pojedinačnom kandidatu. To je važno na tržištu JPP na kojem izvori projektnog finansiranja mogu biti ograničeni. Time se izbegava potencijalna dominacija nekoliko kandidata koji bi ograničili sposobnost ostalih da obezbede neophodne izraze podrške i tako ograniče nivo konkurencije.

▪ **Licitacione garancije**

Javno telo može zahtevati da kandidati obezbede licitacionu garanciju. Time se garantuje da će kandidat, podnoseći pretkvalifikacionu prijavu, ako bude ušao u uži izbor podneti validnu ponudu i da će prihvatiti i potpisati ugovor ako na kraju bude izbran. Licitaciona garancija može javnom telu pružiti izvestan nivo uverenja da ponuđač ima finansijske i druge resurse neophodne za učešće u procesu javne nabavke.

Javno telo može podneti zahtev za naplatu licitacione garancije u celini ili delimično ako kandidat ne podnese validnu ponudu ili ne potpiše ugovor o JPP (krivicom ponuđača). Zahtev može glasiti na iznos razlike u troškovima između prihvaćene ali niže rangirane (tj. skuplje) ponude ili na iznos troškova ponovnog sprovođenja nadmetanja za JPP ako je povlačenje ponude dovelo do poništavanja postupka.

Iako zahtevanje licitacione garancije u fazi pretkvalifikacije može biti od koristi da bi se obeshrabrile neozbiljne ponude, one, pored troškova pripreme prijave, predstavljaju dodatni trošak za kandidate. Shodno tome, to može odvratiti učesnike koji bi inače bili savršeno dobri kandidati. Javna tela stoga treba da pažljivo razmotre da li okolnosti konkretnog nadmetanja iziskuju takvu garanciju.

3.1.7 Kriterijumi izbora za pretkvalifikaciju i uži izbor kandidata

Direktive EU se vrlo konkretno bave kriterijumima koje javno telo može primeniti prilikom određivanja podobnosti kandidata za dodelu ugovora o javnoj nabavci. Ti kriterijumi spadaju u četiri šire kategorije:

- podobnost za bavljenje profesionalnom delatnošću;
- ekonomsko i finansijsko stanje; i
- tehnička i stručna sposobnost.

U okviru 10. date su smernice za glavne kriterijume za izbor koje treba koristiti da bi se izvršio uži izbor kandidata (u skladu sa Direktivom iz 2014). Svi zahtevi se moraju odnositi na predmet ugovora i biti srazmerni sa njim (član 58. stav 1. Direktive iz 2014). Pretkvalifikacioni kriterijumi i metodologija bodovanja koji će se koristiti da se oni ocene

mora se obelodaniti kandidatima u predkvalifikacionom informativnom dokumentu. „Smernice za lica koja se u praksi bave javnim nabavkama” koje je izdala Evropska komisija, daju detaljna uputstva o tome kako napraviti uži izbor među onima koji su odgovorili na PQQ.

Okvir 10 – Kriterijumi za izbor (u skladu sa Direktivom iz 2014)

1. *Podobnost za bavljenje profesionalnom delatnošću*

Javno telo može zahtevati da kandidati budu upisani u privredni ili trgovački registar koji se vodi u zemlji u kojoj su osnovani.

2. *Ekonomsko i finansijsko stanje*

Javno telo može zahtevati da kandidati imaju ostvaren određeni minimalan ili prosečan minimalan godišnji prihod iz prethodnih godina (obično poslednje tri godine), uključujući minimalan prihod od delatnosti obuhvaćene ugovorom (npr. izgradnja puteva). Pored toga, javna tela mogu zahtevati informacije o njihovim revidiranim godišnjim finansijskim izveštajima, koje prikazuju ključne finansijske pokazatelje kao što je na primer odnos između sredstava i obaveza.

3. *Tehnička i stručna sposobnost*

Javno telo može propisati zahteve kojima se obezbeđuje da kandidati poseduju ljudske i tehničke resurse i iskustvo neophodne za izvršenje ugovora prema odgovarajućem standardu kvaliteta. Javno telo naročito može zahtevati odgovarajuće reference od drugih javnih tela za koje je kandidat ranije pružao usluge po ugovoru o JPP (ili ih trenutno pruža). Konačno, sposobnost kandidata da izvrši ugovor može se procenjivati u pogledu njegovih veština, efikasnosti, iskustva i pouzdanosti dokazanih primerima ugovora koji su mu dodeljeni tokom prethodnih godina za aktivnosti slične onima koje iziskuje projekat (obično ne manje od tri godine za usluge i pet godina za radove).

▪ Minimalni kriterijumi prihvatljivosti – Test ispunjava / ne ispunjava

Testovi ispunjava / ne ispunjava postavljaju minimalne donje granice tehničkog i finansijskog iskustva odnosno kapaciteta koje svi kandidati moraju posedovati. Donje granice treba da budu izražene u merilima koja su jasna i objektivna i koja se mogu transparentno i objektivno primeniti.

Minimalni kriterijumi mogu biti u nekoliko različitih oblika, kao što su:

- finansijski kapacitet (izražen, na primer, u prosečnom godišnjem prometu ostvarenom tokom poslednje tri godine);
- finansijsko iskustvo (na primer, pribavljena finansijska sredstva za projekat slične vrednosti tokom poslednje tri godine); ili

- tehnički kapacitet i mogućnosti (na primer, da je tokom proteklih pet godina pomoću JPP realizovao program izgradnje puteva određene minimalne kapitalne vrednosti).

Prilikom određivanja takvih graničnih vrednosti treba voditi računa da se obezbedi da one budu srazmerne predloženom projektu JPP. Osim toga, one ne smeju biti suviše stroge (i stoga nepotrebno ograničavati broj kandidata koji imaju pravo na učešće) niti toliko blage da se praktično ne može napraviti razlika između kandidata. Prilikom određivanja donjih granica (a naročito za finansijski kapacitet), javna tela treba da uvažavaju i zahteve koje će verovatno imati i potencijalni zajmodavci projekta. Ako je kandidat konzorcijum pojedinačnih privrednih društava, po pravilu je dozvoljeno da se kandidat oslanja na iskustvo i resurse drugih subjekata (videti okvir 11).

Okvir 11 – Sposobnost kandidata da se oslanja na tuđe resurse

U skladu sa zakonodavstvom u oblasti javnih nabavki, kandidat svoje sposobnosti može dokazati oslanjajući se na angažovane resurse drugih subjekata, bez obzira na pravnu prirodu svojih veza sa njima. Može se tražiti pismena potvrda lica koje obezbeđuje iskustvo kako bi se dokazala namera učešća tog lica u sklopu kandidata u narednoj fazi nabavke.

Ukoliko se lice na koje se kandidat oslanjao povuče u nekoj narednoj fazi, da bi nastavio da učestvuje u nadmetanju, kandidat će morati da drugim sredstvima dokaže kako i dalje poseduje isto ili veće iskustvo.

Kandidati izabrani da podnesu ponude moraće da obezbede neophodno finansiranje za JPP, a da bi to uradili, moraće da ispune zahteve zajmodavaca u pogledu kreditne sposobnosti. Procenjivanje spremnosti tržišta (kako je opisano u odeljku 2.2) može biti pravi trenutak za utvrđivanje snage i kapaciteta tržišta kako bi se kriterijumi podobnosti na odgovarajući način prilagodili.

Ako su postavljeni minimalni uslovi za kvalifikaciju nesrazmerni u odnosu na predmet ugovora ili diskriminatorni (stvarajući neopravdanu prepreku potencijalnim ponuđačima), ne samo da postoji rizik da kandidati isključeni takvim kriterijumima pokrenu spor, već i rizik od nepotrebnog ograničavanja konkurencije pošto podobni kandidati odluče da ne učestvuju.

▪ Minimalan broj kandidata koji se može izabrati

Kako bi se obezbedila konkurencija u procesu, direktivama EU se zahteva minimalan broj kandidata koje treba pozvati da učestvuju u fazi nadmetanja procesa nabavke. U restriktivnom postupku mora se pozvati najmanje pet kandidata, dok je u konkurentnom postupku sa pregovaranjem i postupku konkurentnog dijaloga taj minimalan broj tri (član 65. stav 2. Direktive 2014/24/EU). Ako će se ograničen broj kvalifikovanih kandidata pozvati da podnese ponude, to se mora navesti u pretkvalifikacionom informativnom dokumentu.

Ako pretkvalifikacione kriterijume ispunjava manje kandidata od potrebnog minimalnog broja, javno telo može nastaviti sa postupkom samo sa onim kandidatima koji ispunjavaju kriterijume.

Napomena: *Preporučuje se posebna pažnja u pogledu nastavka nadmetanja ako je taj broj ograničen na samo jednog ponuđača.*

- **Sistemi ocenjivanja i kriterijumi za *taj-brejk***

Potrebno je posvetiti pažnju sistemu ocenjivanja koji će se koristiti za procenu i rangiranje kandidata. Te informacije treba da budu obuhvaćene u pretkvalifikacionom informativnom dokumentu. Informacije prikupljene tokom tržišnih konsultacija mogu dati smernice o kriterijumima podobnosti koji se mogu koristiti i načinu njihovog korišćenja. Na primer, ako se očekuje da će većina učesnika biti u velikoj meri sposobna da demonstrira dovoljnu finansijsku snagu, onda sistem ocenjivanja treba koristiti da bi se uočile razlike u pogledu tehničkih kapaciteta i mogućnosti.

Raspodela bodova treba da odražava relativan značaj koji javno telo pridaje različitim komponentama kapaciteta i stručnosti kandidata (pri čemu kandidata obično čini konzorcijum kapitalnih investitora, građevinskih izvođača, pružalaca usluga upravljanja objektima i projekatata). Neki od pristupa dati su u daljem tekstu u vidu smernica. Bez obzira na pristup koji se usvoji, trebalo bi da ga potencijalni kandidati mogu lako razumeti i da se može primeniti na što objektivniji i transparentniji način.

Ako više kandidata dobije isti broj bodova, a uključivanje tih kandidata bi značilo veći broj ponuđača od planiranog, bilo bi dobro, u pretkvalifikacionom informativnom dokumentu uključiti mehanizam za rangiranje takvih ponuđača (tj. kriterijume za *taj-brejk*). To se može uraditi, na primer, navođenjem da će u slučaju da više kandidata ima jednak ukupan broj bodova, kandidat sa više bodova za tehničke mogućnosti biti više rangiran.

Tabela 3 – Primeri kriterijuma za procenu podobnosti kandidata

Član kandidata	Primer kriterijuma	Primer metode ocenjivanja
Glavni član	Iskustvo u prikupljanju finansijskih sredstava za JPP ili projektno finansirano infrastrukturu.	<p>Kvalitativni (tj. viša ocena se daje kandidatu sa većim relevantnim iskustvom):</p> <p>Iznos prikupljen u poslednjih „x” godina; broj projekata JPP za koje su pribavljena finansijska sredstva tokom poslednjih „x” godina, pri čemu iznos pribavljenih finansijskih sredstava premašuje iznos od „y” EUR.</p> <p>Ispunjava / ne ispunjava:</p> <p>Pribavio finansijska sredstva u iznosu od najmanje „y” EUR tokom poslednjih „x” godina; ili pribavio finansijska sredstva za najmanje „y” JPP / infrastrukturnih projekata sa projektnim finansiranjem tokom najmanje „x” godina</p>
Glavni član	Iskustvo u realizaciji projekata JPP ili infrastrukturnih projekata iste ili slične veličine i vrste kao projekat	<p>Kvalitativni (tj. viša ocena se daje kandidatu sa većim relevantnim iskustvom):</p> <p>Broj/vrsta projekata JPP kojima je upravljao i koje je realizovao (završio i pustio u rad) tokom poslednjih „x” godina; ili broj projekata kojima je upravljao i koje je realizovao (završio i pustio u rad) tokom poslednjih „x” godina kod kojih ugovorna vrednost projekta premašuje iznos od „y” EUR.</p> <p>Ispunjava / ne ispunjava:</p> <p>Realizovao (izgradio i pustio u rad) najmanje „y” projekata JPP sa minimalnom vrednošću ugovora od najmanje „y” EUR tokom poslednjih „x” godina.</p>
Član zadužen za izgradnju	Iskustvo u izgradnji projekata JPP ili infrastrukturnih projekata iste ili slične veličine i vrste kao projekat	<p>Kvalitativni (tj. viša ocena se daje kandidatu sa većim relevantnim iskustvom):</p> <p>Broj/vrsta projekata JPP koje je izgradio (završio i pustio u rad) tokom poslednjih „x” godina; ili broj projekata koje je izgradio (završio i pustio u rad) tokom poslednjih „x” godina kod kojih ugovorna vrednost svakog projekta premašuje iznos od „y” EUR.</p> <p>Ispunjava / ne ispunjava:</p> <p>Završio izgradnju najmanje „y” projekata JPP sa minimalnom vrednošću ugovora od najmanje „y” EUR tokom poslednjih „x” godina.</p>
Član tima zadužen za projektovanje	Iskustvo u projektovanju projekata JPP ili infrastrukturnih projekata iste ili slične veličine i vrste kao projekat	<p>Kvalitativni (tj. viša ocena se daje kandidatu sa većim relevantnim iskustvom):</p> <p>Broj/vrsta projekata JPP koje je projektovao (izgradnja završena) tokom poslednjih „x” godina; ili broj projekata JPP koje je projektovao (izgradnja završena) tokom poslednjih „x” godina kod kojih ugovorna vrednost svakog projekta premašuje iznos od „y” EUR; broj kvalifikovanih projektanata / raspoloživih resursa sa iskustvom</p>

Član kandidata	Primer kriterijuma	Primer metode ocenjivanja
		<p>u projektovanju projekata iste ili slične veličine i vrste kao projekat.</p> <p>Ispunjava / ne ispunjava:</p> <p>Završio projektovanje (izgradnja završena) najmanje „y” projekata JPP sa minimalnom vrednošću ugovora od najmanje „y” EUR tokom poslednjih „x” godina.</p>
Član zadužen za pružanje usluga upravljanja objektima	Iskustvo u realizaciji usluga održavanja i usluga upravljanja objektima u projektima JPP ili infrastrukturnim projektima iste ili slične veličine i vrste kao projekat	<p>Kvalitativni (tj. viša ocena se daje kandidatu sa većim relevantnim iskustvom):</p> <p>Broj/vrsta projekata JPP za koje su usluge pružene (u funkciji) tokom najmanje „x” godina ili koji su realizovani tokom poslednjih „y” godina sa vrednošću ugovora od najmanje „z” EUR godišnje; ili broj projekata za koje su usluge pružene (u funkciji) tokom poslednjih „x” godina kod kojih vrednost ugovora za svaki projekat premašuje iznos od „y” EUR godišnje.</p> <p>Ispunjava / ne ispunjava:</p> <p>Pružio je ili pruža usluge (tokom poslednjih „x” godina) za najmanje „y” projekata JPP sa minimalnom vrednošću ugovora od najmanje „z” EUR godišnje.</p>

Zakonodavstvo u zemljama Zapadnog Balkana

Važeći zakoni u Bosni i Hercegovini, BJR, Crnoj Gori, Srbiji i Kosovu (osim izuzetaka navedenih u daljem tekstu) ne daju posebne smernice niti predviđaju određene zahteve u pogledu kriterijuma za izbor. Umesto toga, u tim zakonima su navedene opšte smernice o načinu na koji se ti kriterijumi određuju. Zajedničko opšte načelo podrazumeva da javna tela moraju ustanoviti nediskriminatorne kvalifikacione kriterijume koji mogu da obezbede stvarnu konkurenciju.*

Albanija

U specifičnom slučaju koncesija/JPP za javne radove i usluge na izgradnji, eksploataciji, održavanju i rekonstrukciji nacionalnih puteva, član 28. Odluke Saveta ministara br. 634, od 1. oktobra 2014. godine (sa izmenama), predviđa kriterijume za izbor. U tom slučaju, jedan od kriterijuma za izbor je iskustvo subjekata. Da bi ispunili taj zahtev, privredni subjekti moraju obezbediti dokaze o radovima i/ili projektima sličnim projektu o kojem je reč, kao što su ugovori i/ili potvrde kojima korisnik potvrđuje dobro izvršenje posla.

3.2 Poziv za podnošenje ponuda

3.2.1 Pregled procesa pozivanja na podnošenje ponuda

Dok su proces i prakse koje se primenjuju da bi se izvršio uži izbor kandidata uglavnom standardizovani i odražavaju pristup koji se primenjuje u postupcima javnih nabavki koje se ne odnose na JPP, proces i prakse koji se koriste za traženje ponuda od prethodno kvalifikovanih kandidata koji su ušli u uži izbor variraju u znatno većoj meri. Usvojeni pristup često odražava nacionalnu praksu u drugim oblicima nabavke, npr. one procese i običaje koji su prihvaćeni na tržištu i koji su poznati učesnicima i iz javnog i iz privatnog sektora.

Usvajanje poznate prakse često može doprineti stvaranju okruženja u kojem ponuđači razumeju šta se od njih u procesu traži i izbegavanju opširnih objašnjavanja novih pravila. Takođe može doprineti ublažavanju rizika od osporavanja procesa kada se javno telo oslanja na dokazane postupke. Međutim, to može biti nedostatak kada se u procesu stremi inovacijama da bi se doprinelo razvoju boljeg rezultata u pogledu VfM (što je čest slučaj kod JPP).

3.2.2 Svrha dokumenta sa pozivom za podnošenje ponuda

Dokument sa pozivom za podnošenje ponuda sadrži sve informacije koje su ponuđačima potrebne da bi sastavili i podneli konkurentnu ponudu javnom telu (videti okvir 12).

Okvir 12 – Dokument sa pozivom za podnošenje ponuda

Dokumentacija sa pozivom za podnošenje ponuda, koja je opširnija i detaljnija od poziva za učešće u pretkvalifikacionom postupku, po pravilu sadrži informacije kao što su:

- *detaljni informativni memorandum o projektu;*
- *sažetak ključnih komercijalnih načela, uključujući obaveze svake strane i alokaciju rizika;*
- *detaljne specifikacije rezultata i zahtevani minimum tehničkog projekta i tehničkih karakteristika;*
- *nivo obaveza koje treba da preuzmu kandidati, zajmodavci i investitori;*
- *kompletan nacrt ugovora o JPP (koji se u nekim zemljama zasniva na obaveznim standardnim uslovima ugovora ili na propisanim smernicama);*
- *uputstva ponuđačima u pogledu svih informacija koje moraju dostaviti, kao i detalji postupka za podnošenje;*
- *kriterijumi za ocenjivanje; i*
- *eventualni zahtevi u pogledu licitacione garancije ili ekvivalentnog sredstva obezbeđenja.*

U dokumentu sa pozivom za podnošenje ponuda ponuđačima se saopštavaju detaljne informacije o projektu i zahtevi u pogledu usluga koje traži javno telo. On ponuđačima prenosi glavne nalaze i zaključke prethodnih istraživanja, analiza i studija izvodljivosti koje je javno telo sprovelo u fazi pripreme projekta i stavlja im na raspolaganje svu relevantnu prateću dokumentaciju.

Dokument treba da precizno i jasno opiše sve korake procesa koji javno telo namerava da primeni, a koji će dovesti do imenovanja najpovoljnijeg ponuđača. U njemu se opisuje šta se od ponuđača očekuje tokom dijaloga ili komunikacije, kako moraju izložiti svoje predloge javnom telu, kao i kriterijumi koji će se koristiti za ocenjivanje i rangiranje privremenih i konačnih ponuda.

Važno je da javno telo posveti dovoljno vremena i truda izradi dokumentacije da bi ona bila onoliko detaljna koliko je potrebno da obezbedi da ponuđačima budu jasni njegovi zahtevi. To će pojednostaviti poređenje različitih ponuda tokom procesa ocenjivanja i smanjiti potrebu za raspravama sa ponuđačem i kasnijim pojašnjenjima pre potpisivanja ugovora o JPP.

