

# Vodič za pripremu i nabavku projekta 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](http://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 “*A Guide to Preparing and Procuring a PPP Project*” 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/3-PPP-Preparation-and-Procurement-Guide-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 inicijativa u kojoj učestvuju Evropska investiciona banka (EIB), Evropska komisija, države članice Evropske unije, zemlje kandidati za članstvo u EU i neke druge zemlje. Više informacija o EPEC-u i članstvu u njemu možete naći na [www.eib.org/epec](http://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 moraju navesti 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 „*A Guide to Preparing and Procuring a PPP Project*“ 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/3-PPP-Preparation-and-Procurement-Guide-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 .....	6
Polazna napomena .....	7
1. Uvod .....	9
1.1 Uvod u javno-privatna partnerstva (JPP) .....	9
1.2 Projektni ciklus JPP .....	11
1.3 Vodič za pripremu i nabavku JPP .....	14
2. Prva faza – Identifikacija projekta .....	15
Prva podfaza – Identifikacija i izbor projekta .....	16
2.1 Planiranje i određivanje prioriteta kod investicija u javnu infrastrukturu .....	16
2.2 Procena potreba .....	16
2.3 Ekonomska analiza troškova i koristi (ECBA) .....	17
2.4 Analiza investicionih opcija .....	18
2.5 Politička podrška i konsultacije sa zainteresovanim stranama .....	19
2.6 Predinvesticiona studija .....	19
Druga podfaza – Ocena prikladnosti JPP .....	21
2.7 Test prikladnosti JPP .....	21
2.8 Kontrolna lista za fazu identifikacije projekta .....	21
3. Druga faza – Priprema projekta .....	24
Prva podfaza – Upravljanje procesom i planiranje procesa .....	25
3.1 Projektni tim i organizacija .....	25
3.2 Plan i dinamika projekta .....	31
Druga podfaza – Razvoj projekta JPP .....	33
3.3 Studije izvodljivosti: definisanje i utvrđivanje obima projekta .....	33
3.4 Procena pristupačnosti .....	33
3.5 Procena dobijene vrednosti u odnosu na uložena sredstva (VfM) .....	37
3.6 Analiza i alokacija rizika .....	39
3.7 Mogućnost finansiranja i prihvatljivost za zajmodavce .....	42
3.8 Procena tržišta .....	44
3.9 Statistički tretman ugovora o JPP .....	44
3.10 Kontrolna lista za ocenu spremnosti za nabavku JPP .....	45
4. Treća faza – Nabavka projekta .....	47
4.1 Svrha procesa nabavke JPP .....	47
Prva podfaza – Proces nadmetanja .....	49
4.2 Procenjivanje spremnosti tržišta za JPP .....	49
4.3 Izbor odgovarajućeg postupka nabavke (npr. postupka konkurentnog dijaloga) .....	49
4.4 Osmišljavanje odgovarajućeg procesa nabavke .....	52

4.5	Glavni koraci dvostepenog procesa nabavke JPP .....	53
4.6	Rešenja u pogledu rukovođenja procesom nabavke JPP .....	53
4.7	Obaveštenja o nabavci, pretkvalifikacija i uži izbor kandidata.....	55
4.8	Poziv za podnošenje ponuda .....	58
4.9	Komunikacija sa ponuđačima.....	62
4.10	Ocena ponuda i izbor najpovoljnijeg ponuđača .....	63
4.11	Uvod u drugu podfazu .....	65
4.12	Finalizovanje ugovora o JPP .....	66
4.13	Zaključivanje finansijskih sporazuma.....	67
4.14	Dodela ugovora i zatvaranje finansijske konstrukcije.....	69
	Aneks – Projektno finansiranje .....	72
	Literatura.....	74
	Glosar glavnih pojmova i izraza.....	75

## Skraćenice

BiH	Bosna i Hercegovina
CAPEX	Kapitalni rashodi
ECBA	Ekonomska analiza troškova i koristi
EIA	Procena uticaja na životnu sredinu
EIB	Evropska investiciona banka
Eoi	Iskazivanje zainteresovanosti
EPEC	Evropski ekspertski centar za JPP
ESIA	Procena uticaja na životnu sredinu i društvo
EU	Evropska unija
BJRM	Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija
IKT	Informaciona i komunikaciona tehnologija
NFB	Nefinansijske koristi
NPV	Neto sadašnja vrednost
OB	Sklonost optimizmu
OPEX	Operativni troškovi
JPP	Javno-privatno partnerstvo
PSB	Referentna vrednost javnog sektora
PSC	Komparator troškova javnog sektora
ROE	Prinos na vlasnički kapital
SA	Analiza prikladnosti
SIA	Procena društvenog uticaja
SLA	Sporazum o nivou usluga
DPN	Društvo za posebne namene
TIP	Tradicionalna nabavka infrastrukture
UK	Ujedinjeno Kraljevstvo
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 pripremu i nabavku projekta JPP pripada seriji priručnika EPEC-a čiji je cilj jačanje kapaciteta vlada 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 uložениh 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 ispitivanja 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).*

– **Priručnik za nabavke JPP**

*Ovaj dokument detaljnije opisuje korake po kojima se obično odvija faza nabavke, a posebno karakteristike koje bi javno telo po pravilu trebalo da uključi u pretkvalifikacioni informativni dokument i u dokument sa pozivom za podnošenje ponuda.*

– **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 upotrebu različitih smernica koje su pripremljene u okviru ovog WBIF EPEC zadatka kako bi pomogle javnim telima u svakoj od faza projektnog ciklusa JPP.

Da bi pomogao licima koja se u praksi bave JPP, ovaj 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.

Ovaj vodič naročito često pominje EPEC-ov alat za proveru stanja pripremljenosti projekta („PPST” ili „Alat”). PPST je usmeren na procenu stanja pripremljenosti datog projekta JPP, poređenjem sa tipičnim postupkom razvoja projekta JPP koji primenjuje dobru praksu do trenutka kada se može utvrditi da je projekat spreman za pokretanje procesa javne nabavke. Alatom se ocenjuje stanje pripremljenosti projekta JPP i ističu eventualni nedostaci u postupku pripreme.

---

\* 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 održiv, uravnotežen privredni rast i inkluzivan društveni razvoj u zemljama Zapadnog Balkana. Imajući u vidu budžetska ograničenja, a očekujući koristi od znatnih dobitaka na efikasnosti kroz učešće privatnog sektora, vlade u regionu se sve više okreću ka javno-privatnim partnerstvima (JPP) kao jednom od načina da se ubrzaju investicije u infrastrukturu, omogući pristup privatnom finansiranju i poboljša pružanje usluga.

### 1.1 Uvod u javno-privatna partnerstva (JPP)

Izraz JPP opisuje dugoročni ugovorni odnos u kome javno telo i privatni partner saraduju kako bi obezbedili objekte javne infrastrukture i pripadajuće usluge. Javno telo vrši plaćanja po učinku privatnom partneru povezana sa raspoloživošću i/ili upotrebom objekta i pružanjem usluga. Alternativno, javno telo dodeljuje privatnom partneru pravo da ostvaruje prihod od pružanja usluga (npr. naknada za korišćenje mosta). Na osnovu tog ugovora, privatni partner snosi znatne rizike i odgovornosti u oblasti upravljanja.

Vrste ugovora o JPP koje se najčešće koriste jesu za projekte koji ili podrazumevaju aranžman za plaćanje na osnovu raspoloživosti (poznat i pod nazivom JPP u kome naknadu plaća država – eng. *government-pay* PPP) ili se oslanjaju na plaćanja krajnjih korisnika (npr. u slučaju koncesija, kao što je putarina) ili kombinuju te dve vrste plaćanja u mešovitom obliku (npr. JPP sa mešovitim plaćanjem).

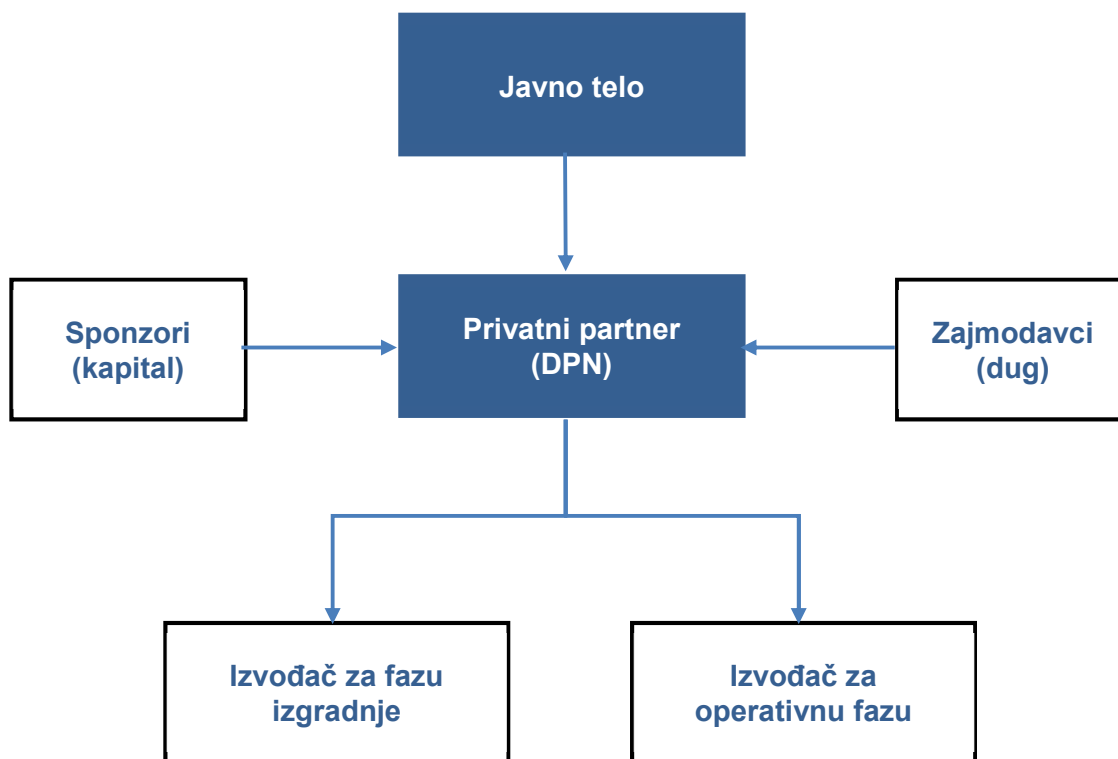
Zajedničke karakteristike ugovora o JPP navedene su u daljem tekstu, u okviru 1, dok je tipična struktura JPP prikazana na slici 2.

#### Okvir 1 – Zajedničke karakteristike JPP

- *dugoročni ugovor između javnog tela („javno telo”) i društva iz privatnog sektora („privatni partner”, koje je obično osnovano kao društvo za posebne namene ili DPV) zaključen radi realizacije projekta i pružanja javne usluge;*
- *naglasak na specifikaciji usluga kao rezultata projekta umesto na ulaznim faktorima projekta, uzimajući u obzir zahteve projekta tokom celog njegovog veka trajanja;*
- *prenos rizika projekta na privatnog partnera, naročito u pogledu projektovanja, izgradnje, funkcionisanja i/ili finansiranja projekta;*
- *upotreba privatnog finansiranja (najčešće projektnog finansiranja) zajmodavca kao podrška protiv rizika prenetih na privatnog partnera;*
- *nagrađivanje privatnog partnera bilo plaćanjem krajnjih korisnika za uslugu (u projektima gde korisnici plaćaju za uslugu ili koncesijama), bilo kroz plaćanja od javnog tela (projekti na osnovu raspoloživosti) ili kombinacijom ta dva modela;*

- u JPP na osnovu raspoloživosti, upotreba sistematskih načina za vršenje finansijskih odbitaka od plaćanja za usluge kako bi se obezbedilo pružanje usluge u dogovorenom kvalitetu i obimu.

Slika 2 – Tipična struktura projekta JPP



Glavni motiv za primenu pristupa nabavci posredstvom JPP u realizaciji projekta jeste postizanje ishoda koji predstavlja dobar odnos između dobijene vrednosti i uloženi sredstava (ili VfM). Uobičajeni razlozi za korišćenje JPP pristupa u realizaciji projekta – i postizanje VfM – navedeni su u nastavku, u okviru 2.