3.2.3 Dokumenti sa pozivom za podnošenje ponuda (ITT, ITN ili ITPID)

Izbor postupka nabavke određuje vrstu dokumenta sa pozivom za podnošenje ponuda koji javno telo priprema da bi pozvalo izabrane kandidate da učestvuju u završnim fazama procesa nabavke.

U slučaju standardnog postupka (otvorenog ili restriktivnog), javno telo po pravilu objavljuje *dokument sa pozivom za podnošenje ponuda*, koji se ponekad naziva i zahtev za podnošenje predloga ili zahtev za podnošenje ponuda.

Prilikom korišćenja konkurentnog postupka sa pregovaranjem ili konkurentnog dijaloga, javno telo objavljuje poziv za učešće u narednoj fazi konkretnog procesa, odnosno ili poziv za učešće u pregovorima (ITN) ili *poziv za učešće u dijalogu (ITPID)*. U okviru postupka konkurentnog dijaloga, javno telo takođe izdaje poziv za podnošenje konačnih ponuda, kada se dijalog završi i zvanično zaključi.

Postupak nabavke koji izabere javno telo ima očite implikacije na način sastavljanja dokumenta sa pozivom za podnošenje ponuda, naročito na one odeljke u kojima se ponuđačima objašnjava mehanizam procesa nadmetanja i daju uputstva kako da odgovore.

Napomena: Ovaj vodič za proces nabavke JPP daje samo opšte smernice o načinu izrade nacrt dokumenta sa pozivom za podnošenje ponuda za projekat JPP u kojem se koristi pregovaranje ili dijalog. Dokument koji pripremi javno telo svakako će biti detaljniji, kako bi odražavao izabrani postupak i konkretan proces izabran za njegovo sprovođenje. U vodiču kao što je ovaj nije moguće obuhvatiti sve moguće varijacije, ali načela koja treba usvojiti su uvek ista.

▪ Korišćenje pomoći savetnika pri pripremi konkursne dokumentacije

Priprema konkursne dokumentacije često je složen zadatak koji iziskuje velik broj veština (uključujući tehničke, komercijalne, pravne i finansijske). Malo je verovatno da će javno telo koje ne učestvuje često u transakcijama JPP imati sve te potrebne kvalifikacije u sopstvenom sastavu. To znači da je često od suštinskog značaja da javno telo angažuje iskusne savetnike na projektu koji treba da mu pomognu da pripremi dokumentaciju o nabavci i potom pomažu u daljim procesima sve do dodele ugovora i zatvaranja finansijske konstrukcije.

Dodatne informacije o imenovanju i korišćenju savetnika na projektu date su u odeljku 2.3. i odeljku 3.1. Vodiča za pripremu i nabavku projekta JPP.

3.2.4 Sadržaj dokumenta sa pozivom za podnošenje ponuda

Kako je navedeno u odeljku 3.2.2, dokument sa pozivom za podnošenje ponuda (bilo da je u pitanju ITT, ITN ili ITPID) obično sadrži sledeće sastavne delove (videti i okvir 13):

- odeljak u kome se daju informacije o projektu i zahtevi javnog tela;
- odeljak u kome se opisuje proces nabavke i rokovi;
- činjenični podaci i informacije o ispitivanju lokacije koji se mogu koristiti za pripremu ponuda;
- odeljak sa uputstvima ponuđačima; i
- predloženi nacrt ugovora o JPP i odgovarajuće tehničke i finansijske priloge.

Dodatna literatura



Videti: *Infrastructure version of tendering instructions for projects under standard Rijkswaterstaat DBFM Agreement* [Verzija uputstava za javne nabavke infrastrukture po standardnom sporazumu o projektovanju, izgradnji, finansiranju i održavanju (DBFM) „Rijkswaterstaat“-a], Government of the Netherlands, (2012)



Videti: *Mutual Investment Model technical documents: Standard form descriptive document, Standard form invitation to participate in dialogue* [Tehnička dokumentacija modela uzajamnog investiranja: Standardni obrazac opisnog dokumenta, Standardni obrazac poziva za učešće u dijalogu], Welsh Government (2017)

Okvir 13 – Tipičan sadržaj dokumenta sa pozivom za podnošenje ponuda za projekat JPP u kojem se koristi dijalog

- (i) *Opšti pregled i objašnjenje procesa*
- (ii) *Opšte informacije*
 - *uloga i dužnosti javnog tela*
 - *proceduralna pitanja u vezi sa nadmetanjem, npr. pravo da se ono otkáže ili proces izmeni, pravo na odbacivanje i/ili diskvalifikovanje, troškovi javne nabavke, sukobi interesa, poverljivost, publicitet itd.*
 - *službeni jezik i merodavno pravo procesa*
- (iii) *Projekat JPP*
 - *očekivani rezultati projekta i ciljevi javnog tela*
 - *zahtevane usluge*
 - *pokazatelji učinka*
 - *pristup u projektovanju (npr. korišćenje idejnog ili preliminarnog projekta)*
 - *nezavisna sertifikacija*
- (iv) *Proces nabavke*
 - *proces i načela nabavke*
 - *indikativni rokovi za svaki korak procesa*
 - *faze dijaloga, uključujući pravila za sastanke sa ponuđačima na temu pravnih/komercijalnih pitanja, finansijskih i tehničkih pitanja*
 - *soba sa podacima, upravljanje dokumentima i proces razmene informacija*
- (v) *Faze dijaloga*
 - *cilj svake faze dijaloga*
 - *sastanci sa javnim telom*
 - *pojašnjenja*
- (vi) *Zahtevi u pogledu podnošenja*
 - *opšti zahtevi u pogledu dijaloga i podnošenja ponuda*
 - *format ponuda*
 - *modaliteti za prijem ponuda*
- (vii) *Ocenjivanje konačnih ponuda*
 - *proces provere celovitosti i usaglašenosti*
 - *postupci za kašnjenje u podnošenju, nepotpune i neuobičajeno niske ponude*

- proces ocenjivanja
- obaveštavanje o rezultatima

(viii) Naredni koraci

- imenovanje najpovoljnijeg ponuđača
- zaključivanje konkursne dokumentacije, uključujući finansijske dokumente
- proces dodele ugovora, zaključenje ugovora i zatvaranje finansijske konstrukcije (uključujući obaveštenja)

Tipični dodaci

- definicija termina korišćenih u informativnom dokumentu
- nacrt ugovora o JPP i prilozi ugovora
- obrasci sporazuma (npr. direktnog sporazuma sa finansijerom, kolateralnih garancija, ugovora sa nezavisnim sertifikacionim telom)
- izjave koje ponuđači treba da potpišu
- obrasci i pisma koje ponuđači treba da popune (npr. podaci o troškovima uključenim u finansijski model, pismo podrške od izvora finansiranja, garancije)

Zakonodavstvo u zemljama Zapadnog Balkana

Albanija

Javno telo mora pripremiti standardnu konkursnu dokumentaciju,²⁸ koja kod JPP ili koncesija za radove niskogradnje i za usluge (koje je odobrilo javno telo) obuhvata opšte i posebne uslove ugovora.

Standardna uputstva ponuđačima nalažu da ponuđač parafira/sapotpiše nacrt opštih i posebnih uslova ugovora u sklopu svoje prijave, na taj način potvrđujući svoju saglasnost sa uslovima ugovora.

Međutim, u tački 5.5.2. standardnih uputstava ponuđačima navedeno je da javno telo i izabrani ponuđač moraju u dobroj veri pregovarati o konačnim uslovima ugovora o JPP/koncesiji, čime se dozvoljava da se po potrebi vrše izvesne izmene opštih i posebnih uslova ugovora.

Bosna i Hercegovina

Javno telo je dužno da konkursnu dokumentaciju pripremi u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama i relevantnim podzakonskim aktima. Konkursna dokumentacija mora sadržati, minimalno, nacrt ugovora ili osnovne elemente ugovora.

²⁸ Član 27. Odluke Saveta ministara br. 575. od 10.7.2013. godine o odobrenju pravila za procenu i odobravanje koncesija/JPP.

Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija (BJRM)

Javno telo mora obezbediti konkursnu dokumentaciju, zajedno sa zahtevom za podnošenje ponuda, koja mora sadržati informacije o obaveznim odredbama ugovora o JPP. U praksi, konkursna dokumentacija obično sadrži kompletan nacrt ugovora o JPP.

Kosovo*

U zahtevu za podnošenje predloga javno telo treba da navede glavne uslove ugovora, uz naznaku uslova koji ne mogu biti predmet pregovora sa izabranim ponuđačem.²⁹

Crna Gora

Prvi nacrt ugovora o koncesiji je deo koncesionog akta koji se izrađuje pre zahteva za dostavljanje ponuda. Stoga je, u trenutku izdavanja dokumenata sa pozivom za podnošenje ponuda, ugovor o koncesiji već na raspolaganju. Izuzetak je slučaj konkurentnog dijaloga, u kojem se nacrt koncesionog akta izrađuje nakon zaključenja dijaloga sa kvalifikovanim ponuđačima.

Srbija

Javno telo je dužno da zajedno sa zahtevom za podnošenje ponuda obezbedi konkursnu dokumentaciju. Konkursna dokumentacija mora sadržati model ugovora o JPP, što u praksi obično podrazumeva kompletan nacrt ugovora o JPP.

▪ Informacije koje ponuđači treba da koriste za pripremu ponuda (soba sa podacima)

Do trenutka izdavanja dokumenta sa pozivom za podnošenje ponuda, prethodno kvalifikovani ponuđači koji su ušli u uži izbor već su upoznati sa glavnim karakteristikama projekta navedenim u fazi pretkvalifikacije u informativnom dokumentu priloženom uz PQQ.

Međutim, budući da je tada već moglo proći neko vreme od izdavanja PQQ i postoji mogućnost da su javnom telu postale dostupne nove informacije, dokumenti sa pozivom za podnošenje ponuda obično sadrže ažuriranu verziju ranije izdatog informativnog dokumenta.

Po pravilu, javno telo ponuđačima stavlja na raspolaganje što više informacija kako bi im olakšalo pripremu ponuda. Te informacije koje koriste ponuđači obično se stavljaju u *sobu sa podacima* (eng. *data room*). Soba sa podacima može biti ili fizički prostor sa papirnim primercima podataka ili, češće, bezbedna informativna platforma na internetu preko koje se ponuđačima dozvoljava pristup elektronskim kopijama podataka.

²⁹ Član 31. stav 1.3. i član 38. Zakona o JPP.

Ponuđačima treba naglasiti da javno telo ne garantuje za tačnost informacija sadržanih u dokumentu sa pozivom za podnošenje ponuda i sobi sa podacima i, shodno tome, oni ih, pre potpisivanja ugovora o JPP, moraju proveriti sopstvenim procesom detaljne analize.

Da bi upoznao ponuđače sa često obimnim informacijama koje su na raspolaganju kao pomoć za pripremu ponuda, javno telo može razmotriti da sazove konferenciju sa ponuđačima. Ovaj događaj se obično organizuje ubrzo po objavljivanju dokumentacije o nabavci i obezbeđuje forum na kome ponuđači mogu postavljati pitanja javnom telu i njegovim savetnicima. Odgovore i pojašnjenja koja javno telo da na konferenciji svim ponuđačima treba dostaviti i u pismenom obliku.

3.2.5 Minimalni tehnički zahtevi

Iako je glavni fokus nabavke JPP na uslugama koje treba ostvariti (tj. zahtevi u pogledu nivoa usluge), javno telo će želeći da ponuđačima dâ određene smernice u pogledu zahtevanih minimalnih karakteristika projekta JPP. One mogu obuhvatati tehničke karakteristike fizičke infrastrukture, osnovni nivo usluge koju treba pružiti ili zahteve u pogledu određenog datuma kada objekat ili usluge treba da budu raspoloživi. Takvi minimalni zahtevi mogu biti sažeto opisani u dokumentu sa pozivom za podnošenje ponuda i činiće deo opisa bitnih karakteristika projekta. Kompletni zahtevi detaljno se navode u dokumentu sa zahtevima korisnika koji je deo nacрта ugovora o JPP (videti odeljak 3.2.7).

Dokument sa pozivom za podnošenje ponuda može sadržati upućivanja na objektivne standarde, koji su merljivi i u skladu sa standardima industrije i dobrom praksom, kao što su nacionalni ili međunaradni standardi ISO. Na primer, tehnički zahtevi specifikacije rezultata mogu se izraditi uz upućivanje na nacionalne građevinske specifikacije (npr. nacionalni priručnik za projektovanje puteva i mostova) i relevantne nacionalne priručnike za projektovanje, obaveštenja i smernice.

U dokumentu sa pozivom za podnošenje ponuda takođe treba da bude naveden zahtevani minimum u pogledu stanja objekata JPP na kraju perioda važenja ugovora o JPP (koje npr. može biti iskazano u godinama preostalog veka trajanja ili kao preostala vrednost objekta).

▪ Načelo nediskriminacije kojeg se treba držati

Javno telo treba da nastoji da maksimalno iskoristi proces nadmetanja i da podstiče inovacije privatnog sektora kad god je to svrsishodno i izvodljivo.

Prilikom određivanja minimalnih tehničkih zahteva, treba obratiti pažnju na načelo nediskriminacije. Osim ako ih na to ne prisiljavaju vanredne okolnosti, javna tela treba da izbegavaju preciziranje obaveznih ili zaštićenih proizvoda i sistema. Takođe treba voditi računa da se izbegne preciziranje aspekata koji mogu nesrazmerno favorizovati jednog ponuđača na štetu drugih (npr. kada bi preciziranjem određene tehnologije, recimo u tretmanu otpada, jedan ponuđač imao očiglednu konkurentsku prednost, ako ta tehnologija nije jedina opcija da se postigne željeni rezultat projekta).

Shodno tome, tehničke specifikacije „ne smeju upućivati na konkretnu marku ili izvor odnosno određeni proces koji karakteriše proizvode ili usluge koje pruža određeni privredni subjekt niti na robne marke, patente, vrste odnosno konkretno poreklo ili proizvodnju ako to za posledicu ima favorizovanje ili eliminisanje određenih preduzeća ili proizvoda” (iz člana 42. stav 4. Direktive 2014/24/EU).

▪ **Idejni ili preliminarni projekti**

U nekim slučajevima javno telo već ima izrađen konceptualni projekat infrastrukture i pribavljenu urbanističku saglasnost na osnovu tog projekta. To je uobičajeno, na primer, kod ugovora o JPP za puteve, kod kojeg pribavljanje saglasnosti i dozvola može dugo trajati, a javno telo preuzima obavezu da ih pribavi. Javno telo može odlučiti da od ponuđača zahteva da pripreme rešenja koja su u skladu sa određenim osnovnim karakteristikama konceptualnog projekta (uključujući procenu uticaja na životnu sredinu) tako da već izdate dozvole ne budu poništene. Prezentovanjem konceptualnog projekta kao primera koji treba dodatno razviti (tj. idejnog ili preliminarnog projekta), javno telo treba da zahteva da ponuđači preuzmu odgovornost za sve aspekte projekta ili sve dodatne karakteristike koje predloženo rešenje iziskuje.

Sve minimalne tehničke zahteve koje konceptualni projekat treba da zadrži treba jasno navesti u konkursnoj dokumentaciji, bez obzira na to što se odgovornost za projekat prenosi na ponuđača.

3.2.6 Proceduralni zahtevi

Uputstva ponuđačima treba da sadrže spisak svih dokumenata i informacija koje ponuđači moraju dostaviti javnom telu tokom procesa nadmetanja, zajedno sa detaljnim postupcima za podnošenje. Neusaglašenost sa uslovima navedenim u uputstvima ponuđačima može dovesti do diskvalifikacije.

Uputstva ponuđačima obično obuhvataju rutinska administrativna i proceduralna pravila u vezi sa upravljanjem procesom nadmetanja, kao što su:

- moraju li kandidati biti registrovani subjekti u trenutku podnošenja konačne ponude ili samo ako i kada budu proglašeni za najpovoljnijeg ponuđača;
- da li su dozvoljene izmene u sastavu kandidata predstavljenog u fazi pretkvalifikacije i, ako jesu, pod kojim okolnostima i uz koja ograničenja;
- da li neuspešni ponuđači mogu da nadoknade deo troškova pripreme svojih ponuda (videti okvir 14);
- rokovi za nadmetanje;
- procedure za obilaske lokacije i pristup sobi sa podacima;
- detaljne smernice o formatu, pripremi, sadržaju i strukturi tehničkih i finansijskih ponuda;
- postupci za podnošenje tehničkih i finansijskih predloga; i

- postupci javnog tela za otvaranje i ocenjivanje ponuda.

Napomena: *Javno telo ne treba da zanemari značaj pravilnog organizovanja i upravljanja ovim administrativnim i proceduralnim aspektima. Davanje jasnih instrukcija ponuđačima olakšava podnošenje visokokvalitetnih ponuda.*

▪ Rešavanje manjih proceduralnih grešaka

Većina propisa o javnim nabavkama potvrđuje da se mogu javiti manje proceduralne greške i, po pravilu, one se mogu bez problema rešiti ako je očigledno da je u pitanju administrativna greška ili greška u pisanju. Međutim, u nekim jurisdikcijama, čak i manje greške/neusaglašenosti u utvrđivanju tih aspekata mogu dovesti do poništaja postupka. Stoga treba voditi računa da se osmisle pravila koja su svima lako razumljiva i koja se mogu lako slediti i primeniti.

Zakonodavstvo u zemljama Zapadnog Balkana

Albanija

Zakon o JPP i koncesijama ne predviđa poništaj postupka u slučaju da ponuđači ne poštuju zahtev za podnošenje predloga ili uputstva ponuđačima. Međutim, standardnom konkursnom dokumentacijom za ugovore o JPP/koncesijama za radove niskogradnje i za usluge predviđeno je pravo javnog tela da odbaci ponudu: (i) ako ponuđač ne dostavi sve dokumente i informacije koji se zahtevaju konkursnom dokumentacijom; ili (ii) ako podneta ponuda nije u skladu sa uslovima navedenim u konkursnoj dokumentaciji.³⁰ Komisija za javne nabavke može utvrditi da je ponuda važeća čak i ako sadrži manja odstupanja koja značajno menjaju ili odstupaju od karakteristika, uslova ili drugih zahteva postavljenih u konkursnoj dokumentaciji odnosno greške koje se mogu ispraviti bez uticaja na sadržaj ponude.

Bosna i Hercegovina

Formalne greške/nedoslednosti ne dovode do poništenja postupka. Javno telo može pozvati ponuđače da u roku od tri dana objasne dostavljene dokumente ili da dostave izvorne dokumente ako se u kopiji priloženoj uz ponudu jave neslaganja, sa ciljem da se eliminišu sve formalne greške iz dokumenata.

Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija (BJRM)

Prema važećem zakonu BJRM, postupak dodele se, u principu, može poništiti u slučaju ozbiljnih propusta, između ostalog, u pogledu konkursne dokumentacije i postupaka za otvaranje i ocenjivanje predloga. Međutim, budući da javno telo ima diskreciono pravo da utvrđuje nivo težine propusta, u praksi čak i manje greške/neusaglašenosti mogu biti razlog za poništaj postupka. Precizne smernice

³⁰ Tačka 2.1.2. standardne konkursne dokumentacije za ugovore o JPP/koncesijama za radove niskogradnje i za usluge.

o formatu, pripremi, sadržaju i strukturi tehničkih i finansijskih ponuda veoma su važne, jer postupak dodele može biti poništen ako se ponude ne mogu uporediti usled različitih pristupa u tehničkim ili finansijskim ponudama.

Kosovo*

Ponuda mora ispunjavati sve zahteve navedene u pozivu za podnošenje ponuda i konkursnoj dokumentaciji.³¹

Crna Gora

U slučaju da Komisija za koncesije ustanovi nepravilnosti u postupku ili utvrdi da kriterijumi vrednovanja nisu pravilno primenjeni, rang lista se vraća komisiji za javne nabavke radi otklanjanja uočenih nepravilnosti.

Srbija

Manje formalne greške/nedoslednosti mogu dovesti do poništenja postupka. Javno telo može od ponuđača zahtevati dodatna objašnjenja koja će mu biti od koristi pri pregledu, ocenjivanju i upoređivanju ponuda. Uz saglasnost relevantnog ponuđača, javno telo takođe može izvršiti ispravke računskih grešaka uočenih u ponudama nakon njihovog otvaranja.

▪ **Vremenski okvir procesa nadmetanja i odgovora na konkursnu dokumentaciju**

Javna tela treba da daju jasna uputstva o traženom formatu i sadržaju predloga koje ponuđači dostavljaju, imajući na umu da, u svrhu ocenjivanja, različite ponude treba da budu lako uporedive.

Javna tela takođe treba da postave *realne rokove kako bi se ponuđačima dalo dovoljno vremena da pravilno pripreme svoje ponude*. Priprema ponude za projekat JPP izvesne složenosti iziskuje znatna ulaganja vremena i novca, tako da treba izbegavati preterano optimistične rokove.

Pravni propisi ne pružaju uvek dobre smernice za ugovore o JPP u pogledu toga koliko vremena treba dati ponuđačima za podnošenje njihovih ponuda. Razlog za to leži u tome što zakonodavstvo ne uzima u obzir specifičan nivo složenosti koji nabavka JPP često podrazumeva. Shodno tome, vremenski okviri navedeni u Direktivi iz 2004, koja navodi minimalan rok od 40 dana od dana objavljivanja dokumentacije o nabavci, ne mogu se smatrati opšte prihvaćenim referentnim vremenskim okvirima za složene projekte JPP.

Optimalne rokove treba odrediti u zavisnosti od složenosti projekta, imajući u vidu da empirijski dokazi iz evropskih JPP pokazuju da je u većini dokumenata sa pozivom za podnošenje ponuda naveden rok od 4 do 6 meseci.

³¹ Član 59. stav 4. Zakona br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo*, sa izmenama.

Okvir 14 – Upravljanje troškovima javne nabavke

Da bi se upravljalo ukupnim troškovima javne nabavke (kako javnog tela, tako i ponuđača), treba imati u vidu sledeće:

- *informacije o projektu dati ponuđačima dovoljno rano i u korisnom formatu;*
- *pre ITPID/ITN, sprovesti fizička ispitivanja za potrebe ponuđača (npr. mapiranje, odlike terena, uslovi životne sredine, građevinski uslovi, itd);*
- *postaviti kratke ali realne rokove i držati ih se;*
- *proces nabavke sprovesti efikasno i delotvorno, obezbeđujući*
 - *da projektni tim ima odgovarajuće veštine, dovoljno kapaciteta i sposobnosti;*
 - *da je projektni tim na raspolaganju i pravilno pripremljen za proces dijaloga;*
- *odobrenja davati blagovremeno, u skladu sa postavljenim rokovima;*
- *nivo informacija koji moraju sadržati podnete ponude držati na minimumu koji je neophodan u svrhu ocenjivanja; i*
- *informacije u što je moguće većoj meri razmenjivati elektronskim putem.*

▪ Potencijalno deljenje troškova nadmetanja

U nekim slučajevima javno telo može odlučiti da neuspešnim ponuđačima nadoknadi deo njihovih troškova učešća u javnoj nabavci. Svrha toga je da se održi konkurentsko okruženje ako bi u suprotnom troškovi pripreme ponuda odvratili odgovarajući broj kandidata od nadmetanja.

To može biti ponuđeno na tržištu JPP kako bi se podstaklo učešće novih učesnika ili na tržištu na kojem je u prošlosti zabeležen niz neuspešnih projekata. Takođe može biti prikladno ako se očekuje da će proces nabavke biti dugotrajan i/ili skup za ponuđače. Ta plaćanja su uslovljena prijemom validne konačne ponude. Iako povećavaju troškove projekta za javno telo, mogu se opravdati navedenim okolnostima ukoliko služe održavanju konkurentskog pritiska do finalnih faza postupka nabavke.

Zakonodavstvo u zemljama Zapadnog Balkana

Albanija

Zakon o JPP i koncesijama predviđa da kod koncesija za javne radove rok za podnošenje ponuda ne sme biti kraći od 30 dana od dana objavljivanja javnog poziva (član 22.4).

Zakon o JPP predviđa minimalan rok u zavisnosti od vrste postupka nabavke. Takođe navodi da javno telo treba da odredi rokove za podnošenje ponuda imajući u vidu složenost projekta i vremenski okvir potreban za pripremu ponuda. Minimalni rokovi za podnošenje ponuda koji verovatno zavise od obima i prirode JPP, kako je predviđeno članom 43. Zakona o JPP:

- (i) u slučaju „otvorenog postupka javne nabavke” čija vrednost prelazi viši novčani prag – ne kraći od 52 dana od dana objavljivanja javnog poziva na internet stranici Agencije za javne nabavke;*
- (ii) u slučaju „otvorenog postupka javne nabavke” čija je vrednost između višeg i nižeg novčanog praga – ne kraći od 30 dana od dana objavljivanja javnog poziva na internet stranici Agencije za javne nabavke;*
- (iii) u slučaju „restriktivnog postupka javne nabavke” čija vrednost prelazi viši novčani prag – ne kraći od 20 dana od dana dostavljanja poziva za podnošenje ponuda potencijalnim ponuđačima;*
- (iv) u slučaju „restriktivnog postupka javne nabavke” čija je vrednost između višeg i nižeg novčanog praga – ne kraći od 15 dana od dana dostavljanja poziva za podnošenje ponuda kandidatima;*
- (v) u slučaju bilo kojeg postupka javne nabavke čija je vrednost ispod nižeg novčanog praga – ne kraći od 10 dana od dana objavljivanja javnog poziva na internet stranici Agencije za javne nabavke;*

Ako se javni poziv izrađuje i objavljuje elektronskim putem, rokovi iz st. (i) i (ii) mogu se skratiti za sedam dana, a rokovi iz st. (iii) i (iv) za pet dana. Rok se odlaže za 10 dana ako konkursna dokumentacija ili traženi dodatni dokumenti nisu blagovremeno stavljeni na raspolaganje ponuđačima ili ako je za pripremu ponuda neophodna poseta lokaciji odnosno provera dokumenata (član 43.4).

Bosna i Hercegovina

Javno telo je dužno da odredi rokove za podnošenje zahteva za učešće i ponuda, uzimajući u obzir složenost nabavke i vreme potrebno za pripremu zahteva za učešće i ponuda.

U restriktivnom postupku, pregovaračkom postupku sa objavom obaveštenja o nabavci i postupku konkurentnog dijaloga, minimalan rok za prijem zahteva za učešće nije kraći od 15 odnosno 30 dana (u zavisnosti od vrednosti projekta) od dana objavljivanja obaveštenja na portalu javnih nabavki.

Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija (BJRM)

Postavljeni su različiti rokovi u zavisnosti od: (i) vrste postupka; (ii) vrednosti ugovora; (iii) vrste javnog tela; i (iv) postojanja prethodnog informativnog obaveštenja.

U restriktivnom postupku, rok za podnošenje ponuda može biti između 17 i 40 dana od dana izdavanja poziva za podnošenje ponuda, dok u konkurentnom dijalogu taj rok ne može biti kraći od neophodnog minimalnog vremenskog okvira utvrđenog sa učesnicima tokom faze dijaloga. Rok za podnošenje ponuda u pregovaračkom postupku određuje javno telo budući da nema zakonskog roka za taj postupak.

Kosovo*

Zakon o JPP predviđa minimalan rok za podnošenje predloga od najmanje 40 dana od dana kada je kvalifikovani ponuđač primio dokument sa pozivom za podnošenje ponuda.³²

Crna Gora

Minimalan rok za podnošenje predloga je 30 dana od dana objavljivanja zahteva za podnošenje predloga (RFP).

Srbija

U restriktivnom postupku, najkraći rok za prijem ponuda odnosno prijava za učešće je 37 dana od dana slanja javnog poziva.

U pregovaračkom postupku sa objavljivanjem poziva za podnošenje ponuda i u postupku konkurentnog dijaloga, najkraći rok za prijem ponuda je 40 dana od dana objavljivanja javnog poziva.

▪ Zahtev u pogledu licitacione garancije ili ekvivalentnog sredstva obezbeđenja

Ako javno telo ne zahteva da ponuđači uz konačne ponude daju potpuno obavezujuće ponude (videti odeljak 4.3.2), ono će ipak zahtevati da ponuđači pruže dokaze da se ponuda može finansirati. Ti dokazi su obično u obliku detaljnog pisma podrške od predloženih zajmodavaca ponuđača. Pismo podrške treba da potvrđuje da su oni, preispitavši i prihvativši opštu strukturu projekta i njegove glavne ugovorne odredbe, zainteresovani da obezbede finansijska sredstva u iznosu jednakom minimalnom učešću u ukupno potrebnom finansiranju, na osnovu realno ostvarivog plana finansiranja.

Bez obzira na takve dokaze, i dalje postoji rizik da ponuđač (ako bude izabran kao najpovoljniji ponuđač) neće moći da obezbedi potrebno finansiranje pod prihvatljivim uslovima. Da bi se taj rizik ublažio, javno telo može zahtevati da ponuđači obezbede licitacionu garanciju. Licitaciona garancija je instrument

³² Član 34. Zakona o JPP.

obezbeđenja na prvi poziv koji se može aktivirati u slučaju da se ispostavi da najpovoljniji ponuđač nije u mogućnosti (ili ne pokazuje spremnost) da zaključi ugovor o JPP pod uslovima navedenim u njegovoj sopstvenoj ponudi.

Licitaciona garancija treba da glasi na iznos kojim se delimično obezbeđuje nadoknada javnom telu za očekivane troškove ponovljene javne nabavke i posledice kašnjenja. Licitaciona garancija treba da bude izdata od strane kvalifikovane finansijske institucije i da bude u skladu sa uslovima koje je navelo javno telo. (Videti i odeljak [3.1.6](#))

Napomena: zahtev u pogledu licitacione garancije (ili nekog drugog vida obezbeđenja koje je potrebno dostaviti tokom faze nadmetanja) predstavlja još jedan dodatni trošak za ponuđače koji će se na kraju nadoknaditi kroz ponuđene cene.

3.2.7 Nacrt ugovora o JPP

▪ Glavni uslovi ugovora o JPP

Ustaljena dobra praksa podrazumeva da je nacrt ugovora o JPP uključen u dokumente sa pozivom za podnošenje ponuda. On treba da bude što je moguće potpuniji ili da sadrži bar *naslove odredaba* nacrta ugovora. Čak i ako su glavna komercijalna načela projekta, model alokacije rizika (ili matrica rizika) i mehanizam plaćanja opisani u drugim delovima dokumenata sa pozivom za podnošenje ponuda, ponuđači moraju znati kako će takva načela biti iskazana u ugovornim uslovima.

Obelodanjivanje nacrta ugovora o JPP uz dokumente sa pozivom za podnošenje ponuda u potpunosti odražava načela transparentnosti i jednakog tretmana.

Ako javno telo očekuje da ponuđači prihvate uslove standardnog obrasca ugovora o JPP, u dokumentu sa pozivom za podnošenje ponuda se navode ograničene okolnosti u kojima se ponuđačima dozvoljava da predlažu izmene specifične za dati projekat. To se obično događa tokom perioda dijaloga. Izmene treba prihvatiti samo ako one donose VfM za javno telo ili ako su potrebne da bi se uzele u obzir dokazive promenljive tržišne okolnosti.

U konkursnoj dokumentaciji mora biti jasno naznačeno da su ponuđači dužni da obezbede da predloženi zajmodavci i glavni podizvođači sprovedu sopstvene detaljne analize nacrta ugovora o JPP i ostalih sporazuma. Svakako, sva bitna pitanja koja mogu uticati na nacrt ugovora o JPP ili cenu treba rešiti tokom faze dijaloga i o njima treba postići dogovor pre podnošenja konačnih ponuda.

U nekim jurisdikcijama javna tela uobičajeno zahtevaju da ponuđači potvrde svoju saglasnost sa uslovima ugovora parafiranjem ili sopotpisivanjem nacrta ugovora o JPP u okviru svojih konačnih ponuda. To može skratiti trajanje ili obim pregovora nakon nadmetanja.

Napomena: Nakon izbora najpovoljnijeg ponuđača, više nije dozvoljeno menjanje ugovora o JPP za koji se podnose ponude koje ili (i) značajno utiče na suštinske aspekte ponude odnosno konkursne dokumentacije; ili (ii) predstavlja rizik od narušavanja konkurencije odnosno dovodi do diskriminacije.

▪ **Detaljne specifikacije rezultata (uključujući zahteve korisnika)**

Centralni fokus JPP je obezbeđivanje infrastrukturnih usluga, a ne samo izgradnja fizičke infrastrukture. U dokumentu sa pozivom za podnošenje ponuda stoga treba navesti sve rezultate koji su neophodni da bi se ta usluga obezbedila.

Specifikacija usluga obično je deo ugovora o JPP i njome je preciziran minimalan nivo usluge koju privatni partner treba da pruži. To se utvrđuje u sporazumu o nivou usluga (SLA) koji je uključen u ugovor o JPP.

Javno telo treba da nastoji da zahtevane minimalne nivoe usluge jasno i nedvosmisleno navede u SLA, kako bi privatnom partneru omogućilo da tačno proceni investicije koje su potrebne da bi se obezbedio traženi nivo usluge.

Ako javno telo treba da navede minimalne nivoe usluge, dokumentom sa pozivom za podnošenje ponuda ponuđači se mogu podstaći da predlože varijante koje omogućavaju unapređene nivoe usluge.

Specifikacije usluga i objekata obično su izražene u rezultatima. Na primer, u projektu JPP za laku podzemnu železnicu, javno telo svoje zahteve u pogledu usluga može navesti u vidu kapaciteta vozova (tj. maksimalnog broja putnika), učestalosti (broj polazaka na sat odnosno dnevno ili čak u vidu obaveznog reda vožnje), dužine putovanja, udobnosti tokom vožnje (klima/grejanje, čistoća), itd.

▪ **Mehanizam plaćanja**

U JPP na osnovu raspoloživosti, suštinska komponenta informativnog dokumenta o javnoj nabavci jeste opis mehanizma plaćanja, koji predstavlja glavni (a u mnogim slučajevima i jedini) izvor prihoda privatnog partnera. Njime se utvrđuje alokacija finansijskih rizika između javnog tela i privatnog partnera. Polazni cilj mehanizma plaćanja jeste da se privatnom partneru obezbedi podsticaj za pružanje usluga. Podsticanje učinka se postiže ako se mehanizmom plaćanja postiže zadovoljavajuća ravnoteža između ostvarivanja dobrih rezultata i primene srazmernih kazni za loše izvršenje.

Mehanizmi plaćanja obično podrazumevaju periodično jedinstveno (tj. jednokratno) plaćanje za punu raspoloživost i pružanje usluga (naknada za raspoloživost), često uz vremensku ispravku dela plaćanja primenom odgovarajućeg indeksa cena. Specifikacijama rezultata i zahtevima korisnika u SLA utvrđuju se standardi raspoloživosti i učinka koje privatni partner mora zadovoljiti da bi stekao pravo na pun iznos naknade za raspoloživost.

Finansijski odbitak koji treba izvršiti u određenom periodu merenja učinka za delimičnu ili potpunu neraspoloživost odnosno propust u pružanju usluga obračunava se pomoću formule. Odbici se vrše ili od naknade za raspoloživost ili (u modelu tipa koncesije u kojem korisnici plaćaju za uslugu) od prihoda privatnog partnera od naplate putarina/tarife. (Naravno, loše izvršenje u koncesiji odražava se i u manjem stepenu korišćenja i nižim prihodima.)

Pored toga što se njime utvrđuju plaćanja i odbici, dokument sa pozivom za podnošenje ponuda sadrži i opis modaliteta plaćanja (npr. mesečno ili kvartalno), poreskih pitanja, kao i svih drugih plaćanja koje vrši javno telo, npr. uloga kapitala koje treba da plati tokom ili na kraju perioda izgradnje. Javno telo može odlučiti i da definiše prag raspoloživosti koji se primenjuje na godišnje plaćanje.

Mehanizmom plaćanja se utvrđuju i okolnosti pod kojima se ugovor o JPP može raskinuti zbog neprestanog lošeg izvršenja i neraspoloživosti za koje je odgovoran privatni partner (tj. standardi usluga ispod minimalnih zahteva) i/ili ako nivo finansijskog odbitka tokom određenog perioda pređe određene pragove. To obično pokazuje sistem zasnovan na negativnim poenima koji beleži ukupan broj poena koji dovode do raskida dodeljenih zbog neprestanih propusta u pružanju usluga.

Izbor odgovarajućeg mehanizma plaćanja suštinski je element uspeha JPP. Mehanizam treba da bude strog ali pravedan i zasnovan na objektivnim, merljivim i nedvosmislenim parametrima.

▪ **Zahtevana osiguranja na osnovu ugovora o JPP**

Javno telo obično zahteva postojanje osiguranja kako bi se ublažili određeni rizici projekta. Određivanje vrsta osiguranja koje treba zahtevati predstavlja specijalizovan zadatak, tako da je važno da javno telo te zahteve izradi i ugovori uz podršku profesionalnih savetnika za osiguranje. Budući da zahtevi u pogledu osiguranja za projekat mogu uticati na cenu konačne ponude, važno je da se zahtevi u pogledu minimalnog iznosa pokrića naglase u dokumentu sa pozivom za podnošenje ponuda. O njima se često raspravlja tokom faze dijaloga jer na raspolaganju može biti više pristupa za zaštitu interesa javnog tela koji obezbeđuju bolju VfM. Rizici u ovom pogledu obično su podeljeni između javnog tela i privatnog partnera, što opravdava posebnu diskusiju o ovom pitanju tokom faze dijaloga. Većina javnih tela zahteva da njihov interes bude naznačen na polisi osiguranja. Kao uslov za obezbeđivanje dužničkog finansiranja, zajmodavci zahtevaju da sve vreme mora postojati ugovoreni nivo osiguranja za projekat. Propusti dovode do zahteva za povraćaj dužničkih finansijskih sredstava.

Osnovne kategorije osiguranja koje se obično zahtevaju ugovorom o JPP jesu:

tokom faze izgradnje:

- osiguranje izvođača od svih rizika (koje pokriva fizički gubitak ili štetu na radovima ili opremi na gradilištu);
- osiguranje od odgovornosti za štetu pričinjenu trećim licima; i
- osiguranje od kašnjenja sa početkom rada (koje pokriva gubitak prihoda ili dobiti usled odlaganja završetka projekta);

i tokom operativne faze:

- osiguranje imovine od svih rizika;
- osiguranje od odgovornosti za štetu pričinjenu trećim licima; i

- osiguranje od prekida rada.

Za neke projekte se može zahtevati i posebno osiguranje u oblasti zaštite životne sredine.

▪ **Ugovor sa nezavisnim sertifikacionim telom**

U nekim ugovorima o JPP, javno telo se može opredeliti da imenuje nezavisnu stranu (nezavisno sertifikaciono telo, poznato i pod nazivom nezavisni nadzorni organ), koja će pratiti da li se faza izgradnje odvija u skladu sa ugovorom o JPP. U JPP na osnovu raspoloživosti, nezavisno sertifikaciono telo mora i javnom i privatnom partneru potvrditi (sertifikatom) da su ispunjene obaveze predviđene ugovorom o JPP za fazu izgradnje i da javno telo treba da počne da vrši ugovorena plaćanja.