Javno telo bi trebalo da bude u mogućnosti da identifikuje svoje glavne motive sa ovog spiska ako želi da se uveri u postojanje jakog, pozitivnog opravdanja za nabavku projekta kao JPP. (Videti kontrolnu listu za kvalitativnu ocenu VfM u Vodiču za kvalitativnu i kvantitativnu procenu odnosa dobijene vrednosti i uloženi sredstava, odeljak 5.2)

#### Okvir 2 – Uobičajeni motivi za korišćenje JPP da bi se ostvario VfM pri realizaciji projekta

- Bolje dugoročno održavanje objekata
- Viši kvalitet i veća doslednost u pružanju usluga
- Bolje dugoročno upravljanje rizicima
- Smanjen rizik interakcije učesnika zahvaljujući objedinjavanju obaveza u pogledu projektovanja, izgradnje i pružanja usluga
- Veća vidljivost i izvesnost ukupnih troškova projekta
- Veća izvesnost blagovremene isporuke objekata u okviru budžeta

- *Mogućnost za inovacije privatnog sektora u pogledu rešenja za projektovanje, izgradnju i pružanje usluga*
- *Pristup veštinama u privatnom sektoru koje ne postoje u javnom sektoru*
- *Mogućnost javnog sektora da se usredsredi na svoje osnovne delatnosti pružanja javnih usluga*
- *Pristup kontroli predloga za realizaciju projekta koju vrši treća strana (npr. finansijer)*
- *Reforma postojećih praksi javnog sektora (npr. u javnim nabavkama, upravljanju projektima, upravljanju aktivom)*
- *Angažovanje kapitala privatnog sektora da bi se omogućilo dodatno i/ili ranije pružanje usluga*
- *Delotvornije ostvarivanje prihoda kroz bolje korišćenje sredstava*
- *Usklađivanje dugoročnih koristi od infrastrukture sa dugoročnim finansiranjem*

#### **Dodatna literatura**



*PPP Motivations and Challenges for the Public Sector [Motivacije i izazovi JPP za javni sektor], EPEC (2015)*



*Hurdles to PPP investments [Prepreke investicijama u JPP], EPEC (2016)*

## **1.2 Projektni ciklus JPP**

Ova smernica je koncipirana u kontekstu *projektne ciklusa JPP*. Projektni ciklus je niz koraka po kojima se odvija tipičan projekat JPP od početnog definisanja obima projekta do njegovog završetka i pružanja predviđenih usluga. Projektni ciklus je podeljen u četiri faze, a svaka faza u dve podfaze:

- **Prva faza: Identifikacija projekta**
  - o Identifikacija i izbor projekta
  - o Procena prikladnosti projekta za JPP
- **Druga faza: Priprema projekta**
  - o Upravljanje procesom i planiranje procesa
  - o Razvoj projekta JPP
- **Treća faza: Nabavka projekta**
  - o Proces nadmetanja
  - o Zaključenje ugovora o JPP i zatvaranje finansijske konstrukcije
- **Četvrta faza: Sprovođenje projekta**
  - o Upravljanje ugovorom
  - o Naknadna ocena

Na slici 3. prikazana je svaka od četiri faze i podfaze u okviru svake faze, zajedno sa sažetkom glavnih aktivnosti koje se u njima obavljaju.

**Slika 3 – Faze u projektnom ciklusu JPP**

Prva faza		
Identifikacija projekta		
Podfaza	Korak	Aktivnost
<b>1. Identifikacija i odabir projekta</b>	Procena potreba	- <i>Sprovesti procenu potreba</i>
	Analiza investicionih opcija	- <i>Prikupiti podatke i informacije o ciljevima i obimu projekta</i> - <i>Utvrđiti odgovarajuće investicione opcije</i>
	Studije izvodljivosti	- <i>Proceniti tehničku, finansijsku i ekonomsku izvodljivost koncepta projekta (npr. analizom troškova i koristi)</i> - <i>Izvršiti analizu ekonomske održivosti (npr. analizom ekonomičnosti)</i>
	Početne procene	- <i>Pristupačnost</i> - <i>Alokacija rizika</i> - <i>Računovodstveni tretman</i> - <i>Prihvatljivost za zajmodavce</i>
<b>2. Ocena prikladnosti projekta za JPP</b>	Ocena prikladnosti JPP i početna kvalitativna procena VfM	- <i>Proceniti prikladnost projekta za nabavku kroz JPP razmatranjem karakteristika projekta i okvira uslova</i>
Druga faza		
Priprema projekta		
Podfaza	Korak	Aktivnost
<b>1. Upravljanje procesom i planiranje procesa</b>	Formiranje projektnog tima i rukovodeće strukture	- <i>Formirati tim za upravljanje projektom</i> - <i>Definisati rukovodeću strukturu projekta JPP</i>
	Angažovanje tima savetnika na projektu	- <i>Utvrđiti stručne potrebe tima javnog tela; zatim</i> - <i>Odabrati savetnike koji će zadovoljiti te potrebe</i>
	Izraditi plan i dinamiku projekta	- <i>Identifikovati projektne aktivnosti i kritičnu putanju</i> - <i>Razraditi detaljan plan i dinamiku projekta</i>
<b>2. Razvoj projekta JPP</b>	Proces ocenjivanja projekta	- <i>Studije izvodljivosti: utvrđivanje obima i strukture projekta</i> - <i>Procena pristupačnosti</i> - <i>Procena dobijene vrednosti u odnosu na uložena sredstva</i> - <i>Analiza i alokacija rizika</i> - <i>Procena mogućnosti finansiranja i prihvatljivosti za zajmodavce</i> - <i>Procena tržišta</i>
	Statistička klasifikacija ugovora	- <i>Uvod u statističke pristupe</i>
Treća faza		
Nabavka projekta		
Podfaza	Korak	Aktivnost
<b>1. Proces nadmetanja</b>	Obaveštenje o nabavci, poziv za pretkvalifikaciju i uži izbor kandidata	- <i>Izdati obaveštenje o nabavci ili javni poziv</i> - <i>Poslati informativni dokument i poziv za pretkvalifikaciju stranama koje izraze zainteresovanost za učešće u postupku javne nabavke</i> - <i>Izvršiti uži izbor kandidata koji ispunjavaju pretkvalifikacione kriterijume</i>

<b>2. Ugovor o JPP i zatvaranje finansijske konstrukcije</b>	Poziv za podnošenje ponuda	- <i>Poslati dokumente sa pozivom za podnošenje ponuda kandidatima koji su ušli u uži izbor, uključujući predloženi nacrt ugovora o JPP</i>
	Komunikacija sa ponuđačima	- <i>Održati jedan ili više sastanaka sa svakim ponuđačem u cilju razvoja potencijalnih rešenja za ponudu</i> - <i>Pružiti sva neophodna pojašnjenja ponuđačima i ažurirati konkursnu dokumentaciju / nacrt ugovora o JPP</i> - <i>Pozvati na podnošenje konačnih ponuda</i>
	Ocena ponuda i utvrđivanje najpovoljnijeg ponuđača	- <i>Oceniti ponude koje ispunjavaju uslove, koristeći unapred objavljene kriterijume za ocenu</i> - <i>Izabrati prvorangiranu ponudu kao najpovoljniju ili najuspešnije ponudu</i>
	Finalizacija ugovora o JPP	- <i>Finalizovati detalje ugovora o JPP sa najpovoljnijim/najuspešnijim ponuđačem</i> - <i>Uneti eventualne dogovorene nesusštinske izmene u ugovor o JPP iz ponude</i>
	Zaključivanje sporazuma o finansiranju	- <i>Zajmodavci najpovoljnijeg/najuspešnijeg ponuđača sprovode svoju detaljnu kontrolu i potvrđuju uslove finansiranja</i> - <i>Sa najpovoljnijim/najuspešnijim ponuđačem, finalizovati uslove sporazuma o finansiranju / sporednih sporazuma sa zajmodavcima</i>
	Dodela ugovora i zatvaranje finansijske konstrukcije	- <i>Izdati obaveštenje neuspešnim ponuđačima o nameri dodele ugovora (period mirovanja)</i> - <i>[Pod pretpostavkom da nema pravnih prepreka] ugovor o JPP se potpisuje (zaključenje ugovora) zajedno sa svim pratećim sporazumima i sporazumom o finansiranju (zatvaranje finansijske konstrukcije)</i> - <i>Sve strane ispunjavaju sve preostale preduslove neophodne za punovažnost ugovora o JPP</i>

<b>Četvrta faza Sprovođenje projekta</b>	
<b>Podfaza</b>	<b>Korak</b>
<b>1. Upravljanje ugovorom</b>	Dodeliti upravljačke odgovornosti
	Pratiti i upravljati realizacijom projekta i pružanjem usluga
	Upravljati promenama dozvoljenim u ugovoru o JPP
	Upravljati promenama koje nisu predviđene u ugovoru o JPP
	Rešavanje sporova
<b>2. Naknadna ocena</b>	Aranžmani za situaciju kada se ugovor o JPP završi (povraćaj)
	Definisati institucionalni okvir
	Definisati analitički okvir

### 1.3 Vodič za pripremu i nabavku JPP

Ovaj vodič 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 je usmeren na pružanje okvira za mnoge odluke koje javno telo mora donositi prilikom pripreme i nabavke projekta JPP.

U ovom vodiču se prikazuju ključna pitanja koja treba razmatrati prilikom obavljanja raznih aktivnosti u okviru prve, druge i treće faze projektnog ciklusa:

**Prva faza: Identifikacija projekta** obrađena je u **odeljku 2**.

*Prva podfaza ove faze obuhvata pitanja kao što su procena potrebe za projektom (uključujući njegove ciljeve), analiza različitih investicionih opcija, studije izvodljivosti i, ako se razmatra opcija JPP – početna procena pitanja kao što su pristupačnost, alokacija rizika i prihvatljivost za zajmodavce.*

*U drugoj podfazi vrši se ocena prikladnosti JPP i početna kvalitativna procena VfM.*

**Druga faza: Priprema projekta** obrađena je u **odeljku 3**.

*Tokom prve podfaze ove faze projekta javno telo bi po pravilu trebalo da formira projektni tim i rukovodeće strukture za odlučivanje i odobravanje. Ono bi takođe trebalo da angažuje tim savetnika na projektu (pravnih, finansijskih i tehničkih) i da izradi plan projekta i dinamiku realizacije.*

*U drugoj fazi, postupak ocene projekta započet u prvoj fazi nastavlja se detaljnije kako bi se proverile date pretpostavke i doneti zaključci. Po potrebi, može se izvršiti početna procena moguće statističke klasifikacije ugovora o JPP.*

**Treća faza: Nabavka projekta** obrađena je u **odeljku 4**.

*Ova faza obuhvata uobičajene aktivnosti postupka javne nabavke (pretkvalifikaciju kandidata i izbor najpovoljnijeg ponuđača u prvoj podfazi) uz dodatne karakteristike nabavke JPP, uključujući (u drugoj podfazi) postupke zaključenja ugovora i zatvaranja finansijske konstrukcije.*

Pošto je ovaj vodič pripremljen za javna tela na Zapadnom Balkanu, mora se imati u vidu:

- da se prilikom osmišljavanja projekta JPP, uključujući u procesima ocene i nabavke JPP, mora uzeti u obzir pravni i institucionalni okvir svake zemlje;
- da sadržaj ovog vodiča ne može zameniti potrebu za specijalizovanim savetnicima na projektu JPP. Međutim, ovaj vodič bi trebalo da pomogne javnim telima da vode produktivniji dijalog sa svojim savetnicima na projektu.

## 2. Prva faza – Identifikacija projekta

U ovom odeljku se daje sažet prikaz glavnih pitanja u okviru faze identifikacije projekta, koja se odvija pre faza pripreme i nabavke.

Faza identifikacije projekta je prva, kritična faza tokom koje javno telo utvrđuje da li je izabrani projekat:

- **tehnički, finansijski i ekonomski izvodljiv** (prva podfaza); i
- **prikladan za nabavku** kroz JPP (druga podfaza). Ova podfaza često uključuje i procenu kojom se utvrđuje može li se očekivati da JPP ostvari bolji VfM nego tradicionalni pristup nabavci.

**Slika 4 – Faza identifikacije projekta**

Prva faza Identifikacija projekta		
Podfaza	Korak	Aktivnost
1. Identifikacija i izbor projekta	Procena potreba	- <i>Sprovesti procenu potreba</i>
	Analiza investicionih opcija	- <i>Prikupiti podatke i informacije o ciljevima i obimu projekta</i> - <i>Utvrđiti odgovarajuće investicione opcije</i>
	Studije izvodljivosti	- <i>Proceniti tehničku, finansijsku i ekonomsku izvodljivost koncepta projekta (npr. analizom troškova i koristi)</i> - <i>Izvršiti analizu ekonomske održivosti (npr. analizom ekonomičnosti)</i>
	Početne procene	- <i>Pristupačnost</i> - <i>Alokacija rizika</i> - <i>Računovodstveni tretman</i> - <i>Prihvatljivost za zajmodavce</i>
2. Ocena prikladnosti projekta za JPP	Ocena prikladnosti JPP i početna kvalitativna procena VfM	- <i>Proceniti prikladnost projekta za nabavku kroz JPP razmatranjem karakteristika projekta i okvirnih uslova</i> - <i>Početna kvalitativna procena VfM</i>

## Prva podfaza – Identifikacija i izbor projekta

### 2.1 Planiranje i određivanje prioriteta kod investicija u javnu infrastrukturu

Rigorozan proces planiranja i određivanja prioriteta važan je kod investicija u javnu infrastrukturu da bi se postigao VfM u realizaciji infrastrukture. Određivanjem prioriteta se obezbeđuje da se ograničeni kapaciteti i budžetska sredstva javnih tela ne koriste za planiranje manje važnih projekata. Projekti se po pravilu biraju sa šireg spiska projekata koji su deo nacionalnog (ili, u nekim slučajevima, subnacionalnog) *plana investicija u infrastrukturu*.

Nacionalni ili regionalni *planovi investicija u infrastrukturu* jedan su od načina da se identifikuju takve potrebe i prioriteti. Oni se po pravilu izrađuju periodično (npr. svake tri godine ili pet godina) da bi se njima rešavale buduće investicione potrebe bilo na nivou sektora (npr. nacionalni plan razvoja saobraćaja) ili u više sektora. Te investicije mogu podrazumevati investicije u novu javnu infrastrukturu i u opravku i zamenu ili unapređenje postojeće infrastrukture na osnovu prognoza nove ili izmenjene tražnje za uslugama. Ti planovi sadrže spisak predloženih projekata, od kojih neki mogu biti pogodni za realizaciju korišćenjem JPP.

Izrada planova investicija u infrastrukturu treba da se sprovodi na transparentan način. Ona podrazumeva razgovore između mnogih zainteresovanih strana, uključujući državne službe i/ili resorna ministarstva, državne agencije (npr. nacionalne agencije za puteve), subnacionalne organe (regione, pokrajine, gradove), privatni sektor i civilno društvo. Pošto investicije u infrastrukturu mogu izazvati sporove, važno je obaviti široke konsultacije sa relevantnim zainteresovanim stranama kako bi se došlo do konsenzusa.