Imenovanje nezavisnog sertifikacionog tela javno telo i najpovoljniji ponuđač obično vrše zajednički i to pre zaključenja ugovora. Javni i privatni partner se moraju dogovoriti o imenovanju, a nacrt ugovora o tome je obično uključen kao deo nacrta ugovora o JPP.

Dokument sa pozivom za podnošenje ponuda treba da sadrži opis procesa koji će se koristiti tokom druge podfaze (videti odeljak 4) da bi se postigao dogovor o tom imenovanju, uključujući izradu uže liste potencijalnih kandidata. Troškovi usluga koje pruža nezavisno sertifikaciono telo treba da budu uključeni u konačne ponude.

3.3 Komunikacija sa ponuđačima

3.3.1 Pregled zahteva

Dokument sa pozivom za podnošenje ponuda treba da sadrži odeljak u kojem se opisuje predložena komunikacija sa ponuđačem tokom procesa nadmetanja. To se obično događa tokom unapred planiranog dijaloga ili konsultativnih sastanaka. Bez obzira da li se koristi postupak konkurentnog dijaloga ili postupak sa pregovaranjem, ti sastanci se obično odvijaju na sličan način, po fazama definisanih konsultacija sa unapred određenim pitanjima o kojima će se razgovarati.

U tom odeljku dokumenta sa pozivom za podnošenje ponuda obično se navodi:

- cilj svake faze dijaloga;
- svi podnesci koje ponuđači treba da pripreme na početku i/ili kraju faze dijaloga;
- i
- vreme dijaloga i administrativna pravila za sastanke.

Napomena: Po pravilu, u komunikaciji sa javnim telom, svi ponuđači se moraju striktno pridržavati pravila komuniciranja utvrđenih u dokumentu sa pozivom za podnošenje ponuda. Ponuđačima je izričito onemogućeno da vrše neprimeren uticaj na javno telo ili članove njegovog projektnog tima u pogledu projekta i procesa nadmetanja. To obuhvata i lobiranje javnih zvaničnika u vladi ili drugim organima uprave u vezi sa promovisanjem projekta.

3.3.2 Prva faza dijaloga

Svrha prve faze dijaloga je, na početku, da se u dokumente sa pozivom za podnošenje ponuda unesu poboljšanja kako bi se oni na identičan način optimizovali za sve ponuđače. Ona počinje nakon izdavanja dokumenta sa pozivom za podnošenje ponuda (ITPID ili ITN) kako je opisano u odeljku 3.2.

Kod velikih projekata je neizvodljivo da se sva tehnička, pravna, komercijalna ili finansijska pitanja u vezi sa ugovorom pokušaju rešiti u jednoj fazi dijaloga. Stoga je, tokom ove faze, celishodno ograničiti dijalog (i informacije koje se zahtevaju od ponuđača) na najvažnije aspekte i načela ugovora o JPP i samog projekta. U naknadnim fazama se od ponuđača ne može očekivati nikakav smislen odgovor ako prethodno nisu ustanovljena i dogovorena osnovna načela.

Dobra je praksa da se pre sastanka sa ponuđačima za svaki dijalog utvrdi dnevni red i da se svi materijali koji se dostavljaju pre sastanka unapred dostave javnom telu. To obično omogućuje da se razgovor na sastanku predviđenom za dijalog vodi uz bolje poznavanje činjenica. Javno telo treba da vodi pisani zapisnik o sastanku na kome je vođen dijalog, uključujući eventualne postignute dogovore o izmenama nacrtu ugovora i projektnih zahteva.

Nijedan ponuđač se po pravilu ne eliminiše tokom prve faze dijaloga, kada su na dnevnom redu opštija načela. To znači da svi ponuđači pozvani na prvu fazu dijaloga prelaze u drugu fazu osim ako se, naravno, jedan ili više ponuđača sami ne povuku. U tom slučaju, javno telo može razmotriti mogućnost da u dokument sa pozivom za podnošenje ponuda uključi odredbu koja mu dozvoljava da pozove kandidata koji je bio naredni po broju bodova prilikom određivanja užeg izbora kandidata. Naravno, tom novom učesniku se mora dati dovoljno vremena da bi se i on uključio u prvu fazu dijaloga.

Na kraju ove faze nacrt konkursne dokumentacije će biti izmenjen kako bi odražavao dogovor postignut sa ponuđačima tokom dijaloga. Tako se stvara osnov za dijalog u drugoj fazi.

Napomena: Ako se u ovoj fazi, nakon ocenjivanja podnetog materijala, smanji broj kandidata, moglo bi biti primereno da se izda dokument sa pozivom za nastavak dijaloga. On treba da sadrži izmenjen nacrt ugovora o JPP sa svim novim ili izmenjenim rešenjima nastalim nakon prve faze dijaloga.

3.3.3 Druga (i naredne) faze dijaloga

U drugoj fazi dijaloga, javno telo sa ponuđačima finalizuje konačan ugovor o JPP koji će predstavljati osnovu njihovih konačnih ponuda. Dijalog se takođe nastavlja o detaljnijim aspektima projektnih zahteva, što javnom telu omogućava da sa svakim ponuđačem razgovara o pojedinostima njegovog jedinstvenog rešenja.

Tokom svake faze dijaloga mora se voditi računa o zaštiti poverljivih informacija u vezi sa svakom ponudom i da se obezbedi da se ideje jednog ponuđača, namerno ili slučajno, ne prenesu drugom ponuđaču.

U slučaju složenih projekata ili nezrelog tržišta JPP, dijalog može biti usmeren na očekivani odgovor na glavne kriterijume za ocenjivanje, kako bi se javno telo i ponuđači usaglasili o zahtevima za podnošenje konačnih ponuda. Pre nego što se završi poslednja faza dijaloga, najvažnija načela ugovora (uključujući prilog sa zahtevima) moraju biti u celosti dogovorena i utvrđena.

Na kraju faze nacrt konkursne dokumentacije biće dodatno izmenjen kako bi odražavao dogovor postignut tokom druge (i narednih) faza dijaloga. Ažurirani ugovor o JPP izrađen na kraju poslednje faze dijaloga čini osnovu za podnošenje konačne ponude (tj. postaje *ugovor o JPP za koji se podnose ponude*).

Može postojati proces za izbor skraćene liste ponuđača koji su ušli u uži izbor na osnovu materijala podnetih tokom dijaloga. Takav izbor se mora zasnivati na istim kriterijumima za ocenjivanje (i relativnom značaju) koji će se primenjivati na konačne ponude.

Dodatna literatura



Videti: *Guidance on using the competitive dialogue procedure [Smernice za primenu postupka konkurentnog dijaloga] (2008) i HM Treasury Review of Competitive Dialogue [Pregled konkurentnog dijaloga Ministarstva finansija] (2010)*, UK Government.

3.3.4 Podnošenje konačnih ponuda

Faza podnošenja konačnih ponuda sledi nakon odluke javnog tela da zaključi dijalog i izda dokument sa pozivom za podnošenje konačnih ponuda. U dokumentu sa pozivom za podnošenje konačnih ponuda po pravilu se ponavljaju mnoga pravila i sadržaj ranijih dokumenata sa pozivom za podnošenje ponuda (ITPID ili ITD), ali sa izmenama koje odražavaju zaključak dijaloga i eventualno dogovorene izmene nacrta ugovora o JPP (*ugovor o JPP za koji se podnose ponude*).

Ponuđači u ovoj fazi moraju podneti svoje konačne ponude. Ponuđači moraju ispuniti minimalne zahteve navedene u dokumentu sa pozivom za podnošenje konačnih ponuda (i u skladu sa prethodno utvrđenim u dokumentu sa pozivom za podnošenje ponuda). To načelno znači da se konačna ponuda mora dati u definisanoj formi sa određenim minimumom traženih informacija. Ako konačna ponuda ne sadrži taj minimum traženih informacija ili one nisu u odgovarajućem formatu, ona, po podnošenju, može biti proglašena nepotpunom ili neusaglašenom sa pravilima i stoga njeno razmatranje može biti odbijeno.

▪ Finansijski parametri koje ponuđači treba da koriste u finansijskim modelima

Javno telo često u sklopu konkursne dokumentacije obezbeđuje obrasce koje ponuđači treba da popune i podnesu da bi se utvrdili ulazni podaci korišćeni u njihovom finansijskom modelu. Korišćenje šablona može pomoći javnom telu u ocenjivanju ponuda i finansijskih modela. Prikaz takvih ulaznih podataka u standardnom formatu može omogućiti lakše poređenje ponuda i uočavanje nedostataka u pogledu ukupne finansijske snage ponude (videti odeljak 4.3.2).

Međutim, javno telo treba da odredi niz parametara kako bi obezbedilo poređenje uporedivih finansijskih modela (i, stoga, cena), uključujući:

- planirani datum početka i završetka ugovora i pružanja usluga JPP;
- rok (trajanje) ugovora;
- osnovnu kamatnu stopu (tj. referentnu stopu kao što su LIBOR ili EURIBOR) koju treba koristiti u obračunu troškova finansiranja;
- osnovnu pretpostavku o budućim stopama inflacije koju treba koristiti;
- vreme plaćanja naknade za raspoloživost; i
- diskontnu stopu koja će se koristiti prilikom obračuna neto sadašnje vrednosti ugovora i procenjene godišnje naknade za raspoloživost.

Neke od ovih pretpostavki (kao što su referentna stopa i diskontna stopa) bolje je definisati u nekom trenutku neposredno pre roka za podnošenje konačnih ponuda, iako ponuđačima treba ostaviti dovoljno vremena da bi mogli da optimizuju i finalizuju svoje finansijske modele sa konačnim parametrima.

Složenost finansijskih aspekata JPP obično iziskuje da iskusni finansijski savetnik savetuje javno telo o pravilima podnošenja ponuda.

▪ **Opcija poziva za podnošenje ponuda sa varijantama**

Priznajući značaj inovacija, uvodnom izjavom broj 48. Direktive iz 2014. preporučuje se da „javna tela treba podsticati da, što je češće moguće, dozvoljavaju ponude sa varijantama”. Istovremeno, javna tela treba da pokušaju da „odrede minimalne zahteve koje varijante moraju ispuniti pre nego što navedu da se mogu podneti ponude sa varijantama”.

U slučaju konkurentnog postupka sa pregovaranjem ili konkurentnog dijaloga, ponude sa varijantama su često dozvoljene, jer se one smatraju suštinskim delom procesa konkurentnog dijaloga.

Ponuda sa varijantama može biti ili dodatna ponuda uz zahtevanu standardnu (osnovnu) ponudu ili alternativa osnovnoj ponudi. To treba precizirati u dokumentu sa pozivom za podnošenje ponuda. Ponude sa varijantama se moraju ocenjivati u skladu sa istim kriterijumima kao i osnovna ponuda i ispunjavati iste minimalne uslove konkursa.

3.3.5 Postupak sa upitima ponuđača i zahtevima za pojašnjenja

U dokumentu sa pozivom za podnošenje ponuda treba da se opiše postupak sa zvaničnim zahtevima za pojašnjenja i upitima tokom procesa nadmetanja. U tom pogledu, ponuđačima treba da bude dozvoljeno da stupaju u kontakt sa javnim telom samo u skladu sa tim formalnim procesom, a ne preko drugih kanala komunikacije. (Videti i napomenu u odeljku 3.3.1)

Svaki zahtev ponuđača za pojašnjenje konkursne dokumentacije treba da se dostavi javnom telu korišćenjem utvrđenog protokola za komunikaciju (kao što je posebna internet platforma za dokumenta ili namenska adresa e-pošte). Javno telo ograničava vreme prijema svih pojašnjenja u skladu sa definisanim rokovima procesa nadmetanja, zadržavajući pravo da ne odgovori na zahteve za pojašnjenje podnete nakon određenog datuma.

Ako je neki upit ili zahtev za pojašnjenje zajednički ponuđačima ili bi odgovor na dato pitanje imao jednak uticaj na sve ponuđače, onda javno telo kopiju zahteva i svoj odgovor može poslati svim ponuđačima koji učestvuju u toj fazi procesa nadmetanja.

- **Pravila za postupak sa komercijalno osetljivim upitima i zahtevima za pojašnjenja**

Bez obzira na navedeni proces, mogu se javiti situacije u kojima javno telo neko određeno pitanje smatra komercijalno osetljivim za jednog ponuđača. Konkursnom dokumentacijom treba utvrditi proceduru za postupanje sa takvim osetljivim pitanjima. Takva vrsta upita je uobičajena pojava u nabavkama JPP.

Ako ponuđač svoj zahtev za pojašnjenje smatra komercijalno osetljivim, trebalo bi zahtevati da on to naznači u svom zahtevu. U slučajevima kada je komercijalna osetljivost jasno dokazana, odgovor javnog tela treba poslati samo datom ponuđaču. Ako javno telo smatra da zahtev zapravo nije komercijalno osetljiv, treba da pruži ponuđaču priliku da povuče svoj zahtev ili da se on tretira kao zahtev koji nije komercijalno osetljiv.

3.4 Ocenjivanje ponuda i izbor najpovoljnijeg ponuđača

3.4.1 Kriterijumi za dodelu ugovora

Kriterijumi za dodelu ugovora predstavljaju osnov po kojem javno telo bira najbolju ponudu i dodeljuje ugovor. Te kriterijume javno telo mora ustanoviti unapred, pre objavljivanja dokumenta sa pozivom za podnošenje ponuda i oni ne smeju ugrožavati lojalnu konkurenciju.

Glavna svrha utvrđivanja i zvaničnog obelodanjivanja kriterijuma za dodelu jeste da se obezbedi da ponuđači mogu da pripreme svoje ponude tako da najbolje ispune zahteve javnog tela. Stoga ono u konkursnoj dokumentaciji treba jasno da navede kriterijume koje je izabralo za projekat, kao i način na koji će se ti kriterijumi primenjivati.

Kriterijumi za dodelu ugovora su ili najniža cena ili ekonomski najpovoljnija ponuda (MEAT).

- **Korišćenje kriterijuma najniže cene u nabavkama JPP**

Kriterijum najniže cene je jednostavan i može se primeniti mehanički. Međutim, njegovo ograničenje je u tome što ne dozvoljava javnom telu da uzme u obzir kvalitativne elemente ponude. Osim toga, ukoliko se on može primeniti samo na osnovne ponude koje ispunjavaju uslove (tj. ako nisu dozvoljene ponude sa

varijantama), on ponuđače ne podstiče da predlažu alterinativna i inovativna rešenja.

Složenost projekata JPP i priroda usluga koje treba obezbediti po pravilu znače da pristup koji je zasnovan samo na ceni nije dovoljan osnov za ocenu relativnih vrednosti primljenih ponuda.

Izuzeci od navedenog ponekad se javljaju u projektima JPP u oblasti puteva u kojima se kriterijum najniže cene obično primenjuje u fazi *najboljih i konačnih ponuda (BAFO)*. U tim okolnostima, obično se sprovodi prethodna kvalitativna procena da bi se utvrdilo da li tehnički aspekti ponuda ispunjavaju minimalne zahteve i/ili postižu minimalnu graničnu ocenu kvaliteta. Ponude koje prođu taj ispunjava / ne ispunjava test potom se ocenjuju samo na osnovu cene.

Napomena: U nekim jurisdikcijama, ako su cene iz dve najviše rangirane ponude veoma slične, konačno rangiranje ponuda se vrši ili pomoću kombinacije ocene kvaliteta i cene (ponderisanjem kvaliteta i cene na način prethodno utvrđen u konkursnoj dokumentaciji) ili se sprovodi dodatna faza BAFO. Dokument sa pozivom za podnošenje ponuda mora biti jasan u pogledu metodologije koja će se koristiti za rangiranje ponuda.

▪ **Upotreba kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude (MEAT) u JPP**

U Evropskoj uniji, prilikom dodele složenih ugovora o javnoj nabavci, kriterijum najniže cene polako se napušta, čak i u kontekstu tradicionalne javne nabavke. To se može videti u Direktivi iz 2014. koja podstiče veći naglasak na kvalitetu (videti uvodnu izjavu 90). Na osnovu člana 67, „javna tela dodelu ugovora o javnoj nabavci zasnivaju na ekonomski najpovoljnijoj ponudi”. Time se napušta stanovište Direktive iz 2004. koja je umesto toga javnim telima ostavljala izbor između ekonomski najpovoljnije ponude i najniže cene (član 53). Zapravo, neki nacionalni propisi priznaju samo MEAT kao osnov za dodelu ugovora o JPP.

U Direktivi iz 2014, koncept najniže cene se ni ne pominje, niti se smatra kriterijumom *per se*. Međutim, dozvoljeno je da se ekonomski najpovoljnija ponuda procenjuje u pogledu „samo troškova”. Po ovom pristupu, finansijska ponuda bi bila jedini kriterijum za izbor ponuđača.

Ekonomski najpovoljnija ponuda po pravilu se utvrđuje procenom najboljeg *odnosa između cene i kvaliteta*, koja uvek treba da obuhvati cenovni ili troškovni elemenat. Netroškovni kriterijumi obično se odnose na kvalitet projektovanja i izgradnje, vreme isporuke i predložene standarde usluge.

Kriterijumi kvaliteta koje treba ocenjivati treba da budu relevantni za predmet projekta i treba im dodeliti pondere koji odražavaju njihov relativan značaj/prioritet (videti okvir 15).

Okvir 15 – Necenovni kriterijumi u Direktivi iz 2014.

- Kvalitet, uključujući tehničku vrednost, estetske i funkcionalne karakteristike, dostupnost, dizajn za sve korisnike, društvene, ekološke i inovativne karakteristike i trgovanje i njegove uslove;
- organizacija, kvalifikovanost i iskustvo osoblja raspoređenog na izvršenje ugovora, ako kvalitet raspoređenog osoblja može imati značajan uticaj na nivo izvršenja ugovora; ili
- postprodajne usluge i tehnička pomoć, uslovi isporuke kao što su datum isporuke, proces isporuke i period isporuke ili period završetka.

Kriterijumi za dodelu ne bi trebalo da za posledicu imaju davanje javnom telu neograničene slobode izbora. Koliko god je moguće, kriterijumi treba da budu takvi da se mogu primeniti objektivno i mehanički, uz minimalna diskreciona ovlašćenja. Njima treba obezbediti priliku za efektivnu konkurenciju.

Važno je ponovo naglasiti da izabrani kriterijumi treba da odražavaju zahteve projekta. U tom pogledu, naročito kod složenih projekata, treba tražiti doprinos i predloge od kompetentnih savetnika na projektu. Savetnici na projektu mogu pružiti pomoć predlažući kriterijume za tehničke, ekološke i ekonomske aspekte projekta, kao što su kvalitet tehničke dokumentacije, tehnička izdržljivost, relevantnost tehničkih rešenja, ciljevi u pogledu tražnje i učinka.

Dodatna literatura



Videti: *Support for Improvement in Governance and Management – Public Procurement Brief 8: Setting the Award Criteria [Podrška poboljšanju rukovođenja javnim nabavkama i upravljanja njima, Sažetak 8: Utvrđivanje kriterijuma za dodelu]*, Sigma (zajednička inicijativa OECD-a i EU), (2011)

Zakonodavstvo u zemljama Zapadnog Balkana

Albanija

Prema Zakonu o JPP i koncesijama³³, kriterijum za dodelu ugovora o JPP i koncesijama jeste ekonomski najpovoljnija ponuda. Ona se utvrđuje na osnovu sledećih kriterijuma: kvalitet, cena, tehnička vrednost, estetske i funkcionalne karakteristike, karakteristike u pogledu životne sredine, tekući troškovi, ekonomičnost, postprodajne usluge i tehnička pomoć, datum isporuke i period realizacije ili period za završetak, kao i koncesiona naknada koju treba platiti javnom telu.

³³ Član 23.1. Zakona o JPP i koncesijama.

Kriterijume koji će se koristiti u svakom konkretnom projektu treba izabrati u zavisnosti od zahteva tog projekta i oni moraju biti navedeni u konkursnoj dokumentaciji.

Bosna i Hercegovina

Javni naručilac dodeljuje ugovor na osnovu jednog od sledećih kriterijuma: a) ekonomski najpovoljnija ponuda ili b) najniža cena.

Pri zaključivanju ugovora na osnovu konkurentnog dijaloga, odluka o izboru se mora doneti isključivo na osnovu kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude.

Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija (BJRM)

Standardni kriterijum za dodelu je najniža cena, dok se ekonomski najpovoljnija ponuda može koristiti u izuzetnim slučajevima. To ne važi za postupke konkurentnog dijaloga kod kojih je obavezna dodela ugovora na osnovu kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude, osim kada nije primljena nijedna prihvatljiva ponuda ili ako javno telo koristi elektronske aukcije.

Kosovo*

Dokument sa pozivom za podnošenje ponuda treba da sadrži opis relativnog značaja kriterijuma za ocenjivanje i opis procesa ocenjivanja. Javno telo ima pravo da odredi donje granice u pogledu kvaliteta, tehničkih, finansijskih i komercijalnih aspekata predloga koje ponuđač treba da dosegne.³⁴

Crna Gora

Kriterijumi za vrednovanje predloga su: (i) trajanje koncesije; (ii) ponuđeni iznos koncesione naknade; (iii) ponuđena cena odnosno tarifa pružanja usluga; (iv) reference ponuđača (npr. u vezi sa tehničkim i/ili finansijskim uslovima i dosadašnjim iskustvom u vršenju koncesione delatnosti); (v) kvalitet usluga; (vi) stepen ostvarivanja javnog interesa; (vii) stepen korišćenja prirodnog bogatstva; (viii) uticaj na zapošljavanje, infrastrukturu i ekonomski razvoj; (ix) program i stepen zaštite životne sredine i mere za unapređenje energetske efikasnosti; (x) obim i visina očekivane finansijske pomoći i podrške javnog tela; (xi) drugi kriterijumi koje odredi javno telo.

Vrednost bodova po svakom pojedinom kriterijumu određuje se u konkursnoj dokumentaciji, s tim da zbir svih bodova iznosi 100. U praksi prednost imaju ekonomski kriterijumi i oni ponuđačima donose najviše bodova.

³⁴ Čl. 35. i 36. Zakona o JPP.

Srbija

Kriterijumi za ocenjivanje ponuda su: (i) ekonomski najpovoljnija ponuda ili (ii) najniža ponuđena cena.

Prema postupku konkurentnog dijaloga, ugovor se dodeljuje primenom kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude.

3.4.2 Sadržaj ponuda

Sadržaj i struktura konačnih ponuda mogu biti različiti u zavisnosti od specifične prirode, veličine i složenosti projekta JPP.

U okviru 16. naveden je primer spiska osnovnih dokumenata koje ponuđači obično dostavljaju kao deo konačne ponude. U načelu, informacije treba tražiti samo ako će se one ocenjivati. Posebnu pažnju treba posvetiti nivou detaljnosti koji se traži i broju primeraka koje treba podneti. To doprinosi smanjenju količine materijala koji javno telo treba da pregleda, kao i skraćanju vremena i napora (a stoga i troškova) koje ponuđači treba da ulože u sastavljanje ponude.

Dobra je praksa da se finansijski i tehnički (tj. kvalitativni) delovi ponude podnose u zasebnim paketima i da ih ocenjuju posebni timovi.

Napomena: Ograničavanje broja strana ili reči u dokumentima ponude može biti delotvoran način za ograničavanje količine informacija koje će se primati.

3.4.3 Period važenja ponude

U konkursnoj dokumentaciji treba navesti određeni period tokom kojeg će primljene ponude (a naročito u njima navedene cene) biti važeće ako ih javno telo prihvati. Trajanje perioda važenja će zavisiti od prirode i veličine projekta i tržišnih okolnosti. Krajnji datum se obično podudara sa planiranim datumom zaključenja ugovora. Ako se uz ponude prilaže obavezujuća ponuda za finansiranje, onda na taj period utiče i period tokom kojeg uslovi finansijske ponude ponuđačima ostaju važeći (videti odeljak 4.3.2).

Da bi se ponuđači zaštitili od povećanja cena koje utiču na troškove izgradnje tokom perioda pregovaranja sa najpovoljnijim ponuđačem, javno telo može odlučiti da ponuđenu cenu indeksira od kraja perioda važenja do stvarnog datuma zaključenja ugovora.

Javno telo obično preuzima sve rizike promene referentne stope tokom perioda od podnošenja konačnih ponuda do zaključenja ugovora i zatvaranja finansijske konstrukcije. Prilikom odlučivanja o proglašenju najpovoljnijeg ponuđača posebno treba imati u vidu da su mogućnosti da se nakon toga vrše dodatne izmene znatno ograničene (videti odeljak 4.2).

Okvir 16 – Tipičan spisak dokumenata koje ponuđači treba da dostave**Tehnički predlog**

- *Idejni projekat i specifikacije (npr. crteži, tehničke specifikacije, materijali koji će se koristiti, itd)*
- *Predlozi realizacije izgradnje i program sa ključnim datumima*
- *Predlozi programa eksploatacije i usluga (npr. metodologija realizacije traženih nivoa usluge)*
- *Program održavanja*
- *Plan zapošljavanja*
- *Planovi obezbeđenja kvaliteta, zdravlja i bezbednosti, kao i zaštite životne sredine*

Finansijski predlog

- *Finansijski model i projekcije novčanih tokova*
- *Izvori finansiranja projekta: vlasnički kapital, neobezbeđeni dug, prioritetni dug*
- *Zvanična finansijska ponuda (npr. predložena tarifa / putarina / naknada za usluge, naknada za raspoloživost ili traženi iznos subvencije, u zavisnosti od modaliteta plaćanja)*

Pravni predlog

- *Saglasnost sa uslovima ugovora o JPP za koji se podnose ponude*
- *Sporazum između imalaca učešća, sporazum o konzorcijumu, sporazum o zajedničkom ulaganju*
- *Naslovi odredaba glavnih ugovora sa podizvođačima*
- *Punomoćje potpisano od strane ovlašćenih zastupnika privrednog društva ili konzorcijuma koji podnosi ponudu*

Drugi dokumenti koje treba obezbediti

- *Zvanična ponuda za preuzimanje obaveze finansiranja od predložene grupe finansijera (sa obrascem direktnog sporazum sa finansijerima)*
- *Pisma podrške izvora finansiranja (ako preuzetih obaveza finansiranja)*
- *Deklaracije o usaglašenosti sa zahtevima ITT/ITN i rok važenja ponude*
- *Izjava o kontinuiranoj usaglašenosti kvalifikovanog kandidata sa zahtevima PQQ.*

3.4.4 Proces ocenjivanja ponuda

Kada ponude budu podnete, javno telo ih mora oceniti kako bi moglo da izabere najpovoljnijeg ponuđača. Dokument sa pozivom za podnošenje ponuda treba da sadrži opis procesa kojeg će se javno telo pridržavati prilikom sprovođenja procesa ocenjivanja ponuda, uključujući pravila prijema i otvaranja konkursne dokumentacije.

Dobra praksa pokazuje da, ako se koriste kriterijumi MEAT, onda finansijske i nefinansijske (tj. tehničke i pravne) informacije o ponudi treba da budu podnete u odvojenim paketima i potrebno je da ih u poverenju ocenjuju dva odvojena tima za ocenjivanje ponuda. To može doprineti sprečavanju optužbi neuspešnih ponuđača da je finansijski aspekt ponude uticao na ocenu njenih kvalitativnih karakteristika i tako odlučujuće uticao na dodelu ugovora.

▪ Provera celovitosti i usaglašenosti

Pre početka procesa ocenjivanja, podnete ponude treba proveriti kako bi se obezbedilo da su potpune (odnosno da ne nedostaje nijedan od dokumenata za učešće u nadmetanju odnosno da greškom nije ispuštena nijedna ključna informacija), kao i da je format u kojem su ponude podnete u skladu sa pravilima iz dokumenta sa pozivom za podnošenje ponuda. Javno telo, u skladu sa pravilima opisanim u dokumentu sa pozivom za podnošenje ponuda, može u ovoj fazi odbaciti svaku podnetu ponudu koja nije potpuna ili nije u skladu sa uslovima.

▪ Provera minimalnih zahteva

Ponude se po pravilu prvo ocenjuju pomoću niza kriterijuma (metodom ispunjava / ne ispunjava) da bi se nakon toga odlučivalo o najpovoljnijem ponuđaču. Na primer, mora se ustanoviti:

- da se tehničko rešenje koje ponuđač predlaže može razraditi na način da se ispune zahtevi ugovora o JPP, tj. da se može realizovati i da je zasnovano na pouzdanim tehnologijama;
- da rešenje ispunjava minimalne tehničke zahteve utvrđene u specifikaciji rezultata, zahtevima korisnika i programu realizacije (npr. datumi isporuke);
- da su troškovi i finansijska struktura u skladu sa tehničkim rešenjem;
- da predloženi modaliteti upravljanja projektom i resursi konzorcijuma ponuđača ukazuju da će ponuđač postupati kao celovit sistem umesto kao puki zbir privrednih društava okupljenih za svrhe učešća u nadmetanju;
- da se ponuđač saglasio sa uslovima ugovora o JPP za koji se podnose ponude.

▪ Kvalitativna procena

Nakon što se izvrše sve provere celovitosti i usaglašenosti i potvrdi da ponude ispunjavaju minimalne zahteve navedene u dokumentu sa pozivom za podnošenje ponuda, komisija za ocenu ponuda treba da proceni pojedinačne ponude u skladu sa kriterijumima utvrđenim u konkursnoj dokumentaciji. U okviru 17. naveden je spisak tehničkih pitanja i pitanja u vezi sa uslugama koja se mogu ocenjivati. Relativan značaj pitanja treba iskazati ponderisanjem odgovarajućeg kriterijuma za ocenjivanje.

Primarni finansijski kriterijum za ocenjivanje je cena. Ona je po pravilu izražena kao jedinstvena neto sadašnja vrednost koja predstavlja zbir novčanih tokova tokom trajanja ugovora diskontovanih definisanom diskontnom stopom. Javno telo takođe može razmotriti ocenjivanje *finansijske snage* ponude (videti okvir 18). Ta karakteristika ponude se može ocenjivati kao kvalitativni kriterijum (sa dodelom ponderisanih ocena kao što je to slučaj kod ocena tehničkog kvaliteta) ili kao kriterijum tipa ispunjava / ne ispunjava. Finansijski savetnici mogu igrati ključnu ulogu u pružanju podrške javnom telu.

Okvir 17 – Moguća tehnička pitanja za ocenjivanje podnetih ponuda

Pitanja za ocenjivanje projektno-tehničkog rešenja

Neka od pitanja koja se mogu javiti u ocenjivanju projektno-tehničkog rešenja obuhvataju:

- **Funkcionalnost projektno-tehničkog rešenja.** Sposobnost projektno-tehničkog rešenja da omogući javnom telu da pruža svoje osnovne usluge ključni je kriterijum za ocenjivanje. Osnov za ovu ocenu čine zahtevi u pogledu projektovanja iz ITPID/ITN. Predloženo rešenje treba oceniti kako bi se utvrdilo u kojoj meri ispunjava te zahteve.
- **Specifikacije učinka.** Ocenjivanje treba da se usredsredi na način na koji predloženo rešenje odgovara za zahtevane kriterijume učinka kako su utvrđeni u specifikaciji rezultata i dokumentima sa zahtevima korisnika.
- **Fleksibilnost.** Može se ocenjivati fleksibilnost predloženog rešenja i mogućnost izmena. Imajući u vidu dugoročni karakter ugovora o JPP, mogućnost uključivanja izmena može biti ključna za uspeh projekta. Ključna tačka za razmatranje bi mogla biti mogućnost da se ta izmena uključi u projektno-tehničko rešenje bez značajnih izmena fizičke infrastrukture.

Ocenjivanje pružanja usluga

Neka od pitanja koja se mogu javiti u ocenjivanju usluga jesu:

- **Struktura upravljanja.** Predložena struktura upravljanja pružanjem usluga privatnog partnera tokom perioda eksploatacije od suštinskog je značaja za uspeh projekta.
- **Uticaj na osnovne javne usluge.** Treba proceniti predloženi način realizacije usluga i kako će to uticati na pružanje osnovnih javnih usluga. Na primer, treba oceniti predloženi režim održavanja da bi se procenilo kako su planirani vremenski raspored i učestalost aktivnosti zamene objekta da bi se izbegli štetni uticaji na pružanje osnovnih javnih usluga.

Izvor: (Na osnovu *National PPP Guidelines, Practitioners' Guide Volume 2, Government of Australia*)

▪ Obaveštavanje o ishodu procesa ocenjivanja

Primenom kriterijuma za dodelu i njihovih pripadajućih pondera vrši se rangiranje ponuda, čime se utvrđuje najpovoljniji ponuđač. Dobra je praksa da javno telo, nakon što formalno potvrdi rang-listu ponuda koju je izradila komisija za ocenjivanje, o rezultatima nadmetanja obavesti sve učesnike. To obaveštavanje nije isto kao izdavanje obaveštenja o periodu mirovanja kako je opisano u Direktivi 2007/66/EZ (poznatoj i pod nazivom *Direktiva o pravnim sredstvima*).

Okvir 18 – Moguća finansijska pitanja za ocenjivanje podnetih ponuda

- **Sigurnost finansiranja.** Procena da li novčani tokovi projekta i podrška sponzora ukazuju da će predlog verovatno ispuniti zahteve davalaca duga. Sva nerešena pitanja mogu dovesti do velikih problema i zastoja tokom druge podfaze procesa nadmetanja. Preispitivanju stoga treba pristupiti iz perspektive zajmodavaca. Napomena: Bez obzira na pisma podrške primljena od zajmodavaca koji podržavaju ponuđača, sasvim je moguće da zajmodavci tokom perioda pregovaranja sa najpovoljnijim ponuđačem povuku svoju podršku.
- **Podrška sponzora** (tj. davalaca kapitala i ključnih podizvođača). Struktura finansiranja koju predlaže ponuđač mora sadržati učešće u kapitalu i komercijalne aranžmane sa ključnim podizvođačima (npr. sa graditeljem i pružaocem usluga upravljanja objektima). Napomena: konkursnom dokumentacijom se može zahtevati da se u ugovoru o JPP predvidi minimalan nivo učešća u kapitalu.
- **Plaćanja po učinku.** Ocenjivanje treba da obuhvati sve predložene izmene koje bi dovele do promene očekivanog kalibrisanja mehanizma plaćanja.
- **Profil novčanih tokova.** Profil plaćanja naveden u ponudama treba oceniti u pogledu potencijalnih problema sa solventnošću privatnog partnera, npr. da li će tokom prvih godina biti na raspolaganju dovoljno priliva za pokriće operativnih troškova i duga.
- **Profil preostale vrednosti / amortizacije duga.** Da bi se procenila brzina kojom će se dužničko finansiranje amortizovati i na taj način stekao uvid u nivo neotplaćenog duga u svakoj od faza perioda važenja ugovora.
- **Pretpostavke o porezima.** Ugovorom o JPP obično se svi poreski rizici raspoređuju na privatnog partnera. Procesom ocenjivanja ponuda treba proveriti pretpostavke o oporezivom prihodu i primenjena pravila.

3.4.5 Neuobičajeno niske ponude

U dokumentu sa pozivom za podnošenje ponuda treba da se opiše postupak koji će javno telo primeniti u slučaju da se ponuda smatra *neuobičajeno niskom*. Nisku cenu javno telo može smatrati značajnom pogodnošću; međutim, ono se mora uveriti da će ponuđač po toj ceni moći da preuzme sve obaveze iz ugovora ne stvarajući sebi ekonomske probleme i ne ugrožavajući realizaciju ugovora i pripadajućih javnih usluga.

Iako odvojene tehničke, pravne i finansijske detaljne analize koje vrše zajmodavci mogu pružiti izvesno uverenje javnom telu da će ugovor biti realizovan bez prekoračenja ponuđene cene, ono je ipak dužno da ispita svaku ponudu koju smatra neuobičajeno niskom.

Javno telo će obično zahtevati da ponuđač objasni neuobičajeno nisku cenu predloženu u njegovoj ponudi. Važno je da se utvrdi da li su razlozi za to, na primer, neusaglašenost sa nekim aspektom tehničkih specifikacija, greška u finansijskim obračunima, pogrešno shvaćeni uslovi ugovora, neispunjavanje važećih zakonskih obaveza u oblasti zaštite životne sredine, socijalnog i radnog prava ili neke nepravilnosti u lancu podizvođača.

Ako ponuđač ne može da pruži odgovarajuće objašnjenje, javno telo može imati pravo da odbaci ponudu. Odbacivanje je obično obavezno u slučajevima kada je neuobičajeno niska predložena cena posledica nepoštovanja obaveznih propisa u oblasti socijalnog ili radnog prava odnosno prava životne sredine.

Istovremeno, ne treba obeshrabrivati veću konkurentnost ponuđača koja se javlja kao posledica implementacije efikasnijih industrijskih procesa ili metoda rada, optimalnih tehničkih rešenja, odnosno primenom inovacija u radovima, dobrima ili uslugama.

4. Druga podfaza – Ugovor o JPP i zatvaranje finansijske konstrukcije

4.1 Uvod u drugu podfazu procesa nadmetanja

Prva podfaza procesa nadmetanja završava se imenovanjem najpovoljnijeg ponuđača na osnovu ocene njegove ponude u skladu sa objavljenim kriterijumima za ocenjivanje.

Priroda ugovora o JPP je takva da ga po pravilu nije moguće potpisati odmah nakon identifikovanja pobjedničke ponude (i nakon poštovanja standardnih procesa mirovanja u vezi sa dodelom ugovora o javnoj nabavci). Isto tako, ni izbor najpovoljnijeg ponuđača ne dovodi automatski do potpisivanja ugovora o JPP i stupanja finansijskih sporazuma na snagu.

Tokom ove druge podfaze (*period najpovoljnijeg ponuđača*), najpovoljniji ponuđač mora sprovesti niz važnih aktivnosti na način prihvatljiv za javno telo.

Proces koji dovodi do zaključenja ugovora i zatvaranja finansijske konstrukcije uključuje niz koraka prikazanih u tabeli 3. (videti i okvir 19).

Okvir 19 – Zaključenje ugovora i zatvaranje finansijske konstrukcije

Potpisivanje ugovora o JPP između najpovoljnijeg ponuđača i javnog tela (dodela ugovora ili zaključenje ugovora) i potpisivanje sporazuma o finansiranju između najpovoljnijeg ponuđača i zajmodavaca (zatvaranje finansijske konstrukcije) odvojene su, ali međusobno zavisne aktivnosti.

Zaključenje ugovora se vrši nakon izbora najpovoljnijeg ponuđača i konačne dodele ugovora o javnoj nabavci. Datum potpisivanja ugovora označava početak obaveza utvrđenih u ugovoru o JPP. Odredbe ugovora (odnosno prethodni uslovi), koje obično uključuju zatvaranje finansijske konstrukcije, mogu odložiti njegovu punovažnost. Načelno, od podnošenja konačnih ponuda do zaključenja ugovora nije moguća nikakva bitna izmena ugovora o JPP.