Na osnovu preliminarnih studija i analize potreba i ograničenja, u infrastrukturnom planu se identifikuje spisak prioritetnih projekata koji zaslužuju dalju ocenu i razradu. Međutim, u njemu se – u ovoj fazi procesa planiranja – ne navodi kako te projekte treba sprovesti (npr. primenom tradicionalne metode nabavke ili JPP).

#### **Dodatna literatura**



Za detaljnija pitanja u pogledu izbora i definisanja investicija videti: *Project Preparation Status Tool [Alat za proveru stanja pripremljenosti projekta]*, EPEC (2014)

### 2.2 Procena potreba

Investicione politike koje se odnose na infrastrukturu imaju veliki ekonomski i društveni uticaj. Dok neodgovarajuća infrastruktura i nedovoljno pružanje javnih usluga ograničavaju privredni rast i društveni napredak, dobre inicijative za investicije u infrastrukturu mogu značajno poboljšati život ljudi i podstaći poslovanje.



*Procena potreba* trebalo bi da proceni društvene i ekonomske potrebe za projektom, pri čemu treba da se pridržava priznatog sistematskog pristupa i zasniva na pouzdanim i relevantnim podacima.

Po pravilu, potreba za investicijama u infrastrukturu nastaje zbog okolnosti kao što su:

- **nedovoljan kapacitet postojeće infrastrukture** da zadovolji sve veću tražnju za uslugama (npr. preopterećene saobraćajnice, nedovoljna raspoloživost zdravstvenih usluga što pokazuju duge liste čekanja, itd);
- **tehnička zastarelost postojeće infrastrukture** (npr. u nacionalnim komunikacionim sistemima za hitne službe ili u kontrolnim sistemima značajne transportne infrastrukture, kao što je železnička signalizacija);
- postojeća infrastruktura koja **više ne ispunjava regulatorne i/ili standarde zaštite životne sredine** (npr. emisija iz termoelektrana na uglj ili neodgovarajući načini upravljanja čvrstim otpadom);
- potreba za **zamenom oštećene ili dotrajale infrastrukture** zbog prirodnih katastrofa, lošeg održavanja ili drugih destruktivnih dejstava.

Ishod procene potreba treba da bude potvrda postojanja objektivne potrebe za realizacijom određene investicije. Njome se utvrđuje raskorak između dogovorenog skupa ciljeva i postojećih rešenja koji bi investicijom trebalo da se prevaziđe.

Važno je pojasniti da analiza potreba ne dovodi do izbora pristupa nabavke i na nju ne bi trebalo da utiče hoće li se projekat realizovati primenom konvencionalnog pristupa ili JPP.

### **2.3 Ekonomska analiza troškova i koristi (ECBA)**

*Ekonomskom analizom troškova i koristi (ECBA)* procenjuje se da li koristi koje društvu donosi određena javna investicija opravdavaju i premašuju ukupne troškove njenog sprovođenja.

Pored stvarnih novčanih troškova i prihoda koji se ostvaruju projektom, ECBA treba da razmotri i društvene, ekološke i ekonomske prednosti i nedostatke investicije. Na primer, kod projekta u oblasti saobraćaja, koristi koje se mogu novčano izraziti mogu uključivati procenjene vrednosti ušteda zbog kraćeg vremena putovanja, unapređene bezbednosti, smanjenja zagađenja, manjeg broja nesreća i smanjenja troškova održavanja infrastrukture.

Glavni rezultat ECBA je procena *ekonomske neto sadašnje vrednosti (ENPV)* investicije, izražene kao razlika između neto ukupnih ekonomskih prednosti (tj. koristi) i neto ukupnih ekonomskih nedostataka (tj. troškova) projekta tokom njegovog veka trajanja. Oni se diskontuju odgovarajućom diskontnom stopom (koju po pravilu utvrđuje vlada) koja odražava javnu perspektivu prilikom odlučivanja o investiranju u infrastrukturu.

Dve metodologije koje se najčešće koriste za utvrđivanje diskontne stope jesu:

- **finansijska perspektiva** (najčešće korišćena): diskontna stopa koja se temelji na prosečnoj ceni zaduživanja države, merenoj kao prinos na državne obveznice uporedive ročnosti. Diskontna stopa se može vremenom promeniti da bi se odrazila kretanja na tržištu kapitala; i
- **društveno-ekonomska perspektiva**: diskontna stopa koju određuje država na osnovu ekonomski izvedenih pretpostavki dosledno primenjenih na sve projekte. Društveno-ekonomska diskontna stopa se po pravilu retko menja kako bi odrazila makro promene korišćenih pretpostavki.

U svim okolnostima, bez obzira na osnovu diskontne stope, treba sprovesti samo projekte sa pozitivnom ENPV.

#### **Dodatna literatura**



*Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects: Economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014-2020 [Vodič za analizu troškova i koristi investicionih projekata: Alat za ekonomsku ocenu za kohezionu politiku 2014–2020], European Commission (2014)*

## **2.4 Analiza investicionih opcija**

*Analizom investicionih opcija* identifikuje se i procenjuje niz mogućih tehničkih, pravnih i finansijskih opcija za realizaciju određene usluge javne infrastrukture prema traženim specifikacijama rezultata. Ona omogućuje javnom telu da uporedi alternativne investicije i da izabere najbolju opciju kao odgovor na određenu potrebu za uslugama.

Tipični koraci u analizi investicionih opcija su:

- identifikacija svih raspoloživih investicionih opcija (od kojih jedna može podrazumevati da se ne preduzme ništa);
- preliminarna analiza finansijskog uticaja svake od razmatranih opcija;
- uporedna ECBA svake od razmatranih opcija; i
- *preliminarna analiza pristupačnosti* (za dodatne informacije videti odeljak 3.4).

Treba primetiti da različite razmatrane investicione opcije, mada ispunjavaju određene minimalne zahteve, nemaju nužno iste troškovne implikacije, te je stoga malo verovatno da će biti jednake u pogledu pružanja usluge. To podrazumeva da ishod analize investicionih opcija ne zavisi isključivo od objektivnih elemenata, nego i od kvalitativnih i strateških aspekata.

U fazi analize investicionih opcija, javno telo još uvek neće biti u prilici da donese odluku da li je JPP najbolji način da se nabavi najpovoljnija investiciona opcija. Ta procena će se izvršiti tek kada se izabere najpovoljnija investiciona opcija.

## **Dodatna literatura**



Za smernice za razvoj projekta JPP i procenu opcija JPP u odnosu na alternativne opcije razvoja projekta, videti *Project Preparation Status Tool [Alat za proveru stanja pripremljenosti projekta]*, EPEC (2014)

### **2.5 Politička podrška i konsultacije sa zainteresovanim stranama**

Dosledna i snažna politička podrška na visokom nivou i javna podrška programu ili projektu JPP od suštinskog je značaja za sprovođenje svih, a naročito velikih JPP.

Javno izražavanje podrške od strane vlade može poboljšati koordinaciju između zainteresovanih strana u javnom sektoru i smanjiti neizvesnosti za privatni sektor. Te neizvesnosti se mogu dodatno smanjiti ako je projekat JPP deo postojećeg nacionalnog investicionog plana, dokazujući svoj doprinos (i značaj) razvojnim ciljevima vlade.

Podrška kreatora politike na visokom nivou i zvaničnika projektu JPP od ključnog je značaja za prevazilaženje potencijalnih prepreka razvoju projekta (npr. ako je potrebna legalizacija ili dodatna alokacija iz budžeta) i za posredovanje između suprotstavljenih zainteresovanih strana. Pored toga, *politička izjava* vlade ili relevantnog javnog tela o JPP može pomoći da se naglasi dugoročna podrška JPP uopšte, kao i konkretnom projektu.

Postizanje široke javne podrške projektu može pozitivno doprineti njegovom uspešnom sprovođenju time što će smanjiti otpor planovima koji bi inače mogao dovoditi do zastoja. Stalna komunikacija sa zainteresovanim stranama i proces konsultacija mogu stoga pomoći informisanju zainteresovanih strana i šire javnosti o očekivanim koristima od investicije.

Konsultacije sa zainteresovanim stranama treba da se vode ne samo u toku faze identifikacije projekta nego i tokom kasnijih faza pripreme i nabavke projekta. Učešće privatnog sektora može takođe biti korisno u kasnijim fazama kada se pripremaju detaljni rešenja i prilikom izbora pobedničke ponude.

### **2.6 Predinvesticiona studija**

*Predinvesticiona studija* je analiza, na visokom nivou, glavnih karakteristika projekta. Ta studija može obuhvatati i procenu potreba, kao i ekonomsku analizu troškova i koristi kakve su već razmatrane u prethodnim pododeljcima.

Predinvesticiona studija može sadržati preliminarno razmatranje sledećih tema:

**Tehnička izvodljivost:** razmatranje pitanja kao što su:

- Može li se tehnička izvodljivost projekta dokazati bez većih nedoumica?
- Da li su utvrđeni glavni tehnički i operativni rizici?
- Da li je utvrđeno zemljište neophodno za razvoj projekta?; i
- Postoji li idejni projekat (na primer, da bi se dokazala izvodljivost)?

**Pravna izvodljivost:** razmatranje pitanja kao što su:

- Da li javno telo ima pravna ovlašćenja da pripremi, finansira, izvrši javnu nabavku i sprovede projekat?
- Koja su pravna i administrativna odobrenja neophodna i ko ih obezbeđuje?; i
- Da li će biti neophodno menjati neke zakone ili propise?

**Finansijska izvodljivost:** razmatranje pitanja kao što su:

- Koje su glavne troškovne komponente projekta?
- Da li je izvršena prethodna analiza tržišne tražnje?
- Da li su pretpostavke o tarifama/cenama realne (ako se razmatra model koncesije)?
- Da li je projekat pristupačan – bilo za vladu ili potrošače ili i jedne i druge?; i
- Da li su identifikovani svi glavni finansijski i komercijalni rizici?

**Izvodljivost sa aspekta uticaja na životnu sredinu i društvo:** razmatranje pitanja kao što su:

- Koji su očekivani društveni uticaji projekta?
- Očekuju li se značajni uticaji na životnu sredinu?; i
- Mogu li se očekivani negativni društveni uticaji i uticaji na životnu sredinu ublažiti?

Rezultati preinvesticione studije treba javnom telu da pruže dovoljno informacija za odlučivanje da li projekat opravdava prelazak u drugu podfazu ove faze, a naročito izradu sveobuhvatnije *kompletne studije izvodljivosti* kako je navedeno u odeljku 3.3.

## Druga podfaza – Ocena prikladnosti JPP

### 2.7 Test prikladnosti JPP

*Test prikladnosti JPP* utvrđuje da li projekat poseduje osnovne karakteristike neophodne da bi se mogao nabaviti kao JPP. Test se može koristiti da se ispituju pojedinačni projekti ili da se ispituju svi planirani projekti u planu investicija u infrastrukturu kako bi se napravio izbor potencijalno prikladnih projekata JPP. Cilj tog testa, međutim, nije da se utvrde najprikladniji projekti JPP, nego da se odbace neprikladni projekti. Tako se mogu izbeći nepotrebni troškovi i složen postupak detaljne procene projekta koji očigledno ne može ostvariti VfM ako se nabavlja kao JPP.

Pri tome se može koristiti kontrolna lista, a rezultat provere će ukazati da li je projekat:

- **verovatno prikladan**; ili
- **neprikladan**

za sprovođenje kao JPP.

Rezultati ovog testa mogu se razmatrati sa nadležnim višim zvaničnicima u telu koje vrši nabavku i, ako je celishodno, sa jedinicom za JPP, kako bi se utvrdilo da li javno telo treba da pređe u narednu fazu ili JPP opciju treba odbaciti.

### 2.8 Kontrolna lista za fazu identifikacije projekta

Pre nego što pređe na fazu pripreme, javni organ treba da proveri da li su glavna pitanja obrađena na odgovarajući način i da li su na pitanja sa kontrolne liste iz okvira 3. u nastavku dati zadovoljavajući odgovori.

#### Okvir 3 – Kontrolna lista za aktivnosti iz prve faze

- ✓ *Da li je potreba za investiranjem utvrđena u regionalnom/nacionalnom infrastrukturnom planu ili investicionom programu datog sektora?*
- ✓ *Da li je izrađena preliminarna studija potrebe za investiranjem?*
- ✓ *Da li je izvršena skorija analiza primenom opšte priznate metodologije za analizu troškova i koristi?*
- ✓ *Da li su različite investicione opcije ocenjene i rangirane?*
- ✓ *Postoje li dokazi političke podrške za najpovoljniju investicionu opciju?*
- ✓ *Da li su razmotreni interesi zainteresovanih strana?*
- ✓ *Da li je izrađena preinvesticiona studija?*
- ✓ *Da li je izrađena preliminarna procena dobijene vrednosti u odnosu na uložena sredstva da bi se utvrdilo jesu li tehnički i pravni aspekti investicije prikladni za JPP?*

### **Dodatna literatura**



*PPP Project Preparation Status Tool [Alat za proveru stanja pripremljenosti projekta JPP], EPEC (2014)*



Za detaljan opis početne procene VfM, videti: *A Guide to the qualitative and quantitative assessment of Value for Money [Vodič za kvalitativnu i kvantitativnu procenu odnosa dobijene vrednosti i uloženi sredstava u JPP], EPEC (2018)*

**Slika 5 – Kontrolna lista za početnu kvalitativnu procenu VfM**

<b>Pravni i regulatorni okvir</b>	
B.1	Može li se projekat nabaviti kao JPP u postojećem pravnom okviru?
B.2	Da li postojeći pravni i regulatorni okvir dozvoljava da privatni sektor pruža javnu uslugu?
B.3	Da li javno telo poseduje neophodna pravna ovlašćenja da pripremi, nabavi i zaključi dati ugovor o JPP i ostale sporazume?
B.4	Da li kreatori politike na visokom nivou i zvaničnici podržavaju sprovođenje projekta kao JPP?
B.5	Postoje li dokazi da korisnici i ostale relevantne zainteresovane strane podržavaju projekat koji se nabavlja kao JPP?
<b>Kapacitet javnog i privatnog sektora</b>	
C.1	Da li javno telo ima pristup odgovarajućim veštinama, iskustvu i znanju neophodnim za pripremu, nabavku i upravljanje JPP?
C.4	Može li privatni sektor obezbediti pristup neophodnim veštinama/iskustvu koji nisu na raspolaganju javnom sektoru?
C.5	Da li su slični projekti JPP već uspešno sprovedeni u zemlji ili regionu u poslednjih pet godina?
<b>Karakteristike specifične za projekat</b>	
D.1	Pružila li projekat mogućnost objedinjavanja projektovanja, izgradnje, finansiranja, funkcionisanja i održavanja infrastrukturnog objekta kako bi se smanjili ukupni troškovi projekta?
D.3a	Da li je transakcioni trošak pripreme i nabavke projekta kao JPP opravdan u odnosu na vrednost projekta?
D.3b	Za manje pojedinačne projekte, postoje li mogućnosti da se ukupan transakcioni trošak smanji objedinjavanjem projekta sa drugim projektima ili korišćenjem programskog pristupa?
D.11	Da li se projektom odgovara na dugoročnu, predvidivu i stabilnu potrebu za javnom uslugom za koju se ne očekuje da se znatno promeni tokom trajanja ugovora o JPP?
D.13	Da li je jasno da ne postoje nikakve očigledne koristi ili sinergije koje bi se mogle ostvariti proširenjem postojećeg upravljanja poslovanjem od strane javnog tela?

### 3. Druga faza – Priprema projekta

U fazi pripreme projekta, javno telo uspostavlja rukovodeću strukturu za projekat i vrši detaljnije analize pitanja (kao što su pristupačnost i rizik), a sprovodi dalje procene VfM (videti sliku 6).

Te aktivnosti dovode javno telo u položaj da bude spremno za fazu javne nabavke (treća faza), pod pretpostavkom da projekat nastavi da dokazuje svoju prikladnost za JPP i potencijal za ostvarivanje VfM.

**Slika 6 – Druga faza: Priprema projekta**

Druga faza		Priprema projekta	
Podfaza	Korak	Aktivnost	
<b>1. Upravljanje procesom i planiranje procesa</b>	Formiranje projektnog tima i rukovodeće strukture	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Formirati tim za upravljanje projektom</i></li> <li>- <i>Definisati rukovodeću strukturu projekta JPP</i></li> </ul>	
	Angažovanje tima savetnika na projektu	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Utvrđiti stručne potrebe tima javnog tela; zatim</i></li> <li>- <i>Odabrati savetnike koji će zadovoljiti te potrebe</i></li> </ul>	
	Izraditi plan i dinamiku projekta	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Identifikovati projektne aktivnosti i kritičnu putanju</i></li> <li>- <i>Razraditi detaljan plan i dinamiku projekta</i></li> </ul>	
<b>2. Razvoj projekta JPP</b>	Proces ocenjivanja projekta	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Studije izvodljivosti: utvrđivanje obima i strukture projekta</i></li> <li>- <i>Procena pristupačnosti</i></li> <li>- <i>Procena dobijene vrednosti u odnosu na uložena sredstva</i></li> <li>- <i>Analiza i alokacija rizika</i></li> <li>- <i>Procena mogućnosti finansiranja i prihvatljivosti za zajmodavce</i></li> <li>- <i>Procena tržišta</i></li> </ul>	
	Statistička klasifikacija ugovora	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Uvod u statističke pristupe</i></li> </ul>	



## Prva podfaza – Upravljanje procesom i planiranje procesa

Priprema, nabavka i sprovođenje velikog projekta JPP sa sobom nosi brojne izazove za javno telo. To zahteva utvrđivanje jasnih linija nadležnosti, odgovornosti i ovlašćenja za odlučivanje u svim podfazama projektnog ciklusa.

### 3.1 Projektni tim i organizacija

Zbog složenosti većine projekata JPP, dobra je praksa za javno telo da uspostavi odgovarajuću organizacionu strukturu za rukovođenje i upravljanje pripremnim aktivnostima na projektu. Stoga se ključni početni zadatak u drugoj fazi sastoji od formiranja *projektnog tima* i izrade *plana projekta*.

Dobro rukovođenje projektom stvara mehanizam odlučivanja u kome su licima sa znanjem, veštinama i iskustvom data odgovarajuća ovlašćenja tako da se usvojeni postupak za sprovođenje projekta može odvijati delotvorno i efikasno. Za veće projekte JPP često je neophodno angažovati spoljne saradnike u ulozi savetnika na projektu koji poseduju veštine i kompetencije koje možda nisu dostupne u okviru javnog tela.

#### 3.1.1 Razdvajanje procesa odobravanja projekta i upravljanja projektom

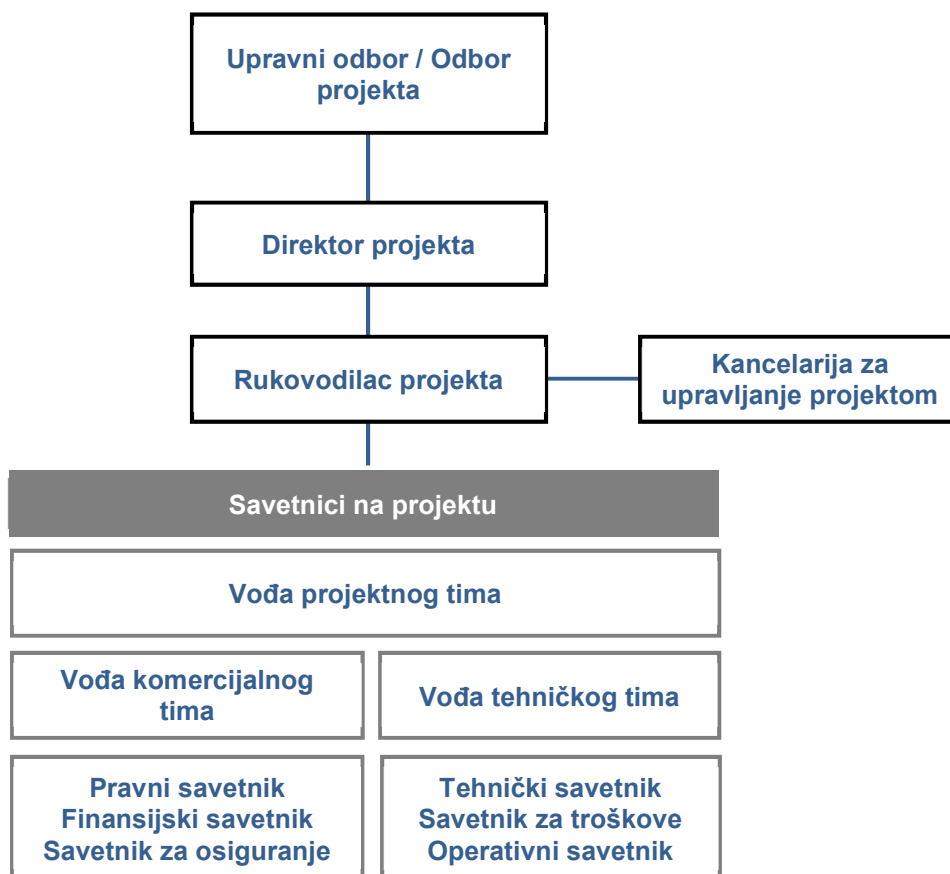
Uobičajeni način delotvornog sprovođenja procesa JPP jeste uspostavljanje dvojne strukture rukovođenja projektom (videti sliku 7), koju čine:

- **upravni odbor**, nadležan za odobravanje glavnih odluka neophodnih u ključnim koracima faza pripreme projekta i nabavke; i
- **projektni tim**, odgovoran za uspostavljanje *plana projekta* (videti odeljak 3.2), svakodnevno upravljanje projektom JPP u skladu sa planom projekta (uključujući upravljanje svim spoljnim savetnicima na projektu) i izveštavanje upravnog odbora.

Upravni odbor i projektni tim treba formirati na samom početku pripreme podfaze. Projektni tim će po pravilu nastaviti da bude odgovoran za fazu nabavke projekta (treća faza) sve do dodele ugovora o JPP.

Iskustvo je takođe pokazalo da javno telo može ostvariti znatne prednosti ako neki članovi projektnog tima nastave da igraju određenu ulogu u početnim podfazama faze sprovođenja (četvrte faze), prenoseći dragoceno znanje i razumevanje projekta kroz ceo projektni ciklus.

Slika 7 – Tipična struktura projektnog tima



#### ▪ Upravni odbor

Upravni odbor (koji se još naziva i *odbor projekta*) čine glavni učesnici iz javnog sektora, a predsedava mu viši funkcioner u javnom telu.

On se ne bavi svakodnevnim operativnim stvarima u vezi sa pripremom projekta, nego razmatra predloge koje daje projektni tim, a koji su od ključnog strateškog značaja za razvoj projekta. On je takođe odgovoran za donošenje ili odobravanje važnih odluka koje mu uputi projektni tim (npr. o alokaciji određenih rizika u okviru JPP ili odluke koje utiču na izdatke i budžete).

Dobra je praksa imati dokument koji jasno definiše ulogu i odgovornosti upravnog odbora, uključujući njegov sastav i način donošenja i evidentiranja odluka.

#### ▪ Projektni tim

Projektni tim je odgovoran za uspostavljanje plana projekta i za svakodnevno upravljanje projektom JPP u skladu sa tim planom (uključujući upravljanje savetnicima na projektu). On je odgovoran upravnom odboru kome podnosi izveštaje o aktivnostima tima i od koga traži odobrenja ili smernice za ključna pitanja. Projektni tim po pravilu čine stručnjaci iz javnog tela i/ili iz relevantnih ministarstava

Malo je verovatno da javno telo ima sve stručne kapacitete neophodne da sprovede projekat JPP u sopstvenoj režiji. Stoga su spoljni savetnici na projektu često nezamenljivi javnom telu koje sprovodi projekat JPP.

Projektni tim takođe može imati pristup veštinama i iskustvu jedinice za JPP. (U nekim slučajevima, nacionalna ili regionalna jedinica za JPP može igrati ulogu u rukovođenju projektom, a u tom slučaju svaka pomoć projektnom timu treba da se pruža uz uvažavanje mogućnosti pojave sukoba interesa). Videti okvir 4. u nastavku.

#### **Okvir 4 – Potencijalna uloga nacionalne ili regionalne jedinice za JPP**

*Jedinica za JPP može pomoći u koordinaciji, proceni, razvoju i sprovođenju projekata JPP. U zavisnosti od njene uloge i položaja u administraciji, njene odgovornosti mogu uključiti:*

- razvoj politika, procesa i standardizovanih dokumenata u vezi sa JPP;*
- jačanje stručnosti javnog sektora kroz događaje koji doprinose izgradnji kapaciteta;*
- promovisanje JPP u okviru javnog sektora i u privatnom sektoru;*
- podrška javnim telima u identifikovanju, pripremi, nabavci i praćenju projekata JPP; i*
- preispitivanje projekata JPP u okviru procesa rukovođenja i odobravanja.*

*Jedinica za JPP mora imati dovoljno finansijskih sredstava da bi održavala tim iskusnih i specijalizovanih stručnjaka.*

Javni organ treba da imenuje direktora projekta koji će voditi projektni tim. Kod većine vrsta projekata JPP ova uloga podrazumeva zaposlenje sa punim radnim vremenom. Lice koje je imenovano na taj položaj trebalo bi da ima neophodne veštine i iskustvo bitne za zadatke kojima će upravljati. Iskustvo u konkretnom sektoru i u nabavci projekata JPP često je od suštinskog značaja.

Direktor projekta obezbeđuje sveobuhvatno vođstvo i strateško usmeravanje projektnom timu i razvoju projekta. Lice na tom položaju takođe predstavlja glavnu tačku za kontakt sa upravnim odborom, obaveštavajući ih o važnim pitanjima.

Direktoru projekta pomaže rukovodilac projekta. Rukovodilac projekta je odgovoran za upravljanje svakodnevnim aktivnostima na projektu preko kancelarije za upravljanje projektom. Rukovodilac projekta je u principu lice koje koordinira sve ulazne faktore koje obezbeđuju savetnici na projektu i daje im uputstva. Odnos između direktora projekta i rukovodioca projekta jedan je od najvažnijih u okviru projektnog tima i oslanja se na blisku koordinaciju i komunikaciju.

Sastav projektnog tima treba da bude takav da on ima neophodnu stručnost koja obuhvata upravljanje projektom, finansijske, ekonomske, tehničke, tržišne (tražnja), poreske i računovodstvene aspekte, kao i pitanja osiguranja projekta JPP. Skup veština treba da uključi poznavanje procesa javne nabavke, poznavanje poslovanja u privatnom sektoru i praktično iskustvo u zaključivanju ugovora ili pregovaranju o ugovorima.

Projektni tim bi na početku projekta mogao biti relativno mali, ali za JPP srednje veličine ili veliko JPP od početnih koraka faze pripreme projekta treba angažovati dovoljno veliki i iskusan tim sa punim radnim vremenom.