Zatvaranje finansijske konstrukcije se ne može izvršiti pre zaključenja ugovora. Pod zatvaranjem finansijske konstrukcije se podrazumeva zaključenje finansijskih sporazuma od strane najpovoljnijeg ponuđača u periodu predviđenom u konkursnoj dokumentaciji i ugovoru o JPP. Zatvaranje finansijske konstrukcije se može izvršiti istovremeno sa zaključenjem ugovora.

Tabela 4 – Glavni koraci druge podfaze procesa nabavke JPP

Druga podfaza: Ugovor o JPP i zatvaranje finansijske konstrukcije Od izbora pobjedničke ponude do dodele ugovora i potpisivanja svih sporazuma u vezi sa JPP	
Koraci	Ključne aktivnosti
Finalizacija ugovora o JPP	<ul style="list-style-type: none"> - Finalizovati/razjasniti/ispregovarati detalje ugovora o JPP sa najpovoljnijim/najuspešnijim ponuđačem. - Uneti eventualne dogovorene nesusštinske izmene u ugovor o JPP.
Zaključivanje sporazuma o finansiranju	<ul style="list-style-type: none"> - Zajmodavci najpovoljnijeg/najuspešnijeg ponuđača sprovode svoju detaljnu kontrolu i potvrđuju uslove finansiranja. - Sa najpovoljnijim/najuspešnijim ponuđačem finalizovati uslove sporazuma o finansiranju / sporednih sporazuma sa zajmodavcima.
Dodela ugovora i zatvaranje finansijske konstrukcije	<ul style="list-style-type: none"> - Izdati obaveštenje neuspešnim ponuđačima o nameri dodele ugovora (<i>period mirovanja</i>). - (Pod pretpostavkom da nema pravnih prepreka) ugovor o JPP se potpisuje zajedno sa svim pratećim sporazumima (<i>zaključenje ugovora</i>) i sporazumima o finansiranju (<i>zatvaranje finansijske konstrukcije</i>). - Sve strane ispunjavaju sve preostale preduslove neophodne za punovažnost ugovora o JPP.

Očekivane aktivnosti druge podfaze treba da budu utvrđene u dokumentu sa pozivom za podnošenje ponuda zajedno sa rasporedom u kome je naveden planirani datum dodele ugovora. Od najpovoljnijeg ponuđača se očekuje da rasporedi resurse potrebne za blagovremeno obavljanje tih zadataka, uključujući angažovanje resursa drugih lica na koje se oslanja (npr. njegovih glavnih podizvođača, zajmodavaca, tim zajmodavca za detaljne analize).

Javno telo mora voditi ovaj proces zajedno sa najpovoljnijim ponuđačem, preuzimajući odgovornost za ispunjavanje uslova ugovora o JPP i svih pitanja na strani javnog naručioca koja su od suštinskog značaja za izvršenje ugovora (npr. obezbeđenje svih drugih javnih odobrenja za potpisivanje ugovora ili pribavljanje konačnih saglasnosti ili dozvola, kao što su građevinske dozvole).

Da bi se ova podfaza efikasno sprovela, neophodni su temeljita organizacija i upravljanje na strani i javnog i privatnog partnera. Ona mora biti pažljivo planirana, obično uz pomoć iskusnih savetnika. Mnogi projekti JPP suočavali su se sa dugotrajnim poteškoćama usled nedostatka odgovarajućeg planiranja ili stručnih saveta tokom ove kritične podfaze.

Ako se te aktivnosti ne završe uspešno u razumnom roku, izabrani ponuđač može izgubiti status najpovoljnijeg ponuđača (a može doći i do poništaja procesa nabavke) ili se može poništiti ugovor o JPP u slučaju da je on potpisan ali nije postao punovažan.

4.2 Finalizovanje ugovora o JPP

Glavne aktivnosti privatnog partnera tokom druge podfaze usredsređuju se na:

- izmene pojedinih aspekata njegove ponude shodno pojašnjenjima datim javnom telu tokom perioda ocenjivanja ponuda (isključujući cenu);
- razradu predloga projekata, po potrebi, sa većim nivoom detaljnosti, na primer u svrhe podnošenja zahteva za plansku saglasnost, itd. (svi zahtevi za dodatnu razradu ponude tokom druge podfaze treba da budu opisani u dokumentu sa pozivom za podnošenje ponuda);
- finalizovanje uslova podugovora sa glavnim podizvođačima (na osnovu konačnog ugovora o JPP);
- završetak procesa registracije najpovoljnijeg ponuđača i izrade odgovarajućih akata preduzeća; i
- dogovaranje (sa javnim telom) uslova konačnog ugovora o JPP i svih pripadajućih priloga ugovora.

U dokumentu sa pozivom za podnošenje ponuda treba opisati šta javno telo očekuje od najpovoljnijeg ponuđača tokom ovog koraka procesa. Najpovoljnijem ponuđaču treba ostaviti rok za završetak tih aktivnosti kako bi se pripremio za zaključenje ugovora. To treba da bude praktičan i realan period – po pravilu između jednog i tri meseca, u zavisnosti od složenosti i veličine projekta. U dokumentu sa pozivom za podnošenje ponuda treba navesti da se ti rokovi moraju poštovati, iako javno telo treba sebi da ostavi izvesnu mogućnost da prati napredak i odobrava produžetak tog perioda, ali samo ako se uveri da je najpovoljniji ponuđač sposoban da svoje zadatke obavi u razumnom i prihvatljivom vremenskom okviru. Taj period treba komotno da se uklopi u period važenja ponude (videti odeljak 4.1).

Napomena: Detaljan opis druge podfaze postupka nadmetanja može biti naveden u dokumentu sa pozivom za podnošenje konačnih ponuda ili u obaveštenju o imenovanju najpovoljnijeg ponuđača, umesto u dokumentu sa prvobitnim pozivom za podnošenje ponuda (ITN ili ITPID) u kojem mogu biti utvrđeni samo načela i indikativni rokovi. Ovaj pristup može omogućiti javnom telu da razradi detaljan proces zajedno sa procesom dijaloga, usput uzimajući u obzir sva pitanja i karakteristike postupka nadmetanja.

▪ **Ažuriranje i preciziranje ugovora o JPP**

Čak i kada je tekst ugovora o JPP deo konkursne dokumentacije i kada su ponuđači potvrdili svoju saglasnost sa njim, u ugovoru o JPP iz ponude i dalje mogu biti potrebna izvesna *preciziranja*. Ovaj deo procesa vodi javno telo koje će izraditi konačan ugovor o JPP za potpisivanje.

Različiti postupci nabavke podrazumevaju različite oblike i intenzitet razgovora nakon izbora najpovoljnijeg ponuđača. Bez obzira na nivo angažovanja, opšte načelo dobre prakse je da nijedna izmena ugovora o JPP za koji se podnose ponude ne sme da bude od bitnog značaja za nabavku. Na primer, promena nekog

suštinskog aspekta alokacije rizika ne bi bila dopuštena na osnovu zakona o javnim nabavkama.

Strogo pridržavanje pravila konkurentnog dijaloga znači da se razgovori sa najpovoljnijim ponuđačem mogu voditi samo da bi se potvrdile finansijske obaveze ili drugi uslovi iz ponude finalizovanjem uslova ugovora, pod uslovom da to ne dovodi do značajne izmene *suštinskih aspekata* ponude. Pošto više nema konkurentnog pritiska, to može dati neprimerenu prednost najpovoljnijem ponuđaču i izložiti proces riziku da ga ospore neuspešni ponuđači.

▪ Finalizovanje drugih projektnih dokumenata koji čine deo ugovora o JPP

Uporedo sa finalizovanjem ugovora o JPP, najpovoljniji ponuđač će takođe morati da finalizuje čitav skup ugovora sa svojim podizvođačima, od kojih su najvažniji podugovori za usluge projektovanja, izgradnje, eksploatacije i održavanja. Budući da se ugovori strukturiraju oslanjanjem na glavni ugovor (tzv. načelo „*back-to-back*”), čime privatni partner svoje obaveze po ugovoru o JPP prenosi na svoje podizvođače, oni se finalizuju istovremeno sa ugovorom o JPP kako bi se izbegle neusaglašenosti.

4.3 Zaključivanje finansijskih sporazuma

4.3.1 Organizovanje finansiranja projekta

Kako pokazuje dosadašnja i postojeća praksa, JPP se mogu finansirati na nekoliko načina. Dokumentima sa pozivom za podnošenje ponuda može se predvideti nekoliko vrsta finansijskih aranžmana, ali moglo bi biti u interesu javnog tela da u tom aspektu dozvoli određeni nivo inovacija u ponudama ako one mogu doneti bolju vrednost u odnosu na uložena sredstva.

Samo iz tog razloga, često je neophodno sačuvati fleksibilnost u strukturi nacrtu ugovora o JPP tokom prve podfaze procesa nadmetanja, uvažavajući da različite strukture kapitala i finansiranja mogu iziskivati izmene nacrtu ugovora. Ovaj aspekt ponude može biti predmet razgovora samo tokom podfaze dijaloga i svi dogovori o dozvoljenim izmenama nacrtu ugovora o JPP moraju se postići pre upućivanja poziva za podnošenje konačnih ponuda.

JPP se po pravilu finansiraju kombinacijom vlasničkog kapitala i zaduživanja (prioritetni i/ili subordinirani/neobezbeđeni dug). Trebalo bi da su ponuđači već zaključili predugovore sa zajmodavcima radi stavljanja finansijskih sredstava na raspolaganje čim ugovor o JPP bude potpisan i postane punovažan.

4.3.2 Vreme preuzimanja obaveza zajmodavaca po osnovu finansiranja projekta

▪ **Preuzimanje obaveze dužničkog finansiranja uz podnošenje konačne ponude**

Na zrelih finansijskim tržištima koja normalno funkcionišu, gde postoji dovoljan broj finansijskih institucija koje stoje na raspolaganju većem broju ponuđača u datom nadmetanju, od ponuđača se može zahtevati da prilikom podnošenja konačne ponude daju neopozivu i obavezujuću ponudu. Uz nju se prilaže obavezujuća ponuda za finansiranje od jednog ili više zajmodavaca koju su ponuđači ispregovarali i ugovorili pre podnošenja svojih ponuda.

Uslovi sporazuma o dužničkom finansiranju podležu nizu uslova koje ponuđač mora ispuniti, uključujući da bude imenovan za najpovoljnijeg ponuđača i da se finalizuju uslovi ugovora o JPP iz ponude. On takođe može biti predmet tehničkih, pravnih i finansijskih detaljnih analiza do ishoda razgovora koji se mogu voditi između najpovoljnijeg ponuđača i javnog tela.

U vreme podnošenja konačnih ponuda, obaveze za deo finansijskog aranžmana koji čini vlasnički kapital moraju biti preuzete tako da on bude uložen ako i kada ponuđač bude imenovan za najpovoljnijeg ponuđača.

Istovremeno, mora se uvažiti da se od ponuđača ne može zahtevati da prilikom podnošenja svojih konačnih ponuda nude preuzetu obavezu finansiranja. Na tržištu koje se tek formira, zajmodavci mogu biti rezervisani da se obavežu na nekada dugotrajan i skup proces davanja potpune obavezujuće ponude pre nego što imaju razumno očekivanje da će ugovor biti dodeljen njihovom klijentu. U daljem tekstu su opisani pristupi koji se ovde koriste. Na tržištu koje se tek formira, ograničenja u pogledu kapaciteta mogu u svakom slučaju u velikoj meri otežati dobijanje finansijski obavezujućih ponuda.

▪ **Izrazi podrške konačnim ponudama i preuzimanje obaveze dužničkog finansiranja tokom perioda najpovoljnije ponude**

Ako javno telo ustanovi da se ne može očekivati da tržište bude u mogućnosti obavezivanja na finansiranje u fazi podnošenja konačnih ponuda, onda u sklopu zahteva za podnošenje konačnih ponuda treba tražiti pismo podrške za iznos jednak navedenom minimalnom iznosu finansiranja (koji može iznositi 100% potrebnog finansiranja).

Finansijski aranžmani stoga treba da se finalizuju tokom druge podfaze, kada će zajmodavci identifikovani u pismima podrške sprovesti odložene procese detaljne analize i pregovore o uslovima kreditiranja. Ta pisma se po pravilu sastavljaju prema obrascu koji treba obezbediti uz dokument sa pozivom za podnošenje ponuda. U svakom slučaju, javno telo treba da dâ saglasnost na tekst tih pisama pre podnošenja konačne ponude da bi obezbedilo da se njima nudi dovoljno pouzdan izvor finansiranja na koji se može osloniti.

Multilateralne finansijske institucije su sklonije ovom pristupu. Budući da su one načelno saglasne da finansiraju bilo kog izabranog ponuđača, na ovaj način ne moraju da vrše detaljnu analizu svih ponuđača (što je skup posao koji angažuje mnogo resursa). Budući da će zajmodavci imati jednak tretman u pogledu uslova sporazuma o kreditu, tokom procesa druge podfaze treba obezbediti priliku za pregovaranje o tim sporazumima i postizanje dogovora o njima. Stoga je važno da dokumenti sa pozivom za podnošenje ponuda sadrže obaveštenje za ponuđače o planiranom ili očekivanom učešću multilateralnih institucija i neophodne kontakt podatke institucije kako bi se ponuđačima omogućilo da stupe u kontakt sa njima.

Međutim, iako se preuzimanje obaveza u pogledu određivanja cena kredita može odložiti do druge podfaze procesa, ugovorna cena koju je ponudio najpovoljniji ponuđač ne bi trebalo da podleže korekcijama. Drugim rečima, najpovoljniji ponuđač treba da preuzme rizik izmena uslova finansiranja koje je privremeno dogovorio pre podnošenja konačne ponude.

▪ **Nadmetanje za dužničko finansiranje najpovoljnijeg ponuđača**

Kada je kapacitet tržišta za projektno finansiranje ograničen (npr. kada je broj banaka koje mogu finansirati projekat po konkurentnim uslovima nedovoljan da obezbedi odgovarajući konkurentski proces), javno telo može odlučiti da finansiranje projekta organizuje tokom druge podfaze korišćenjem *nadmetanja za kreditno finansiranje najpovoljnijeg ponuđača*. Kod ovakvog rešenja, najpovoljniji ponuđač poziva niz (obično unapred izabranih) finansijskih institucija da daju ponude za potrebno dužničko finansiranje (bilo u celini ili delimično). Tim nadmetanjem za finansiranje upravlja najpovoljniji ponuđač, pod nadzorom javnog tela. U ovom trenutku, konačne ponude su već podnete korišćenjem spiska zajedničkih uslova koji je utvrdilo javno telo. Ugovorna cena iz ponude najpovoljnijeg ponuđača se koriguje da bi odražavala uslove ponude za finansiranje koja je prihvaćena nakon nadmetanja za finansiranje. Korišćenje nadmetanja za finansiranje obično je ograničeno na veće projekte jer podrazumeva dodatnu složenost (npr. vođenje dva, uzastopna konkurentna procesa).

Zajmodavci će obično samo potvrditi preuzete obaveze nakon što završe svoje detaljne analize i kada njihovi interni kreditni odbori zvanično daju svoja odobrenja. Međutim, nakon što preispitaju projektnu dokumentaciju i sprovedu svoje procese detaljnih provera, zajmodavci mogu zahtevati izmene ugovora o JPP.

Mogućnost javnog tela da prihvati takve zahteve će biti ograničena jer su značajne izmene ugovora o JPP iz ponude u suprotnosti sa načelima dobre nabavke.

Napomena: Moguće je i nadmetanje za učešće u kapitalu, mada se taj pristup veoma retko koristi. I u ovom slučaju, svaki predlog u pogledu uključivanja takvog pristupa mora biti naveden u dokumentima sa pozivom za podnošenje ponuda, po mogućnosti u fazi pretkvalifikacije.

Dodatna literatura



Videti: *Preferred bidder debt funding competitions [Nadmetanja za finansiranje najuspešnijeg ponuđača]*, UK Government (2006)

4.3.3 Dokumenti o finansiranju JPP

Finansiranje JPP je komplikovan proces i sporazumi o finansiranju moraju da obuhvate sve aspekte odnosa među svim zainteresovanim stranama (javnog tela, privatnog partnera i njegovih podizvođača, davalaca vlasničkog kapitala, neobezbeđenih i dužničkih sredstava, kao i osiguravača).

Napomena: *Opis strukture i svrhe različitih sporazuma o finansiranju JPP nije obuhvaćen ovim vodičem.*

Za velika JPP, sporazumi o finansiranju treba da obuhvate dokumente navedene u okviru 20, s tim što neki od njih na kraju postaju deo ugovora o JPP.

Okvir 20 – Glavni sporazumi o finansiranju JPP

- *Sporazumi o prioritetnim kreditima: sporazumi između prioritetnih zajmodavaca i privatnog partnera*
- *Sporazum o zajedničkim uslovima: sporazum između finansijera i privatnog partnera kojim se utvrđuju uslovi zajednički za sve finansijske instrumente i njihovi međusobni odnosi*
- *Ugovori o subordiniranim kreditima (ako se subordinirani ili neobezbeđeni dug koristi u finansijskoj konstrukciji)*
- *Sporazum između imalaca učešća (kao deo osnivačkih akata društva koje čini privatnog partnera)*
- *Direktni sporazum između zajmodavaca i javnog tela*
- *Sporazum o računima: on uključuje banku koja će kontrolisati prilive i odlive novčanih sredstava privatnog partnera*
- *Sporazum između poverilaca: sporazum između poverilaca privatnog partnera koji precizira aspekte njihovog međusobnog odnosa i odnosa sa društvom privatnog partnera*
- *Sporazumi o zaštiti od rizika: sporazumi koji omogućuju privatnom partneru da ograniči svoju izloženost kamatnom i deviznom riziku*
- *Sporazumi o obezbeđenju (npr. o zalozima na akcijama, teretu na računima, zalozima nepokretne imovine, zalozima potraživanja)*
- *Garancije matičnog društva i ostali oblici kreditne podrške kada imaoци učešća u privatnom partneru ili njegovi podizvođači nemaju dovoljnu finansijsku snagu*

- *Pravna mišljenja pravnih savetnika zajmodavca o izvršivosti ugovora i ovlašćenjima različitih strana (uključujući javno telo) da zaključe transakciju*

Napomena: Javno telo može poželeti da u dokumente sa pozivom za podnošenje ponuda uključi obrazac direktnog sporazuma sa zajmodavcima (pri čemu neki od njegovih uslova mogu biti utvrđeni i u zakonu o JPP). Obezbeđivanje obrasca koji je opšte prihvatljiv za zajmodavce može doprineti ograničavanju obima razgovora ili pregovora između javnog tela i zajmodavaca o uslovima tog sporazuma tokom procesa druge podfaze.

Nakon što su potpisani, finansijski sporazumi postaju u potpunosti punovažni kada se ispune svi preduslovi (videti odeljak 4.4.2).

4.4 Dodela ugovora i zatvaranje finansijske konstrukcije

4.4.1 Vreme zaključenja ugovora i zatvaranja finansijske konstrukcije

▪ Istovremeno zaključenje ugovora i zatvaranje finansijske konstrukcije

Kada se dogovore finansijski aranžmani, finansijski sporazumi se mogu potpisati (tj. zatvaranje finansijske konstrukcije) istovremeno sa potpisivanjem dogovorenog ugovora o JPP (tj. zaključenje ugovora) ili nakon toga. Potpisivanje sporazuma o finansiranju i ispunjavanje svih preduslova za te ugovore obično je preduslov za punovažnost ugovora o JPP.

U velikom broju slučajeva prednost se daje istovremenom potpisivanju ugovora o JPP i finansijskih sporazuma. Prednost ovog rešenja je u tome što ublažava rizik od potencijalne neraspoloživosti finansiranja nakon potpisivanja ugovora o JPP. Takođe ublažava rizik od neusaglašenosti između ugovora o JPP i sporazuma o finansiranju.