## Dodatna literatura



Za smernice za upravljanje procesom i njegovo planiranje, videti *PPP Project Preparation Status Tool [Alat za proveru stanja pripremljenosti projekta JPP]*, EPEC (2014)



*Establishing and Reforming PPP Units: Analysis of EPEC Member PPP Units and Lessons Learnt [Osnivanje i reforma jedinica za JPP: Analiza jedinica za JPP članica EPEC i stečena iskustva]*, EPEC (2014)

### ▪ Savetnici na projektu JPP

Savetnici na projektu će često pomagati javnom telu na svakom koraku projektnog ciklusa JPP u obavljanju niza zadataka (videti okvir 5).

Uži tim savetnika obično čine finansijski savetnik, tehnički savetnik i pravni savetnik. Za druge specifične zadatke, npr. o uticaju na životnu sredinu, društveni uticaj, regulatorni rizik i pitanja u vezi sa osiguranjem možda će biti potrebni drugi specijalizovani konsultanti. Vrste potrebnih savetnika i zadaci koje obavljaju zavisice od projekta i od sopstvenih kadrova javnog tela.

Subjekti koji pružaju savetodavne usluge na projektima JPP po pravilu su:

- **advokatske kancelarije**, obično iskusne u javnopravnim i upravno-pravnim pitanjima, kao i u oblastima nabavke, poslovanja, finansija/bankarstva i poreza;
- **finansijske konsultantske kuće** koje mogu biti deo međunarodne računovodstvene i savetodavne grupe/mreže, deo investicione banke odnosno firme specijalizovane za JPP ili upravljanje javnim uslugama; i
- **tehničke konsultantske kuće** koje su često specijalizovane po sektorima (npr. za transport, socijalnu infrastrukturu); i javni subjekti, kao što su nacionalne ili sektorske jedinice za JPP koje su zadužene i kadrovski su opremljene za savetovanje na projektima.

## Okvir 5 – Zadaci koje obično obavljaju savetnici na projektu JPP

### Pravni savetnik

- *Savetuje javni sektor po pitanju pravnih ovlašćenja neophodnih za zaključivanje ugovora na projektu;*
- *Pomaže u proceni pravne izvodljivosti projekta;*
- *Savetuje o odgovarajućem postupku javne nabavke;*
- *Savetuje o početnom javnom pozivu;*
- *Savetuje o dokumentaciji za javnu nabavku, kao što su prethodni upitnici, pozivi za podnošenje ponuda i kriterijumi za ocenu;*
- *Sastavlja nacrt ugovora o JPP;*
- *Obezbeđuje da ponude ispunjavaju zakonske i ugovorne zahteve za njihovo podnošenje;*

- *Ocenjuje i savetuje o svim postupcima i ugovornim rešenjima tokom faze nabavke, uključujući pregovaranje o ugovoru; i*
- *Pružna podršku u pojašnjavanju i preciziranju pravnih aspekata.*

### **Tehnički savetnik**

- *Priprema pretpostavke za troškove izgradnje i operativne troškove;*
- *Pružna podršku javnom telu ulaznim podacima u vezi sa procenama rizika, pristupačnosti i VfM;*
- *Sastavlja zahteve u pogledu rezultata i specifikacije projekta JPP;*
- *Razrađuje mehanizme plaćanja u ugovoru o JPP (sa finansijskim savetnicima);*
- *Ocenjuje i savetuje o svim tehničkim rešenjima tokom faze nabavke;*
- *Detaljno analizira tehnička rešenja ponuđača; i*
- *Obavlja sve poslove u vezi sa stanjem, planiranjem i tehničkim projektovanjem lokacije.*

### **Finansijski savetnik**

- *Pružna podršku javnom telu procenama rizika, pristupačnosti i VfM, kao i izradom finansijskog modela;*
- *Pomaže u razvoju svih finansijskih aspekata projekta;*
- *Savetuje kako eventualno obezbediti javno finansiranje projekta;*
- *Savetuje o primenljivosti određenih izvora finansiranja i mogućnostima njihove optimizacije u okviru finansijske konstrukcije;*
- *Obezbeđuje da svi finansijski aspekti rešenja ponuđača ispunjavaju uslove za podnošenje ponude;*
- *Optimizira, detaljno ispituje i po potrebi vrši reviziju finansijskih modela koje su podneli ponuđači;*
- *Ocenjuje i savetuje o finansijskim predlozima tokom faze nabavke;*
- *Savetuje o pitanjima prihvatljivosti za zajmodavce koja proizlaze iz ugovora o JPP;*
- *Detaljno analizira finansijske aspekte podnetih ponuda;*
- *Pomaže u pregovorima sa zajmodavcima; i*
- *Pomaže u strategiji i obezbeđivanju zaštite od kamatnog i valutnog rizika prilikom zatvaranja finansijske konstrukcije.*

### **Savetnik za pitanja životne sredine**

- *Ispituje mogući uticaj projekta na životnu sredinu;*
- *Pomaže u detaljnoj analizi uticaja na životnu sredinu, uključujući neophodne dozvole i sertifikate;*
- *Utvrđuje moguće rizike po životnu sredinu i načine za njihovo rešavanje u podnetim ponudama; i*
- *Razmatra ublažavanje tih rizika i uticaj na obim i tehničko rešenje projekta.*

Postojanje snažne grupe stručnih savetnika za podršku u fazama pripreme i nabavke od neprocenjivog je značaja. Javno telo bi angažovanje savetnika trebalo da posmatra kao investiciju u bolju pripremu projekta i manje rizike projekta (videti okvir 6). To bi trebalo da omogući uštede na troškovima i bolji VfM.

#### Okvir 6 – Koristi od imenovanja spoljnih savetnika na projektu

*Javna tela mogu imati koristi od angažovanja savetnika kroz njihovu podršku u pripremi i nabavci složenog projekta JPP:*

- savetnici nude veštinu, stručnost i kapacitete koje javno telo inače ne poseduje;*
- savetnici mogu preneti znanje javnom telu i osposobiti ga;*
- tim iskusnih savetnika može povećati poverenje tržišta u pripremu projekta, a time i interesovanje tržišta tokom postupka nadmetanja; i*
- angažovanje savetnika takođe može biti ekonomičnije od razvoja sopstvenih kapaciteta, naročito kada javno telo sprovodi ograničen broj projekata JPP.*

#### ▪ Imenovanje savetnika na projektu

Angažovanje savetnika treba da se odvija u pravičnom i transparentnom procesu javne nabavke. Odabrani savetnici mogu se imenovati ili:

- **za zasebne, pojedinačne poslove:** javno telo sa znatnim iskustvom u nabavci JPP može angažovati savetnike za *pojedinačne zadatke*, pri čemu javno telo neposredno upravlja i koordinira pojedinačne savetnike i njihov rad; ili
- **kao pojedinačno preduzeće ili konzorcijum:** neiskusnije javno telo može odlučiti da angažuje samostalnu firmu ili konzorcijum savetnika za pružanje kombinovanih usluga po jednom ugovoru. Konzorcijum treba da vodi jedna konsultantska kompanija koja preuzima odgovornost za koordiniranje i upravljanje aktivnostima grupe savetnika.

Ipak, javno telo će i dalje morati upravljati radom savetnika i posedovati dovoljno znanja da razmatra pitanja sa svakim članom savetodavne grupe posebno kako bi obezbedilo uočavanje različitih mišljenja i identifikovanje rešenja.

Javno telo treba da bira savetnike na osnovu njihove stručnosti i iskustva sa projektima JPP, dokazanim prethodnim aktivnostima predloženih kompanija i pojedinačnih savetnika. Pojedinačni vodeći savetnik često je od ključnog značaja za uspeh projekta i ponuđači iz privatnog sektora treba da navedu ključna lica, njihovu ulogu i iskustvo u JPP.

Struktura naknade treba da podstakne savetnika da olakša uspešnu pripremu i nabavku projekta u okviru parametara koje utvrdi javno telo (uključujući troškovne i vremenske parametre), istovremeno ograničavajući podsticaje koji bi mogli navesti savetnika da se zalaže za stalni razvoj projekta koji nije prikladan za JPP.

### ▪ **Mogućnosti za sukob interesa i održavanje poverljivosti**

Važno je da javno telo prilikom imenovanja savetnika izbegne svaki stvarni ili potencijalni sukob interesa. Na primer, potencijalni sukob interesa nastaje ako je savetnik pomagao javnom telu tokom pripreme projekta, a kasnije nastoji da savetuje potencijalnog ponuđača tokom faze nabavke.

U dokumentaciji za angažovanje savetnika može se izričito zabraniti savetniku da radi na istom projektu za ponuđača iz privatnog sektora.

### **Dodatna literatura**



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

## **3.2 Plan i dinamika projekta**

Ključni početni zadatak za projektni tim jeste izrada detaljnog *plana projekta* za faze pripreme i nabavke. Plan treba da uzme u obzir sve ključne korake procesa, uključujući:

- dinamiku projekta sa glavnim zadacima i datumima njihovog početka i završetka;
- podatke koje treba prikupiti i procene koje treba izvršiti;
- ključne dokumente ili izveštaje koje treba sastaviti;
- neophodne interne i eksterne kapacitete;
- finansiranje, izvore finansiranja;
- konsultacije sa zainteresovanim stranama;
- sve pravne ili regulatorne korake koje treba preduzeti, uključujući pribavljanje potrebnih dozvola;
- postupak nadmetanja i usklađivanje sa privatnim sektorom; i
- postupak odlučivanja i odobravanja kod državnog organa.

Priprema projekta JPP može biti složen poduhvat, u kome se niz aktivnosti odvija istovremeno. *Kritičnu putanju* aktivnosti projektnog tima treba jasno utvrditi tako da javno telo može da razume mogućnost kašnjenja celog projekta zbog ključnih ili kritičnih zadataka.

Važno je da aktivnosti na kritičnoj putanji počnu pravovremeno i da projektni tim pažljivo prati njihovo odvijanje kako bi se obezbedilo da se izvršavaju po planu. Praktično je da se plan projekta izradi uz pomoć standardnog softvera za planiranje projekata, koji zatim služi kao pomoćno sredstvo za upravljanje fazom pripreme projekta.

### **Dodatna literatura**

---



Za više smernica o procesu upravljanja i planiranja JPP, videti *PPP Project Preparation Status Tool [Alat za proveru stanja pripremljenosti projekta JPP]*, EPEC (2014)



## Druga podfaza – Razvoj projekta JPP

### 3.3 Studije izvodljivosti: definisanje i utvrđivanje obima projekta

Svaki projekat, bez obzira da li je JPP ili ne, treba da bude jasno definisan i njegov obim utvrđen pre nego što se pristupi njegovoj nabavci.

Većina posla na definisanju i utvrđivanju obima projekta obavlja se tokom prve faze na *predinvesticionom* nivou (videti odeljak 2.6). To podrazumeva preliminarno istraživanje osnovnih karakteristika projekta. Njime se identifikuje fizička infrastruktura koju treba izgraditi i ocenjuju raspoložive metode za pružanje usluga krajnjim korisnicima. Konačno, njome se daje preliminarna procena troškova projekta, odnosno kapitalnih rashoda i ukupnih operativnih troškova i troškova održavanja tokom veka trajanja projekta.

Mada ovi rezultati pružaju preliminarni dokaz u pogledu izvodljivosti projekta po njegovim različitim dimenzijama (tehničkoj, pravnoj, finansijskoj, društvenoj, ekološkoj), definisanje i obim projekta ipak zahtevaju dalji razvoj i potvrdu pre donošenja odluke da se otpočne proces javne nabavke.

Većina transakcija JPP vrši se na osnovu projektnog finansiranja sa ograničenim regresom, koji se najuspešnije primenjuje kada je obim projekta jasan i jednostavan, a troškovi i izvori prihoda predvidivi. Finansijeri nisu voljni da finansiraju složene projekte ako su obim projekta i troškovi nejasni ili ako se uprkos detaljnoj proceni i dalje teško mogu definisati i predvideti.

Definisanjem projekta treba utvrditi oblasti u kojima postoji spoljna zavisnost od ulaznih faktora koje kontrolišu drugi. *Rizikom interakcije učesnika* često najbolje upravlja javno telo, jer postojanje tih interakcija može ograničiti mogućnost za prenos određenih rizika na privatnog partnera na osnovu ugovora o JPP.

### 3.4 Procena pristupačnosti

*Pristupačnost* (eng. *affordability*) podrazumeva mogućnost da se plati za pripremu, izgradnju, funkcionisanje i održavanje projekta. To može biti:

- na osnovu **koncesionog modela** – mogućnost i spremnost korisnika da plate za usluge (kao što je putarina za korišćenje puta) ili
- u modelu **JPP na osnovu raspoloživosti** – mogućnost javnog tela da plati godišnju naknadu za raspoloživost.

Smatra se da je projekat JPP *pristupačan* ako je rashod u vezi sa projektom tokom celog perioda plaćanja u okviru granica budžeta javnog sektora (videti okvir 7. za razlike između *procene pristupačnosti* i *procene VfM*).

## Okvir 7 – Razlika između procene pristupačnosti i procene VfM

*Procena pristupačnosti i procena VfM analiziraju različite aspekte projekta JPP.*

- *procenom pristupačnosti se utvrđuje može li se projekat JPP nabaviti, na osnovu troškova i finansijskih sredstava javnog tela i/ili krajnjih korisnika;*
- *procenom VfM se utvrđuje treba li projekat nabaviti kao JPP ili tradicionalnom javnom nabavkom.*

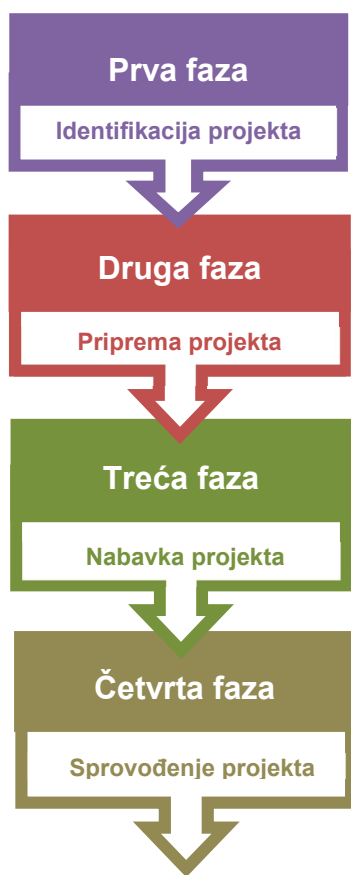
*I procena pristupačnosti i procena VfM koriste finansijske alate sličnih karakteristika koje, u širem smislu, upotrebljavaju iste osnovne podatke i finansijske parametre.*

Procena pristupačnosti zahteva pažljivu analizu očekivanih troškova i prihoda projekta kako bi se utvrdila plaćanja koja se zahtevaju od javnog tela i/ili krajnjih korisnika. Ta plaćanja treba da obuhvate elemente kao što su:

- transakcioni troškovi i troškovi finansiranja JPP,
- prinos na vlasnički kapital sponzora (ili imalaca učešća),
- troškovi izgradnje, operativni troškovi i troškovi održavanja; i
- poreske obaveze privatnog partnera.

Na osnovu ove procene, procenjuju se očekivana plaćanja koja zahteva privatni partner. To bi, na primer, u modelu JPP sa koncesijom, moglo ukazati treba li povećati postojeće tarife kako bi se troškovi nadoknadili u punom iznosu ili da je potrebna javna subvencija kako bi tarifa postala pristupačna korisnicima. Pristupačnost treba procenjivati kontinuirano tokom projektnog ciklusa, uključujući i tokom treće faze (videti sliku 8).

## Slika 8 – Mogućnosti za procenu pristupačnosti tokom projektnog ciklusa



*Preliminarna procena radi utvrđivanja verovatne pristupačnosti projekta, na osnovu podataka za slične vrste projekata. Dalja, preciznija procena može se izvršiti korišćenjem podataka o troškovima i prihodima upotrebljenim za ECBA (videti odeljak 2.3).*

*Detaljna procena pristupačnosti radi utvrđivanja da li je projekat pristupačan. Ova procena treba da se oslanja na podatke korišćene u finansijskim modelima i da obuhvati troškove, obaveze i prihode. Napomena: ovu procenu treba izvršiti pre završetka druge faze.*

*Troškovi ponuda koje je javno telo stvarno primilo mogu se uporediti sa detaljnom procenom iz druge faze. Pristupačnost se takođe može ponovo proceniti ako se troškovi i prihodi iz ponuda znatno razlikuju od troškova i prihoda pretpostavljenih u proceni iz druge faze.*

*Tokom faze sprovođenja može se javiti potreba za dodatnim procenama ako dođe do dozvoljenih promena troškova privatnog partnera, npr. indeksiranje za stopu inflacije, promena deviznih kurseva, promena obima, promene zakona, viša sila i, konačno, naknada za raskid.*

### Dodatna literatura



Za smernice za izradu analize pristupačnosti, videti: *Project Preparation Status Tool [Alat za proveru stanja pripremljenosti projekta]*, EPEC (2014)

#### ▪ Primena finansijskog modela

Finansijski model može služiti različitim ciljevima tokom faze pripreme projekta JPP. U kontekstu procene pristupačnosti, finansijski model omogućuje javnom telu da proceni preuzete finansijske obaveze (i dugovanja) projekta i da obezbedi srednjoročnu fiskalnu održivost ukupnog javnog budžeta.

Finansijskim modelom se, između ostalog, obračunavaju ukupni troškovi i prihodi projekta na osnovu alternativnih opcija u pogledu obima projekta i ugovornih rešenja. Procene troškova i tražnje mogu se zasnivati na sličnim ranijim projektima i tržišnim podacima. Za ovaj obračun potrebni su dodatni ulazni podaci, kao što su odgovarajući indeksi rasta troškova, procene tražnje/saobraćaja, potrebe tokom životnog ciklusa, pretpostavljena finansijska konstrukcija i preliminarni uslovi ugovora o JPP.

Javno telo finansijski model može koristiti i za vrednovanje rizika projekta koji mogu uticati na njegovu odluku koje rizike da prebaci na privatnog partnera, koje da zadrži, a koje da podeli.

Testiranje osetljivosti finansijskog modela na određene ulazne faktore i pod različitim mogućim scenarijima može pomoći u određivanju uticaja promena osnovnih karakteristika projekta na finansijski model i pristupačnost projekta (npr. promene kamatnih stopa i deviznih kurseva, pretpostavki o tražnji, inflaciji ili troškovima nabavke).

#### ▪ Procena fiskalnog rizika

Javno telo (a naročito vlada) treba da upravlja svojim fiskalnim rizicima. 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.

Ti rizici mogu nastati kada obaveze plaćanja po JPP nisu jasno uočene i shvaćene i nisu bile prijavljene centralno niti su za njih bila predviđena sredstva.

Javno telo treba da analizira finansijski uticaj JPP na fiskalnu održivost. To podrazumeva ocenu svih ugovora o JPP koji bi mogli predstavljati eksplicitne ili implicitne obaveze, kao i neposredne ili uslovne obaveze:

##### – Eksplicitne i implicitne obaveze

*Eksplicitne obaveze* su predvidive i odnose se na direktne fiskalne obaveze javnog tela (npr. plaćanja na ime raspoloživosti, subvencije nedovoljno finansijski održivim projektima), navedene u ugovoru o JPP ili drugim pravnim dokumentima.

*Implicitne obaveze* se odnose na potencijalna plaćanja javnog tela za obezbeđivanje javnih usluga, ali koje nisu preuzete ugovorom.

##### – Neposredne i uslovne obaveze

*Neposredne obaveze* su predvidive i odnose se na eksplicitne obaveze, kao što su plaćanja na ime raspoloživosti.

*Uslovne obaveze* su među najznačajnijim izvorima fiskalnog rizika, jer su njihov finansijski uticaj, verovatnoća i vreme nastanka nepredvidivi. Te obaveze potiču iz zadržanih rizika, garancija (npr. garancija za minimalan prihod) i plaćanja na ime kompenzacija i raskida. Uslovne obaveze po svojoj prirodi mogu biti eksplicitne (npr. garancije) ili implicitne (npr. plaćanja u slučaju raskida).

Nepredvidiv karakter uslovnih obaveza i implicitnih obaveza može dovesti do potencijalno značajnih fiskalnih rizika. Te preuzete obaveze i dugovanja su često u nacionalnom javnom računovodstvu predmet ograničene procene ili priznavanja. Može se dogoditi da čak i eksplicitne, jasne dugoročne preuzete obaveze (npr. plaćanja na ime raspoloživosti) ne budu transparentno budžetirane ili obračunate jer je budžetski horizont često ograničen samo na nekoliko godina.

## ▪ Instrumenti za jačanje pristupačnosti

Javno telo može primeniti različite institucionalne pristupe i pristupe na nivou projekta da bi ojačalo pristupačnost projekta i obezbedilo fiskalnu održivost, od kojih su neki opisani u nastavku:

- **Definisati dugoročan infrastrukturni plan** da bi se utvrdio ukupan budžet za investicije u infrastrukturu, mogući vidovi nabavke i uži izbor potencijalnih projekata.
- **Koristiti rigorozne izvršive (poželjno standardizovane) ugovore prihvatljive za zajmodavce**, iz kojih su jasne sve buduće obaveze sa fiskalnim posledicama.
- **Proceniti i transparentno obrazložiti sve preuzete obaveze i dugovanja** iz svih nacionalnih i subnacionalnih projekata JPP (uključujući koncesije) izvan kratkoročnog budžetskog horizonta.
- **Koristiti ograničenje (ili gornju granicu) pristupačnosti JPP** kako bi se smanjili rizici portfelja nepristupačnih JPP ograničenjem ukupnih dugoročnih eksplicitnih preuzetih obaveza nacionalnog i subnacionalnog portfelja JPP (isključujući uslovne obaveze). Ograničenje se utvrđuje na nivou koji zavisi od tražene budžetske fleksibilnosti javnog tela i njegove spremnosti za preuzimanje rizika.

### 3.5 Procena dobijene vrednosti u odnosu na uložena sredstva (VfM)

Procenu dobijene vrednosti u odnosu na uložena sredstva (VfM) javno telo obično koristi kao pomoćno sredstvo za odlučivanje u kontekstu javnih investicija. Takve odluke su različite i mogu obuhvatiti, na primer, izbor novog projekta koji treba pokrenuti, izbor najboljeg tehničkog rešenja za određeni projekat, utvrđivanje najbolje opcije za realizaciju ili čak izbor između ponuda za JPP za konkretni projekat.

#### **Okvir 8 – Dobijena vrednost u odnosu na uložena sredstva**

*Odnos između dobijene vrednosti i uložених sredstava nastoji da obuhvati odnos između troška i vrednosti:*

- **trošak** obično predstavlja sve troškove nastale tokom veka trajanja projekta da bi se ostvarila pripadajuća vrednost, uključujući troškove upravljanja pripadajućim rizicima; i
- **vrednost** podrazumeva kvalitet i količinu usluge ili nivoa performansi tokom istog perioda.

*Odluka da se izvrši nabavka na osnovu JPP treba da se zasniva na ostvarenju bolje dobijene vrednosti u odnosu na uložena sredstva za javno telo i, konačno, za krajnje korisnike kada se posmatra tokom celog veka projekta.*

Dobijena vrednost u odnosu na uložena sredstva može se analizirati korišćenjem kvalitativnih i kvantitativnih procena:

- **Kvalitativna procena VfM** ispituje prikladnost projekta za nabavku pomoću modela JPP.

*Procena može uključiti razmatranje karakteristika projekta, institucionalnog i pravnog okvira, nefinansijskih kriterijuma i tržišta JPP.*

- **Kvantitativna procena VfM** poredi opcije javne i privatne nabavke za isti projekat.

*Da bi se utvrdila najpovoljnija opcija nabavke, kvantitativna procena VfM se vrši poređenjem fiskalnih troškova (korigovanih rizikom) opcije JPP privatnog sektora i najbolje opcije tradicionalne javne nabavke. Ova opcija se obično naziva komparatorom troškova javnog sektora (PSC) ili referentnom vrednošću javnog sektora (PSB). Zbog ograničenja kvantitativne procene VfM, rezultat ne treba koristiti kao glavni ili jedini kriterijum za odluku o nabavci.*

Upotreba kvantitativne procene VfM i nivo detaljnosti zavise od veličine i složenosti projekta. Na primer,

- **za manje projekte**, pojednostavljena procena VfM može biti primerena da bi se smanjili visoki transakcioni troškovi koji bi inače mogli ograničiti pristupačnost projekta;
- **za projekte koji se redovno sprovode**, čiji su dosadašnji rezultati dokazali da ostvaruju VfM, mogla bi biti primerena pojednostavljena, pretežno kvalitativna procena VfM; dok
- **veće i relativno složene projekte** treba razmatrati korišćenjem kvalitativnih i kvantitativnih procena, zbog njihove mogućnosti velikog fiskalnog uticaja.

Stoga napor (vreme i trošak) koji javno telo treba da uloži u takvu procenu, kao i stepen detaljnosti procene treba da budu srazmerni vrednosti i složenosti predloženog projekta JPP.

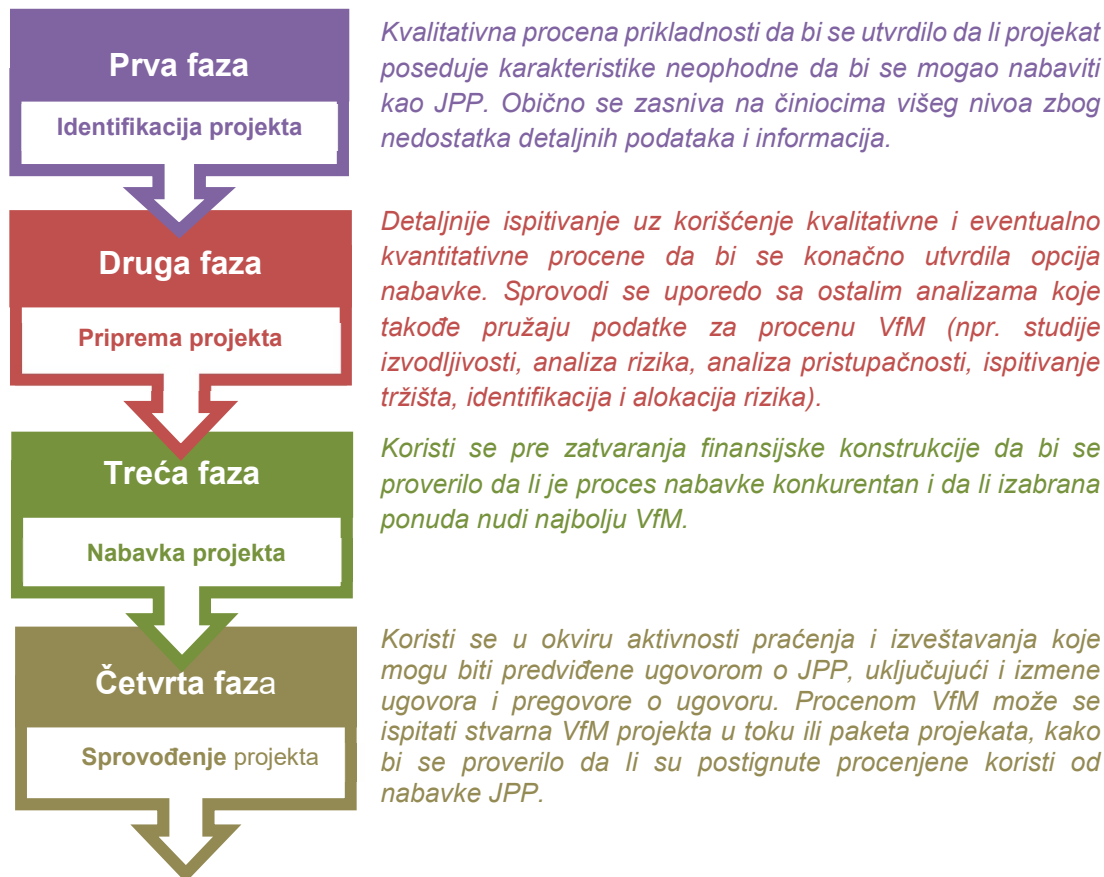
Postizanje VfM je olakšano prisustvom određenih karakteristika kod projekata JPP:

- **pristup utvrđivanju ukupnih troškova tokom veka trajanja**, koji načelno objedinjuje projektovanje, izgradnju, funkcionisanje i održavanje projekta dovoljne veličine, sa ciljem optimizacije njegovih troškova tokom veka trajanja;
- **specijalizovana tehnička i upravljačka znanja i iskustvo privatnog sektora** omogućuju viši kvalitet i obim usluga i/ili uštede na troškovima;
- **korišćenje specifikacija rezultata** umesto specifikacija ulaznih faktora kako bi se omogućila veća ekonomičnost i inovacije;
- **učešće privatnog sektora u finansiranju i odgovarajuća alokacija rizika** mogu smanjiti odgovornosti i rizike javnog sektora.