▪ Odvojeno (razdvojeno) zaključenje ugovora i zatvaranje finansijske konstrukcije

Na nekim tržištima se često ispostavlja da je dogovaranje i finalizovanje sporazuma o finansiranju istovremeno sa ugovorom o JPP suviše ambiciozan cilj.

Razdvajanje zatvaranja finansijske konstrukcije od zaključenja ugovora može biti podstaknuto činjenicom da se određene aktivnosti doživljavaju kao suviše složene, skupe ili se smatra da oduzimaju suviše vremena tokom procesa javne nabavke, ali treba da se završe pre nego što zajmodavci preuzmu obaveze finansiranja projekta. Na primer, kada podnosilac zahteva za dozvolu za projekat treba da bude isto pravno lice koje realizuje ugovor o JPP ili kada je potreban značajan projektantski rad da bi se obezbedile dozvole za projekat. Ako javno telo namerava da razdvoji ta dva bliska procesa, u dokumentima sa pozivom za podnošenje ponuda se to mora jasno i izričito opisati. Takođe treba dati opis zadataka koje treba izvršiti i načina na koji će se njihovo izvršenje objektivno dokazati javnom telu.

Treba imati u vidu da je nakon zaključenja ugovora proces nabavke završen i da se ne može ponovo pokrenuti (npr. da bi se vodio sa drugorangiranim ponuđačem).

Da bi se ublažile eventualne ozbiljne posledice nezatvaranja finansijske konstrukcije (odnosno situacije kada zajmodavci zahtevaju izmene određenih aspekata potpisanog ugovora o JPP), javno telo može zahtevati da ponuđači u sklopu dokumentacije uz konačnu ponudu pruže dokaze o realno ostvarivom finansijskom planu. Ponuđači treba da pokažu da su njihovi zajmodavci razmotrili i prihvatili okvirnu strukturu JPP i glavne ugovorne odredbe ugovora o JPP iz ponude (uključujući predloženu alokaciju rizika). Zato je ispitivanje ponuđača u vezi sa njihovom sposobnošću finansiranja projekta (eng. *financeability*), uz podršku finansijskog savetnika, toliko važno (videti okvir 18).

U dokumentu sa pozivom za podnošenje ponuda takođe treba navesti sve potrebne vidove dodatnog obezbeđenja koje javno telo može u međuvremenu zahtevati (npr. proširena licitaciona garancija ili garancija za dobro izvršenje posla) kao i sve sankcije u slučaju da najpovoljniji ponuđač u određenom roku ne zatvori finansijsku konstrukciju (uključujući mogućnost poništaja ugovora).

4.4.2 Ispunjavanje preduslova

▪ Preduslovi za ugovor o JPP

Kao što je ranije objašnjeno, mogu postojati aktivnosti koje privatni partner mora da preduzme, a čije je izvršenje neophodno pre nego što ugovor o JPP počne da proizvodi puno pravno dejstvo. One se po pravilu odnose na obezbeđivanje neophodnih dozvola i saglasnosti od drugih javnih tela koje se odnose na projektovanje i izgradnju projekta i na pružanje usluga. Obezbeđivanje finansiranja za projekat (ako nije već rešeno) takođe je jedan od preduslova.

▪ Preduslovi za sporazume o finansiranju

Sporazumi o finansiranju takođe mogu sadržati uslove koji se moraju ispuniti da bi finansijska sredstva (npr. krediti, kapital, neobezbeđena sredstva, bespovratna sredstva) počela da se prebacuju partneru na projektu kako bi se moglo otpočeti sa punom realizacijom projekta. Privatni partner može imati mogućnost da otpočne neke ograničene aktivnosti sopstvenim sredstvima na početku projekta.

Svi preduslovi sadržani u ugovoru o JPP i sporazumima o finansiranju moraju se ispuniti pre nego što ugovor može da počne da proizvodi puno pravno dejstvo. U okviru 21. navedeno je nekoliko najčešćih preduslova za ugovore o JPP i sporazume o finansiranju. I bespovratno finansiranje može iziskivati ispunjenost preduslova: obično raspoloživost finansiranja i bespovratnih sredstava zavisi od preduslova koji svi moraju biti ispunjeni istovremeno.

Okvir 21 – Uobičajeni preduslovi u ugovorima o JPP

- *Obezbeđene su glavne dozvole i planska odobrenja;*
- *Obavljeni su ključni poslovi u vezi sa nabavkom zemljišta;*
- *Nerešena pitanja u vezi sa tehničkim projektom su razjašnjena;*
- *Sva preostala projektna dokumentacija i dokumenti o finansiranju finalizovani su i potpisani;*
- *Sva odobrenja za finansiranje su obezbeđena;*
- *Pravilna registracija obezbeđenja za kredite je potvrđena;*
- *Javno telo je potvrdilo da su zahtevi za sva interna odobrenja ispunjeni.*

4.4.3 Obaveštavanje ostalih ponuđača, period mirovanja i obaveštenje o dodeli ugovora

Prihvaćena dobra praksa podrazumeva da javno telo obaveštava neuspešne ponuđače o svojoj nameri da dodeli ugovor identifikovanom najpovoljnijem ponuđaču. Izdavanje ovog obaveštenja prati *period mirovanja* od 10 radnih dana (na osnovu direktiva EU) između obaveštenja o odluci o dodeli ugovora o JPP i zaključenja ugovora. Razlog za ovo je da bi se neuspešnim ponuđačima saopštila odluka javnog tela (i osnov za tu odluku) i da bi im se pružila prilika da, ako nisu zadovoljni odlukom, u vremenski ograničenom roku, zahtevaju preispitivanje i da razmotre da li da osporavaju dodelu.

Dokument sa pozivom za podnošenje ponuda treba da sadrži opis modaliteta koje će javno telo koristiti za obaveštavanje ponuđača o bilo kom aspektu nadmetanja, uključujući kako namerava da upravlja procesom preispitivanja (koji može sprovoditi drugi javni organ, uključujući sudove). U dokumentu sa pozivom za podnošenje ponuda ponuđačima treba obezbediti kontakt podatke tela koje vrši preispitivanje i navesti sve proceduralne zahteve kao što su rokovi za podnošenje zahteva za preispitivanje. Te informacije se po pravilu navode i u javnom pozivu koji se objavljuje na početku procesa javne nabavke.

Kada istekne period mirovanja i pod uslovom da je završeno eventualno preispitivanje, ugovor o JPP i pripadajuća projektna dokumentacija mogu se potpisati i kompletirati, čime se postiže zaključenje ugovora. Kao što je navedeno, zatvaranje finansijske konstrukcije može se obaviti ili istovremeno sa zaključenjem ugovora ili naknadno.

U roku od 30 dana od zaključenja ugovora (ili čim to bude izvodljivo), javno telo treba da objavi obaveštenje o dodeli ugovora.

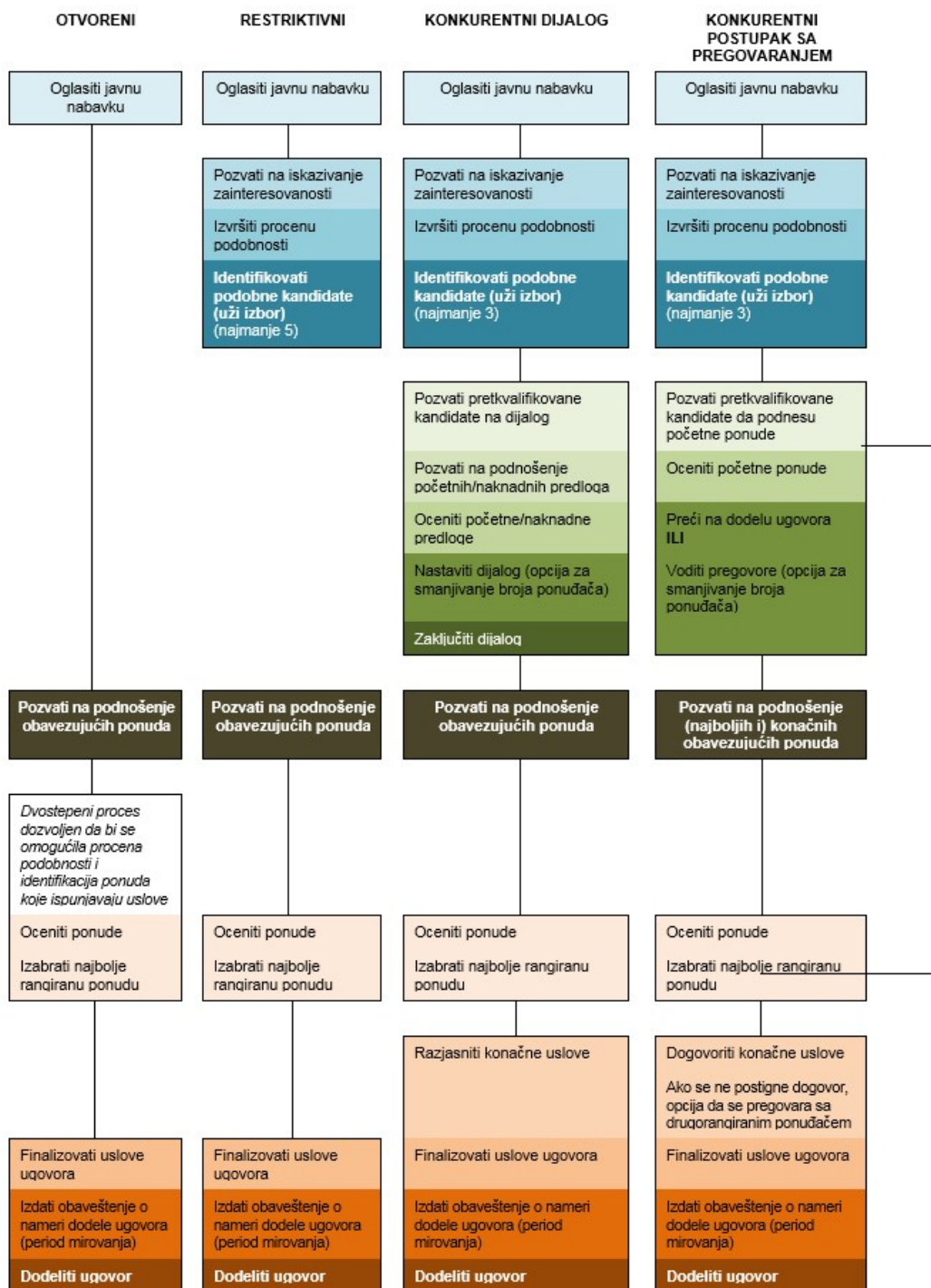
Zahtevi Direktive iz 2014. u pogledu sadržaja obaveštenja o dodeli ugovora rezimirani su u okviru 22.

Okvir 22 – Obaveštenje o dodeli ugovora

Ukratko, obaveštenje o dodeli ugovora treba da sadrži sledeće informacije:

- informacije o javnom naručiocu, uključujući kontakt podatke;*
- priroda i mesto ugovora i aktivnosti koje treba izvršiti;*
- vrednost ugovora (opcija za navođenje najniže/najviše razmatrane ponude);*
- vrsta primenjenog postupka dodele;*
- korišćeni kriterijumi za dodelu;*
- informacija ako nije izvršena dodela (obustava postupka);*
- naziv izvođača kojem je ugovor dodeljen;*
- informacije o zaključenju ugovora sa podizvođačima; i*
- postupak preispitivanja.*

Aneks A – Pregled direktiva EU i postupaka nabavke



Aneks B – Glavni zakoni regiona kojima se uređuju javne nabavke i javno-privatna partnerstva (JPP)

Zakon	Link	Datum stupanja na snagu
Albanija		
Zakon br. 125/2013, od 24.3.2013. godine o <i>javno-privatnim partnerstvima</i> , sa izmenama	Ažurirana verzija zakona (sa 2018. godinom): <u>na albanskom</u>	25. maj 2013.
Zakon br. 9643 od 20.11.2006. godine o <i>javnim nabavkama</i> , sa izmenama.	Ažurirana verzija zakona (sa 2018. godinom): <u>na albanskom</u>	1. januar 2007.
Odluka Saveta ministara br. 575, od 10.7.2013. godine o <i>odobranju pravila za ocenjivanje i davanje koncesija/javno privatnih partnerstava</i> , sa izmenama	Izorna verzija zakona (2013. godine): <u>na albanskom</u> Izmene (sa 2018. godinom): <u>na albanskom</u>	15. jul 2013.
Odluka Saveta ministara br. 634, od 1.10.2014. godine o <i>odobranju pravila za ocenjivanje i dodelu javnih radova i usluga na izgradnji, eksploataciji, održavanju i rekonstrukciji nacionalnih puteva, pomoću koncesije/javno privatnog partnerstva</i> , sa izmenama	Izorna verzija zakona (2014. godine): <u>na albanskom</u> Izmene (sa 2018. godinom): <u>2014</u> <u>2015</u> <u>2017</u>	9. oktobar 2014.
Odluka Saveta ministara br. 914, od 29.12.2014. godine o <i>odobranju pravila za javne nabavke</i> , sa izmenama	Ažurirana verzija zakona (sa 2018. godinom): <u>na albanskom</u>	12. januar 2015.
Bosna i Hercegovina i Republika Srpska		
Zakon o javnim nabavkama	<u>Verzija na bosanskom jeziku</u> <u>Verzija na engleskom jeziku</u>	27. maj 2014.
BJRM		
Zakon o javnim nabavkama	<u>Verzija na makedonskom jeziku</u> <u>Verzija na engleskom jeziku</u>	1. januar 2008.
Kosovo*		
Zakon br. 04/L-045 o <i>javno-privatnim partnerstvima</i>	<u>Na albanskom i engleskom jeziku</u>	13. decembar 2011.
Zakono br. 04/L-042 o <i>javnim nabavkama u Republici Kosovo*</i>	<u>Na albanskom</u>	13. jul 2011.
Zakon br. 04/L-237 o <i>izmenama i dopunama Zakona br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo*</i>	<u>Na albanskom i engleskom jeziku</u>	4. mart 2014.
Zakon br. 05/L-068 o <i>izmenama i dopunama Zakona br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo*</i> , izmenjen i dopunjen Zakonom br. 04/L-237	<u>Na albanskom i engleskom jeziku</u>	29. decembar 2015.
Zakon br. 05/L-092 o <i>izmenama i dopunama Zakona br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo*</i> , izmenjen i dopunjen Zakonom br. 04/L-237 i Zakonom br. 05/L-068	<u>Na albanskom i engleskom jeziku</u>	6. mart 2016.
Crna Gora		
Zakon o koncesijama	<u>Verzija na crnogorskom jeziku</u> <u>Verzija na engleskom jeziku</u>	12. februar 2009.
Srbija		
Zakon o javnim nabavkama	<u>Na srpskom</u> <u>Na engleskom</u>	1. april 2013.
Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama	<u>Na srpskom</u> <u>Na engleskom</u>	2. decembar 2011.

Glosar glavnih pojmova i izraza

Bilansni i vanbilansni (statistički) tretman JPP

Ugovor o javnoj nabavci se knjiži ili u bilansu stanja centralne države ili u vanbilansnoj evidenciji, u skladu sa nacionalnim sistemom računa (poznatim kao *statistički tretman* ugovora). Tretman ugovora o JPP u okviru bilansa stanja države može biti važan element koji treba razmotriti u pripremi projekta JPP.

Direktan sporazum

Direktan sporazum je ugovor, povezan sa ugovorom o JPP, kojim se stvara ugovorni odnos između učesnika u projektu čiji su glavni ugovorni odnosi sa privatnim partnerom. Osnovni direktan sporazum je između javnog tela, privatnog partnera i zajmodavca i omogućuje zajmodavcu da ostvaruje pravo uplitanja u odnosu na ugovor o JPP. Javno telo može imati i direktne sporazume sa podizvođačima privatnog partnera koji mu omogućuju uplitanje u podugovor u slučaju da privatni partner ne ispuni svoje obaveze.

Dobijena vrednost u odnosu na uložena sredstva (VfM)

VfM se smatra relativnom ravnotežom između *vrednosti* i *troškova* različitih opcija realizacije koje stoje na raspolaganju (odnosno između tradicionalne nabavke i nabavke putem JPP), pri čemu:

- vrednosni aspekt podrazumeva *kvalitet i količinu usluga (odnosno nivo učinka) pruženih različitim opcijama tokom perioda JPP; a*
- troškovni aspekt obično predstavlja *trošak za onoga ko plaća (odnosno za javno telo i/ili krajnje korisnike) tokom istog perioda za realizaciju različitih opcija (uključujući trošak upravljanja rizicima).*

Procenom VfM utvrđuje se opcija realizacije koja predstavlja najbolju ravnotežu između vrednosti korigovane rizikom i troškova.

Ova tema je potpunije obrađena u publikaciji WBIF EPEC *Guide to the qualitative and quantitative assessment of Value for Money in PPPs* [Vodič za kvalitativnu i kvantitativnu procenu odnosa dobijene vrednosti i uložениh sredstava u JPP].

Ekonomska analiza troškova i koristi (ECBA)

Pomoću ECBA se procenjuje da li koristi koje društvu donosi određena javna investicija opravdavaju i nadmašuju troškove njenog sprovođenja. Njome se obično razmatraju društvene, ekološke i ekonomske prednosti i nedostaci investicije, kao i stvarni novčani troškovi i prihodi koji se ostvaruju projektom.

Faza identifikacije projekta

Faza identifikacije projekta je prva faza *projektnog ciklusa*. Na kraju ove faze javno telo utvrđuje da li se izabrani projekat može (i treba li ga) dalje razvijati kao JPP i treba li preći u fazu pripreme projekta.

Faza nabavke projekta

Faza nabavke projekta je treća faza *projektnog ciklusa*. Ona sledi nakon faze pripreme i počinje objavljivanjem obaveštenja o nabavci. Obuhvata sve aktivnosti u vezi sa procesom nabavke, od dodele do zaključenja ugovora o JPP i završava se zatvaranjem finansijske konstrukcije.

Faza pripreme projekta

Faza pripreme projekta je druga faza *projektnog ciklusa*. Ona uključuje razvoj potencijalnog projekta u okviru pripreme za fazu nabavke projekta. Javno telo će uspostaviti upravljačku strukturu projekta (tj. projektni tim i upravni odbor), sprovesti dalje detaljne procene projekta i pripremati relevantne dokumente za fazu nabavke. Procene uključuju detaljnu analizu pristupačnosti, alokacije rizika i procenu VfM. Javno telo utvrđuje poželjan metod i postupak nabavke, kao i kriterijume za procenu i izrađuje nacrt ugovora o JPP.

Faza sprovođenja projekta

Faza sprovođenja projekta je četvrta i poslednja faza *projektnog ciklusa*. Ona se odvija posle zatvaranja finansijske konstrukcije i uključuje upravljanje ugovorom o JPP i redovno praćenje učinka privatnog partnera.

Fiskalni rizik

Projekti JPP stvaraju dugoročne finansijske obaveze koje mogu (tokom vremena i uzete zajedno sa ostalim obavezama) ugroziti koherentnost javnog budžetskog procesa i, konačno, fiskalnu održivost i makroekonomsku stabilnost zemlje. Fiskalni rizici mogu postojati kada stvarne i uslovne obaveze JPP nisu jasno uočene ili shvaćene i nisu bile prijavljene centralno niti su za njih bila predviđena sredstva.

Jedinica za JPP

Specijalizovana javna organizacija koja pruža stručna znanja u vezi sa JPP u javnom sektoru. To mogu biti saveti i podrška javnim telima u osmišljavanju i realizaciji projekata JPP i/ili politike o JPP. Ona takođe može imati ulogu izdavanja uverenja ili odobrenja. Često je deo državnog ministarstva ili centralne javne agencije, kao što je ministarstvo finansija.