## ▪ Procene VfM u projektnom ciklusu

Procena VfM se koristi kao pomoć pri donošenju odluka u različitim podfazama pripreme projekta i u različitim podfazama odobravanja tokom projektnog ciklusa, a naročito tokom druge i treće faze (videti sliku 9).

**Slika 9 – Procena VfM u projektnom ciklusu**



### Dodatna literatura



Detaljno objašnjenje korišćenja i kvalitativnih i kvantitativnih procena VfM i tehnika koje se mogu primeniti tokom svake od faza projekta JPP izloženo je u *A Guide to Qualitative and quantitative Value for Money Assessment [Vodič za kvalitativnu i kvantitativnu procenu odnosa dobijene vrednosti i uloženi sredstava u JPP]*, EPEC (2018)



*Value for Money Assessment: Review of approaches and key concepts [Procena dobijene vrednosti u odnosu na uložena sredstva: Pregled pristupa i glavnih koncepata]*, EPEC (2015)

### 3.6 Analiza i alokacija rizika

Odgovarajuća alokacija rizika ključni je pokretač za postizanje VfM u projektu JPP, odnosno rizike treba preneti na onu stranu koja je u mogućnosti da njima najbolje upravlja.

Konkretnije, rizike u okviru projekta treba rasporediti na onu stranu (ili javno telo ili privatnog partnera) koja:

- može najbolje uticati na verovatnoću nastanka rizika; i/ili
- ako se rizici jave, može najbolje svesti njihov uticaj na najmanju moguću meru.

Strana koja snosi određeni rizik i koja se suočava sa potencijalnim finansijskim gubitkom ima snažan podsticaj da smanji verovatnoću nastanka i potencijalni uticaj rizika. Stoga optimalna alokacija rizika može smanjiti ukupne rizike i troškove projekta i time povećati VfM.

Javno telo treba da obezbedi da alokacija rizika podstakne privatnog partnera na pružanje usluga na ekonomičan način, u traženoj količini i po zahtevanom kvalitetu. Javno telo bi ipak trebalo da bude svesno da privatni partner može zahtevati veće plaćanje za snošenje tih rizika.

Prenos rizika, kojima bi javno telo zapravo moglo efikasnije da upravlja, na privatnog partnera moglo bi smanjiti VfM bilo zato što privatni partner traži višu naknadu ili zato što je smanjena zainteresovanost (i konkurencija) privatnog sektora.

#### ▪ **Proces upravljanja rizicima**

Rizici projekta mogu se identifikovati, smanjiti i ublažiti procesom upravljanja rizicima. On se može koristiti za utvrđivanje vrednosti rizika i tako pomoći u raspoređivanju rizika na javne i privatne partnere.

Proces analize rizika (koji može biti višekratan) po pravilu se odvija u pet podfaza:

1. Identifikacija rizika i određivanje njihovih prioriteta
2. Procena i vrednovanje rizika
3. Alokacija rizika
4. Ublažavanje rizika
5. Praćenje i preispitivanje rizika

U širem smislu, rizici projekta JPP mogu se svrstati ili u komercijalne rizike ili u pravne i političke rizike:

- **Komercijalni rizici** obuhvataju rizike ponude i tražnje.

*Rizik ponude* uglavnom se odnosi na sposobnost društva za JPP u pogledu isporuke. Rizik ponude može se dalje podeliti na rizik izgradnje i operativni rizik na strani ponude (gde izgradnja i funkcionisanje predstavljaju dve faze projekta). Rizik izgradnje i operativni rizik na strani ponude uključuju rizik finansijskog tržišta, na primer zbog promena u ceni kapitala ili promena deviznih kurseva i inflacije.

*Rizik tražnje* odnosi se na nedovoljan broj korisnika u poređenju sa osnovnim pretpostavkama slučaja.

- **Pravni i politički rizici** odnose se, između ostalog, na pravni okvir, rešavanje sporova, normativni okvir, javnu politiku, oporezivanje, eksproprijaciju i nacionalizaciju.

Načelno, privatni sektor je u boljoj poziciji da upravlja komercijalnim rizicima, dok je javni sektor u boljoj poziciji da upravlja pravnim i političkim rizicima.



Ako se za projekat JPP razmatra izvestan oblik javne garancije, javno telo prvo treba da proceni uticaj garancije na alokaciju ugovornih rizika i njene buduće posledice na javne finansije.

#### ▪ **Vreme vršenja analize rizika u projektnom ciklusu**

Analizu rizika treba sprovoditi kontinuirano tokom projektnog ciklusa. Na slici 10. u nastavku prikazane su glavne aktivnosti u svakom koraku analize rizika koje se mogu izvršiti tokom životnog ciklusa projekta. Početna identifikacija rizika vrši se u prvoj fazi kada se formira prvi registar rizika (videti okvir 9). Nakon toga sledi detaljnija identifikacija rizika i određivanje njihovih prioriteta, vrednovanje i alokacija tokom druge faze.

Konačna alokacija rizika potvrđuje se u trećoj fazi na kraju procesa nabavke i odražava se u dogovorenom ugovoru o JPP.

### **Okvir 9 – Registar rizika**

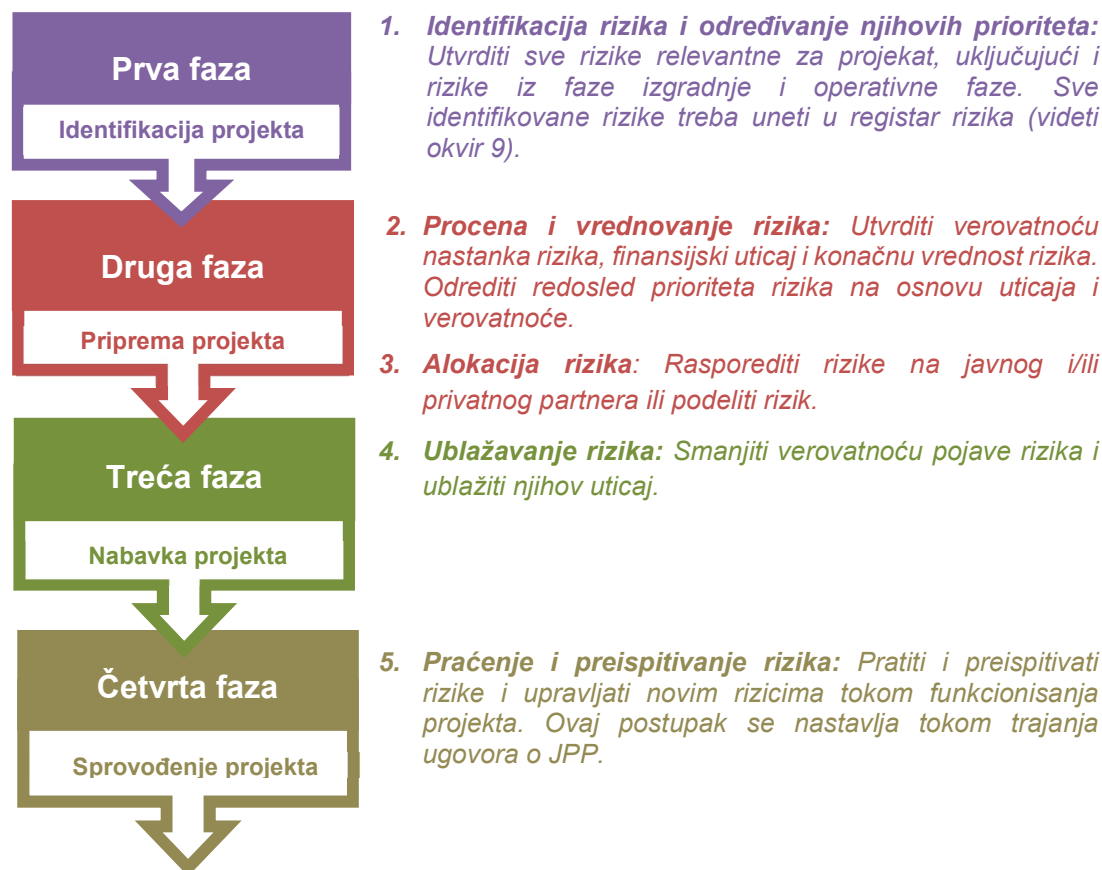
*Rezultati analize rizika unose se u **registar rizika**.*

*Registar rizika je standardno pomoćno sredstvo u upravljanju projektima kojim se rizici prate i njima upravlja tokom životnog ciklusa projekta. On daje strukturiran pregled (često u tabelarnom obliku) svih relevantnih rizika projekta.*

*Preliminarni ili početni registar rizika treba prvo izraditi tokom prve faze kada se mogu uključiti početne osnovne informacije o rizicima.*

*Registar rizika se stalno proširuje i ažurira, naročito u drugoj fazi, kada se vrši detaljna analiza rizika. U podfazi alokacije rizika, dodaje se alokacija rizika na koncesionara / privatnog partnera.*

Slika 10 – Analiza rizika u projektnom ciklusu



#### Dodatna literatura



Za smernice za izradu analize rizika, videti: *Project Preparation Status Tool [Alat za proveru stanja pripremljenosti projekta]*, EPEC (2014)



*Value for Money Assessment: Review of approaches and key concepts [Procena dobijene vrednosti u odnosu na uložena sredstva: Pregled pristupa i glavnih koncepata]*, EPEC (2015)

### 3.7 Mogućnost finansiranja i prihvatljivost za zajmodavce

Projekat JPP obično se finansira kombinacijom vlasničkog kapitala i (dugoročnog) duga. Privatni partner treba da bude u mogućnosti da obezbedi i vlasnički kapital i zaduživanje ako želi da bude u mogućnosti da finansira projekat.

Finansiranje putem zaduživanja predstavlja pretežni deo finansiranja projekata JPP od strane trećih lica. To po pravilu iznosi između 60% i 90% ukupnih potrebnih finansijskih sredstava, u zavisnosti od uočenih rizika projekta. Zaduživanje je obično jeftiniji izvor finansiranja nego vlasnički kapital, jer davalac ove vrste finansijskih sredstava snosi relativno manji rizik.

## ▪ **Mogućnost finansiranja**

Glavna razlika između vlasničkog kapitala i duga je u tome što se dug otplaćuje zajmodavcima, zajedno sa periodičnim plaćanjem kamate i u skladu sa prethodno dogovorenim planom otplate, dok davaoci vlasničkog kapitala dobijaju naknadu u obliku periodičnih dividendi i neto vrednosti društva prilikom prodaje njihovog udela ili likvidacije društva.

Dok je kamatna stopa na dug ugovorno utvrđena na početku transakcije (između privatnog partnera i njegovih finansijera), a glavnica se otplaćuje prema dogovorenom planu otplate, naknada davaocima vlasničkog kapitala nije ugovorno utvrđena, te stoga zavisi od rezultata poslovanja društva osnovanog za potrebe projekta (DPV).

Ovaj viši nivo neizvesnosti za davaoce kapitala kompenziran je mogućnošću ostvarivanja više stope prinosa na uloženi kapital nego što je predviđena, dok naknada na dug ostaje fiksna.

Investitori vlasničkih i dužničkih sredstava imaju različite pristupe rizicima projekta i različite preferencije, tako da će javno telo nastojati da strukturira ugovor na način koji je privlačan i za jedne i za druge.

Projekat JPP se stoga smatra mogućim za finansiranje ako i davaoci dužničkih i vlasničkih sredstava pokazuju spremnost da ga finansiraju.

## ▪ **Prihvatljivost za zajmodavce**

U kreditiranju projekata JPP učestvuje nekoliko kategorija finansijskih institucija. One uključuju međunarodne poslovne banke, multilateralne razvojne banke, domaće banke, nacionalne razvojne banke i nebankarske finansijske institucije. Pristup svake od tih kategorija kreditiranju projekta, kao i njihovi ciljevi, prioriteti i spremnost za preuzimanje rizika mogu se znatno razlikovati.