Javno-privatna partnerstva (JPP)

Izraz JPP opisuje dugoročni ugovorni odnos u kome javno telo i privatni partner saraduju kako bi obezbedili javnu infrastrukturu (ili objekte) i pripadajuće usluge. Na osnovu ugovora o JPP, privatni partner snosi znatne rizike i odgovornosti u oblasti upravljanja. Dve osnovne vrste ugovora o JPP su *JPP u kome naknadu plaća država* (koji uključuje *JPP na osnovu raspoloživosti* i *JPP na osnovu tražnje*) i koncesija (koja se naziva i *JPP u kome naknadu plaćaju korisnici*).

Javno telo

Telo iz javnog sektora (koje se naziva i *telo koje vrši nabavku* ili *javni naručilac*) koje planira da zaključi ugovor o JPP sa partnerom iz privatnog sektora. U JPP na osnovu raspoloživosti, to je takođe javno telo koje je odgovorno za plaćanje naknade za raspoloživost privatnom partneru.

Kandidat

Privredno društvo ili grupa privrednih društava (obično u obliku konzorcijuma ili zajedničkog ulaganja) koji podnose odgovor na poziv za pretkvalifikaciju za projekat u okviru procesa nabavke.

Komparator troškova javnog sektora (PSC)

PSC je model novčanih tokova korigovanih rizicima za realizaciju projekta korišćenjem opcije tradicionalne javne nabavke (koji se naziva i *referentnom vrednošću javnog sektora, PSB*). Poređenje neto sadašnjih vrednosti opcija PSC i JPP za određeni projekat može se koristiti kao deo kvantitativne procene VfM.

Koncesija

Koncesija (koja se naziva i *JPP u kome naknadu plaćaju korisnici*) je vrsta JPP u kome javno telo daje privatnom partneru pravo da ostvaruje prihod od pružanja usluge. Privatnog partnera plaćaju korisnici usluge i on po pravilu preuzima rizik u vezi sa eventualnom promenom tražnje korisnika za uslugom. Zahtevi javnog tela u pogledu usluga utvrđeni su u ugovoru o koncesiji (npr. da most bude otvoren za saobraćaj, da se naplaćuje mostarina od korisnika mosta).

Kvalitativna i kvantitativna procena VfM

Kvalitativna procena VfM često uključuje testiranje opcije realizacije projekta putem JPP u odnosu na skup unapred definisanih kriterijuma prikladnosti (tj. kvalitativnih kriterijuma) kako bi se utvrdio potencijal JPP opcije za ostvarenje VfM.

Kvantitativna procena VfM obično podrazumeva procenu i poređenje troškova opcije realizacije projekta kao JPP sa opcijom realizacije projekta tradicionalnom javnom nabavkom (tj. PSC) gde su vrednovani rizici projekta. Procenjeni trošak svake opcije realizacije izračunava se na osnovu sadašnje vrednosti primenom odgovarajuće diskontne stope.

Ova tema je potpunije obrađena u publikaciji WBIF EPEC *Guide to the qualitative and quantitative assessment of Value for Money in PPPs* [Vodič za kvalitativnu i kvantitativnu procenu odnosa dobijene vrednosti i uloženi sredstava u JPP].

Mehanizam plaćanja

Mehanizam plaćanja je osnovni način ili mehanizam u okviru ugovora o JPP za nagrađivanje privatnog partnera. U JPP u kome naknadu plaća država, dve osnovne vrste mehanizma plaćanja su:

- na osnovu raspoloživosti, *u kome su plaćanja javnog tela privatnom partneru povezana sa raspoloživošću infrastrukture za korišćenje i pružanjem usluga onako kako je utvrđeno u ugovoru o JPP. Naknada za raspoloživost se može umanjiti ako infrastruktura nije raspoloživa ili ako se usluge nekvalitetno vrše. Javno telo preuzima rizik kolebanja tražnje za uslugama; i*
- na osnovu tražnje, *gde su plaćanja privatnom partneru povezana sa stepenom korišćenja infrastrukture.*

Kod koncesije, mehanizmom plaćanja se može urediti osnov po kome privatni partner ima pravo da naplaćuje korisnicima ili da na drugi način ostvaruje prihode.

Najpovoljniji ponuđač

Ponuđač koji je za projekat JPP podneo najbolju ponudu koja ispunjava uslove i sa kojim javno telo namerava da potpiše ugovor o JPP. Najpovoljniji ponuđač postaje *privatni partner* kada se potpiše ugovor o JPP.

Naknada za raspoloživost (i JPP na osnovu raspoloživosti)

U JPP na osnovu raspoloživosti (vrsta *JPP u kome naknadu plaća država*), javno telo plaća privatnom partneru za obezbeđivanje i korišćenje javne infrastrukture i pružanje odgovarajućih javnih usluga. Plaćanje je povezano sa raspoloživošću objekta i/ili usluga tokom trajanja ugovora o JPP (*naknada za raspoloživost ili jedinstveno plaćanje / jedinstvena naknada*). Standardi raspoloživosti i zahtevi javnog tela u pogledu usluga utvrđeni su u ugovoru o JPP.

U većini ugovora ovog tipa, plaćanje privatnom partneru otpočinje tek kada se završi faza izgradnje i kada se usluge mogu vršiti.

Naknadni događaj

Naknadni događaj je događaj koji nastane tokom trajanja ugovora o JPP, a koji je van kontrole bilo koje od strana. Takvi događaji se u ugovoru o JPP tretiraju ili kao *slučaj za nadoknadu*, *slučaj koji izaziva oslobođenje* (ili *odložni slučaj*) ili kao *slučaj više sile*. Ti slučajevi su potpunije opisani u publikaciji WBIF EPEC *Guide to the main provisions of an availability-based PPP contract* [Vodič za glavne odredbe ugovora o JPP na osnovu raspoloživosti].

Neispunjavanje obaveza (i slučaj neispunjavanja obaveza)

Ozbiljna povreda ugovora koju učini jedna ugovorna strana (uključujući neprestanu povredu) koja drugoj strani daje pravo da raskine ugovor. U ugovoru o JPP neispunjavanje obaveza se često definiše upućivanjem na precizne odredbe ugovora.

Neprestana povreda

Neprestana povreda nastaje kada privatni partner uporno ne poštuje odredbe ugovora o JPP, npr. krši istu odredbu u više navrata ili akumulira novčane ili ugovorne kazne tokom određenog perioda.

Neto sadašnja vrednost (NPV) i diskontna stopa

NPV je diskontovana vrednost novčanih priliva projekta umanjena za diskontovanu vrednost novčanih odliva iz projekta. Ona se računa na osnovu *diskontne stope*. Ovo pitanje je potpunije obrađeno u publikaciji *WBIF EPEC Guide to the qualitative and quantitative assessment of Value for Money in PPPs [Vodič za kvalitativnu i kvantitativnu procenu odnosa dobijene vrednosti i uloženi sredstava u JPP]*.

Poboljšanje uslova kreditiranja

Kreditni profil finansijske konstrukcije projekta može se unaprediti različitim oblicima poboljšanja uslova kreditiranja, na primer:

- **kreditnom podrškom** u obliku garancija sponzora koje se odnose na ispunjavanje obaveza DPN, finansijskim aranžmanima kojima se obezbeđuje privremena likvidnost za prevazilaženje specifičnih rizika i obezbeđenjem od određenih rizika u vezi sa projektom;
- **podrškom javnog sektora**, kao što je direktno finansiranje kroz ulog kapitala (npr. iz nacionalnih, regionalnih ili ostalih fondova) ili uslovna podrška ili garancije za određene vrste rizika kojima SPV, zajmodavci ili podizvođači ne mogu inače uspešno upravljati ili ih ublažiti.

Ponudač

Privredno društvo ili grupa privrednih društava (obično u obliku konzorcijuma ili zajedničkog ulaganja) koji su stekli prethodnu kvalifikaciju (i eventualno takođe ušli u uži izbor) javnog tela kao kandidati u procesu javne nabavke za projekat JPP sa namerom da budu pozvani da podnesu ponudu.

Postupak nabavke

Direktiva 2014/24/EU (Direktiva iz 2014) predviđa četiri postupka nabavke:

- otvoreni postupak;
- restriktivni postupak;
- postupak konkurentnog dijaloga; i

- konkurentni postupak sa pregovaranjem.

Direktivom iz 2014. preinačuje se i zamenjuje Direktiva 2004/18/EZ (Direktiva iz 2004). Ona obuhvata javne nabavke uopšte, utvrđujući načela koja treba da se primenjuju na sve ugovore o nabavci radova, dobara ili usluga. Zakonodavstvo koje se bavi javnim nabavkama u regionu Zapadnog Balkana u velikoj je meri usklađeno sa Direktivom iz 2004.

Prava uplitanja

Pravo uplitanja je ugovorna odredba koja omogućuje nekome da zauzme mesto strane koja ne ispunjava svoje obaveze tako da strana koja se *upliće* može otkloniti neispunjenje obaveze (i sprečiti raskid ugovora). Dve osnovne vrste prava na uplitanje u JPP su prava data javnom telu i prava data zajmodavcima projekta.

Preduslovi

Uslovi koji treba da budu ispunjeni pre nego što ugovor o JPP postane punovažan ili pre povlačenja kredita. Svaka strana može biti odgovorna za ispunjavanje uslova u određenom ugovoru o JPP, ali privatni partner obično ima veću odgovornost u ovom pogledu.

Prihvatljiv za zajmodavce (i prihvatljivost za zajmodavce)

Smatra se da je projekat JPP prihvatljiv za zajmodavce ako su zajmodavci spremni da ga finansiraju.

Prikladnost (za JPP)

Prikladnost se odnosi na to da li je za realizaciju određenog projekta primereno koristiti opciju JPP. Projekat se u načelu smatra prikladnim za JPP ako poseduje određene karakteristike specifične za projekat, a pri tome za to postoji povoljan nacionalni pravni, institucionalni i tržišni ambijent Ova tema je potpunije obrađena u publikaciji WBIF EPEC *Guide to the qualitative and quantitative assessment of Value for Money in PPPs [Vodič za kvalitativnu i kvantitativnu procenu odnosa dobijene vrednosti i uložениh sredstava u JPP]*.

Prioritetni dug

Ovo je glavni oblik zaduživanja privatnog partnera i svrstava se iznad svih drugih oblika zaduživanja (tj. podređenog ili subordiniranog duga). Zajmodavci prioritetnog duga obično imaju prvi prioritet pri otplati zajma koju vrši privatni partner i (u slučaju neispunjavanja obaveza) na njegovoj imovini ili prihodima. Zajmodavci prioritetnog duga takođe imaju prvenstvo u pogledu ovlašćenja za odlučivanje ako ostvaruju pravo uplitanja.

Pristupačnost

Pristupačnost se odnosi ili na sposobnost javnog tela da izvrši plaćanja po učinku privatnom partneru iz javnog budžeta (u *JPP u kome naknadu plaća država*) ili sposobnost i spremnost korisnika da plate tarifu/naknadu koju naplaćuje privatni partner (u *koncesiji*).

Privatni partner

Privatno privredno društvo koje zaključuje ugovor o JPP, čija je odgovornost da isporuči i održava javnu infrastrukturu i pripadajuće javne usluge tokom trajanja ugovora. Ono obično ima oblik DPN.

Proces nabavke

U vodičima WBIF EPEC ovaj izraz se koristi da opiše korake i aktivnosti koje javno telo primenjuje da bi realizovalo izabrani postupak javne nabavke. Prilikom definisanja procesa nabavke javno telo razmatra pitanja kao što su raspored nabavke (uključujući ključne etape), broj ponuđača koji se mogu pretkvalifikovati, broj i forma sastanaka sa ponuđačima.

Procena potreba

Procena raskoraka između dogovorenog skupa ciljeva i postojećih rešenja koji bi trebalo da se prevaziđe investicijom.

Projektni ciklus

Projektni ciklus se u vodičima WBIF EPEC koristi da bi se opisao niz koraka po kojima se odvija tipičan projekat JPP od trenutka početnog definisanja obuhvata projekta do njegovog završetka i pružanja odnosnih usluga. Projektni ciklus se deli na četiri faze:

- *Prva faza: Faza identifikacije projekta*
- *Druga faza: Faza pripreme projekta*
- *Treća faza: Faza nabavke projekta*
- *Četvrta faza: Faza sprovođenja projekta*

Projektno finansiranje (i strukture projektnog finansiranja)

Projekti JPP se načelno finansiraju korišćenjem struktura *projektnog finansiranja*. Struktura projektnog finansiranja treba da optimizira raspoloživost finansijskih sredstava i potpomogne alokaciju rizika na strane na način koji omogućuje najbolje upravljanje tim rizicima.

Sredstva i prihodi projekta su obično izdvojeni u okviru DPN. Zajmodavci i investitori DPN se oslanjaju ili isključivo (finansiranje *bez regresa*) ili pretežno (finansiranje *sa ograničenim regresom*) na novčane tokove koje ostvaruje projekat kao obezbeđenje za naplatu svojih zajmova ili za ostvarenje prinosa na svoje investicije. Ovo se razlikuje

od kreditiranja preduzeća (korporativnog finansiranja), gde se zajmodavci oslanjaju na snagu bilansa stanja zajmoprimca kao obezbeđenje za naplatu svojih kredita.

Sklonost optimizmu

Sklonost optimizmu je sistematsko ponašanje javnih tela (na osnovu iskustva sa projektima) kada ona istovremeno (i) potcenjuju trajanje faze izgradnje projekta i njegove CAPEX i OPEX i (ii) precenjuju koristi/prihod koji će se njime ostvariti.

Specifikacija rezultata (i zahtevi korisnika)

To su zahtevi javnog sektora definisani kao jasan skup rezultata koji su neposredno merljivi u skladu sa standardima kvaliteta usluga. Zahtevi u pogledu rezultata (poznati i kao *zahtevi korisnika* ili *zahtevi javnog tela*) mogu uključiti tehničke zahteve i zahteve u pogledu usluga. Oni su specifična karakteristika projekata JPP u poređenju sa zahtevima u pogledu ulaznih faktora koji se uobičajeno koriste u tradicionalnim nabavkama projekata.

Subjekt posebne namene ili društvo za posebne namene (DPN)

Videti odrednicu *privatni partner*. Pravno lice čija je jedina svrha sprovođenje projekta JPP i koje se po pravilu osniva u zemlji u kojoj se dati projekat realizuje.

Subordinirani dug

Dug koji obično obezbeđuju imaoči učešća u DPN srazmerno njihovim udelima. Ovaj dug je podređen drugim oblicima duga (odnosno rangira se ispod prioritnog duga).

Tradicionalna javna nabavka ili realizacija projekta

Tradicionalna javna nabavka ili pristup realizaciji projekta podrazumeva da javno telo obezbeđuje i finansira javnu infrastrukturu i pripadajuće usluge. Javno telo je odgovorno za dugoročnu eksploataciju i održavanje infrastrukture. Javno telo takođe snosi većinu rizika u vezi sa integrisanjem i optimizacijom različitih aktivnosti u okviru projekta.

Najčešće korišćeni ugovori koji se obezbeđuju tradicionalnim postupkom su:

- *ugovor koji podrazumeva samo izgradnju (obično sa posebnim ugovorom za projektovanje infrastrukture);*
- *ugovor za projektovanje i izgradnju;*
- *ugovor za inženjerske poslove, nabavku i izgradnju (EPC); i*
- *ugovor samo za eksploataciju i održavanje.*

Troškovi životnog ciklusa (ukupni troškovi projekta)

Ovo je ukupan trošak stvaranja objekta i upravljanja njime do kraja njegovog veka trajanja (ili tokom trajanja ugovora o JPP). On obuhvata početne troškove izgradnje i troškove svih naknadnih radova na održavanju koji obezbeđuju da objekat nastavlja

da funkcioniše na prihvatljivom ili minimalnom nivou standarda. Ugovorom o JPP definiše se minimalan standard učinka koji privatni partner mora ispuniti.

Ugovor o JPP

Ovo je glavni ugovorni dokument između javnog tela i privatnog partnera. U njemu se utvrđuju obaveze privatnog partnera za projektovanje, izgradnju, finansiranje, eksploataciju i održavanje objekta i pružanje pripadajućih javnih usluga. Ugovorom o JPP se rizici projekta raspoređuju između strana i on sadrži mehanizam plaćanja.

Ugovor o JPP potpunije je opisan u publikaciji WBIF EPEC *Guide to the main provisions of an availability-based PPP contract* [Vodič za glavne odredbe ugovora o JPP na osnovu raspoloživosti].

Upravljanje rizicima

Upravljanje rizicima je proces koji pomaže u identifikovanju, analiziranju, određivanju cene i alokaciji rizika projekta. On počinje u fazi identifikacije projekta i nastavlja se sve vreme trajanja projekta JPP (uključujući praćenje i preispitivanje rizika tokom faze realizacije). Ova tema je potpunije obrađena u publikaciji WBIF EPEC *Guide to the qualitative and quantitative assessment of Value for Money in PPPs* [Vodič za kvalitativnu i kvantitativnu procenu odnosa dobijene vrednosti i uloženi sredstava u JPP].

Vlasnički kapital (i kapitalni investitori)

Vlasnički kapital u JPP je deo CAPEX-a projekta koji se unosi kao akcijski kapital u DPN (tj. čist vlasnički kapital) i subordinirani dug (obično kroz zajmove imalaca učešća, koji se naziva i *podređeni dug*). Kapitalni investitori (koji se nazivaju i *davaoci kapitala*, *sponzori* ili *imaoci učešća*) obično su vlasnici i čistog vlasničkog kapitala i subordiniranog duga i po pravilu kontrolišu DPN. Neki kapitalni investitori ne uzimaju aktivnu ulogu u upravljanju ugovorom o JPP.

Kapital za DPN nekada može obezbediti javno telo, bilo neposredno ili preko javnog investicionog fonda. Javni udeo u kapitalu DPN (uključujući i prava na kontrolu) može uticati na statistički tretman ugovora o JPP.

Zajmodavci

Pojam *zajmodavci* u ovim vodičima WBIF EPEC načelno se odnosi na organizacije koje obezbeđuju finansijska sredstva za JPP u obliku prioritetnog duga privatnom partneru. To mogu biti poslovne banke, multilateralne i bilateralne razvojne banke i finansijske institucije, kao i institucionalni investitori kao što su penzijski fondovi i osiguravajuća društva.

Zaključenje ugovora (i komercijalno zaključenje)

Zaključenje ugovora (koje se naziva i *komercijalnim zaključenjem*) je trenutak u kome javno telo i privatni partner potpisuju ugovor o JPP. Glavni uslovi ugovora o JPP se ispunjavaju prilikom zatvaranja finansijske konstrukcije.

Zatvaranje finansijske konstrukcije

Zatvaranje finansijske konstrukcije je trenutak kada su dokumenti o finansiranju za ugovor o JPP (uključujući direktan sporazum između zajmodavaca i javnog tela) potpisani i finansijska sredstva za projekat postaju raspoloživa. To je obično trenutak kada se utvrđuje kamatna stopa za projekat primenom *kamatnog svopa*. Zatvaranje finansijske konstrukcije obično se vrši istovremeno sa zaključenjem ugovora ili ubrzo po njegovom zaključenju.



Kontakti

Za informacije:

Sekretarijat EPEC-a

☎ +352 4379-22022

📠 +352 4379-65499

✉ epec@eib.org

www.eib.org/epec

Evropska investiciona banka

98-100, boulevard Konrad Adenauer

L-2950 Luxembourg

☎ +352 4379-1

📠 +352 437704

www.eib.org