Kreditiranje projekata JPP (koje se obično naziva finansiranjem bez regresa ili finansiranjem sa ograničenim regresom) smatra gotovinski tok projekta osnovnim izvorom obezbeđenja.

Javno telo treba da oceni finansijske rizike projekta pre nego što pređe na fazu javne nabavke. To može uključiti razmatranje sledećih činilaca:

- pouzdanosti pretpostavki o prihodima i nivoima tražnje (npr. prekomerno optimistične pretpostavke)
- pretpostavki o potrebama finansiranja u fazi izvodljivosti projekta (npr. pogrešno izračunato neophodno zaduživanje);
- pretpostavki o mogućem refinansiranju, u slučaju kratkoročnog zaduživanja (npr. prekomerno optimistične pretpostavke o tržišnom kapacitetu i cenama);
- rizika kamatne stope (npr. po osnovu korišćenja zaduživanja po fluktuirajućoj stopi); i
- mogućih uticaja budućeg refinansiranja dugoročnih dugova.

Stoga se smatra da je projekat JPP *prihvatljiv za zajmodavce* (eng. *bankable*) ako su zajmodavci spremni da ga finansiraju.

## **Dodatna literatura**



Za smernice za ispitivanje tržišta i analizu prihvatljivosti za zajmodavce, videti *Project Preparation Status Tool [Alat za proveru stanja pripremljenosti projekta]*, EPEC (2014)

### **3.8 Procena tržišta**

Za preduzeća iz privatnog sektora, učešće na tenderu za JPP je često izazovnije (i skuplji) zadatak nego konkurisanje za projekat koji se nabavlja na tradicionalni način. Ne samo da se ugovorom od njih zahteva da budu sposobni da izgrade infrastrukturu neophodnu za pružanje traženih usluga, nego moraju biti sposobni i da je održavaju i pružaju usluge u dugom periodu. Oni takođe treba da finansiraju projekat.

JPP su stoga najuspešnija ako postoje uslovi da javni i privatni partneri efikasno rade zajedno. Naročito:

- javno telo treba da pripremi projekat na način koji mu omogućava da tržištu jasno saopšti svoje potrebe i zahteve; i
- dovoljan broj zainteresovanih subjekata iz privatnog sektora treba da poseduje specijalizovana znanja, kapacitet i spremnost da uloži vreme i resurse u pripremu ponude koja na odgovarajući način odgovara na potrebe javnog tela. Oni takođe treba da budu u mogućnosti da angažuju vlasnički kapital i uzmu kredite da bi obezbedili finansiranje projekta.

Pored toga, za povoljnu reakciju tržišta potrebno je postojanje dovoljnog broja finansijskih institucija koje su voljne da obezbede kreditiranje svim učesnicima u nadmetanju.

Javno telo može razmotriti pokretanje formalnog procesa konsultacija sa tržištem radi utvrđivanja očekivane reakcije tržišta na projekat. (Za detaljnije razmatranje uključivanja tržišta videti i odeljak 4.2 ovog vodiča i odeljak 2.2 publikacije *A Guide to the PPP procurement process [Vodič za proces nabavke JPP]*).

### **3.9 Statistički tretman ugovora o JPP**

Država treba da prijavi svoje finansijske obaveze, uključujući po osnovu JPP, u skladu sa nacionalnim računovodstvenim načelima i načelima statističkog izveštavanja.

Najuticajniji izvori tog izveštavanja uključuju:

- **Međunarodne računovodstvene standarde za javni sektor** koje objavljuje Odbor za međunarodne računovodstvene standarde za javni sektor;<sup>1</sup>
- the **Statistički priručnik za državne finansije**<sup>2</sup> koji je objavio Međunarodni monetarni fond; i

<sup>1</sup> Odbor za međunarodne računovodstvene standarde za javni sektor (IPSASB) izrađuje računovodstvene standarde i smernice koje treba da koriste subjekti iz javnog sektora. IPSASB dobija podršku (kako neposrednu finansijsku tako i u naturi) od Azijske razvojne banke, Ovlašćenih profesionalnih računovođa Kanade, Južnoafričkog odbora za računovodstvene standarde i vlada Kanade, Novog Zelanda i Švajcarske.

<sup>2</sup> The Government Finance Statistics Manual, <http://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>.

- Priručnik o deficitu države i javnom dugu koji je izdao Evrostat<sup>3</sup>.

Statistički tretman ugovora o JPP u pogledu procedura nacionalnog duga i budžetskog deficita može biti važan element koji treba razmotriti u pripremi projekta JPP.

Za zemlje Zapadnog Balkana, pravila MMF su možda neposredno relevantnija prilikom razmatranja moguće klasifikacije ugovora o JPP.

#### **Dodatna literatura**



Za smernice o budžetskom, računovodstvenom i statističkom tretmanu, videti *Project Preparation Status Tool [Alat za proveru stanja pripremljenosti projekta]*, EPEC (2014)



*A Guide to the Statistical Treatment of PPPs [Vodič za statistički tretman JPP]*, EPEC (2016)

### **3.10 Kontrolna lista za ocenu spremnosti za nabavku JPP**

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 pripremnih koraci izvedeni pravilno i u dovoljnoj meri.

EPEC-ov Alat za proveru stanja pripremljenosti projekta („PPST” ili „Alat”) je jedno od takvih sredstava za sistematsku proveru statusa većeg broja aktivnosti koje doprinose razvoju projekta JPP. PPST je usmeren na procenu stanja pripremljenosti datog projekta JPP poređenjem sa tipičnim postupkom razvoja projekta JPP koji primenjuje dobru praksu do trenutka kada se može utvrditi da je projekat spreman za pokretanje procesa nabavke.

Da bi se pokazala spremnost za fazu nabavke, okvir 10. prikazuje tipičnu konačnu kontrolnu listu koju mogu da koriste javna tela (u skladu sa preporučenim koracima iz PPST).

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.

#### **Okvir 10 – Kontrolna lista za ocenu spremnosti za nabavku projekta**

- ✓ *Da li je analiza pokazala da je projekat pristupačan?*
- ✓ *Da li su ispitivanje tržišta i analiza prihvatljivosti za zajmodavce potvrdili veliko potencijalno interesovanje tržišta za projekat?*
- ✓ *Da li procena VfM potvrđuje da se od JPP opcije očekuje da ostvari najvišu dobijenu vrednost u odnosu na uložena sredstva?*

<sup>3</sup> The Manual on Government Deficit and Debt, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925693/KS-02-13-269-EN.PDF/44cd9d01-bc64-40e5-bd40-d17df0c69334>.

- ✓ *Da li je projektni tim, uključujući spoljne savetnike, u mogućnosti da upravlja nabavkom?*
- ✓ *Da li su pribavljena sva neophodna ovlašćenja, odobrenja, dozvole, saglasnosti za sprovođenje projekta ili se mogu pribaviti u predviđenim rokovima?*
- ✓ *Da li su sve procene ažurne i međusobno usklađene, naročito u pogledu povratnih reakcija zainteresovanih strana, pristupačnosti, tretmana rizika, ispitivanja tržišta, prihvatljivosti za zajmodavce, odnosa dobijene vrednosti i uloženi sredstava, kapaciteta/raspoloživosti tima, rokova i zahteva javnog tela?*
- ✓ *Jesu li upravni odbor odnosno ostali relevantni donosioci odluka odobrili pokretanje nabavke projekta?*

#### **Dodatna literatura**



*Project Preparation Status Tool [Alat za proveru stanja pripremljenosti projekta], EPEC (2014)*

## 4. Treća faza – Nabavka projekta

### 4.1 Svrha procesa nabavke JPP

Cilj procesa nabavke JPP jeste izbor najprikladnijeg i najkompetentnijeg privatnog partnera kako bi se projektom JPP postigli željeni ishodi u pogledu pružanja usluga koje je predvidelo javno telo. Krajnji cilj je maksimiranje VfM kreiranjem konkurentnog procesa nadmetanja za dodelu dugoročnog ugovora o JPP, koji se odvija na otvoren, objektivan i transparentan način. Stoga nabavka JPP treba da teži maksimiranju konkurencije između privatnih subjekata koji konkurišu za projekat.

Podsticanje zdrave konkurentne napetosti pogodno je za ostvarenje VfM. Uspeh procesa nabavke JPP prvenstveno zavisi od toga koliko su tela koja vrše nabavku u stanju da delotvorno komuniciraju i saraduju sa privatnim sektorom i tumače tržišni kapacitet i zainteresovanost za projekat.

Glavne aktivnosti koje se obavljaju u ovoj fazi projektnog ciklusa prikazane su na slici 11.

**Slika 11 – Treća faza: Nabavka projekta JPP**

Treća faza Nabavka projekta		
Podfaza	Korak	Aktivnost
1. <b>Proces nadmetanja</b>	Obaveštenje o nabavci, poziv za pretkvalifikaciju i uži izbor kandidata	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Izdati obaveštenje o nabavci ili javni poziv</i></li> <li>- <i>Poslati informativni dokument i poziv za pretkvalifikaciju stranama koje izraze zainteresovanost za učešće u postupku javne nabavke</i></li> <li>- <i>Izvršiti uži izbor kandidata koji ispunjavaju pretkvalifikacione kriterijume</i></li> </ul>
	Poziv za podnošenje ponuda	- <i>Poslati dokumente sa pozivom za podnošenje ponuda kandidatima koji su ušli u uži izbor, uključujući predloženi nacrt ugovora o JPP</i>
	Komunikacija sa ponuđačima	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Održati jedan ili više sastanaka sa svakim ponuđačem u cilju razvoja potencijalnih rešenja za ponudu</i></li> <li>- <i>Pružiti sva neophodna pojašnjenja ponuđačima i ažurirati konkursnu dokumentaciju / nacrt ugovora o JPP</i></li> <li>- <i>Pozvati na podnošenje konačnih ponuda</i></li> </ul>
	Ocena ponuda i utvrđivanje najpovoljnijeg ponuđača	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Oceniti ponude koje ispunjavaju uslove, koristeći unapred objavljene kriterijume za ocenu</i></li> <li>- <i>Izabrati prvorangiranu ponudu kao najpovoljniju ili najuspešniju ponudu</i></li> </ul>
2. <b>Ugovor o JPP i zatvaranje finansijske konstrukcije</b>	Finalizacija ugovora o JPP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Finalizovati detalje ugovora o JPP sa najpovoljnijim/najuspešnijim ponuđačem</i></li> <li>- <i>Uneti eventualne dogovorene nesuštinske izmene u ugovor o JPP iz ponude</i></li> </ul>

---

Zaključivanje sporazuma o finansiranju	<ul style="list-style-type: none"><li>- <i>Zajmodavci najpovoljnijeg/najuspešnijeg ponuđača sprovode svoju detaljnu kontrolu i potvrđuju uslove finansiranja</i></li><li>- <i>Sa najpovoljnijim/najuspešnijim ponuđačem, finalizovati uslove sporazuma o finansiranju / sporednih sporazuma sa zajmodavcima</i></li></ul>
Dodela ugovora i zatvaranje finansijske konstrukcije	<ul style="list-style-type: none"><li>- <i>Izdati obaveštenje neuspešnim ponuđačima o nameri dodele ugovora (period mirovanja)</i></li><li>- <i>Pod pretpostavkom da nema pravnih prepreka, ugovor o JPP se potpisuje (zaključenje ugovora) zajedno sa svim pratećim sporazumima i sporazumom o finansiranju (zatvaranje finansijske konstrukcije)</i></li><li>- <i>Sve strane ispunjavaju sve preostale preduslove koji su neophodni za punovažnost ugovora o JPP</i></li></ul>

---

#### **Dodatna literatura**



Za smernice o procesu nabavke, videti *Project Preparation Status Tool [Alat za proveru stanja pripremljenosti projekta]*, EPEC (2014)



## Prva podfaza – Proces nadmetanja

### 4.2 Procenjivanje spremnosti tržišta za JPP

Uspeh postupka nabavke JPP zavisi, između ostalog, od sposobnosti javnog tela da se poveže sa tržištem i da oceni i podstakne tržišnu zainteresovanost za projekat.

Javno telo može stupiti u postupak konsultacija kako bi podstaklo tržišnu zainteresovanost i pomoglo u definisanju obima i strukture projekta (uključujući opcije finansiranja), kao i odgovarajućeg ugovora o JPP.

Dobra praksa sugeriše da sve spoljne konsultacije koje organizuje javno telo treba da se obavljaju u skladu sa načelima dobre nabavke. Naročito (kako je navedeno u Direktivi EU 2014/24/EU o javnim nabavkama) javno telo mora sve privredne subjekte tretirati ravnopravno i bez diskriminacije i mora postupati na transparentan i srazmeran način (član 18).

#### **Dodatna literatura**



Za smernice za ispitivanje tržišta, videti *Project Preparation Status Tool [Alat za proveru stanja pripremljenosti projekta]*, EPEC (2014)

### 4.3 Izbor odgovarajućeg postupka nabavke (npr. postupka konkurentnog dijaloga)

Jedan od prvih izbora koje javno telo mora da načini posle odluke da kao model realizacije upotrebi JPP jeste izbor odgovarajućeg postupka nabavke.

Delotvorna priprema i sprovođenje postupka nabavke može znatno doprineti uspehu projekta JPP.

Najnovija direktiva EU o javnim nabavkama jeste Direktiva 2014/24/EU („*Direktiva iz 2014.*“). Ona preinačuje i zamenjuje Direktivu 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.

Direktiva 2014/24/EU predviđa četiri pristupa (tj. *postupka*) javnim nabavkama:

- **otvoreni** postupak;
- **restriktivni** postupak;
- postupak **konkurentnog dijaloga**; i
- **konkurentni postupak sa pregovaranjem**.

Zakonodavstvo koje se bavi javnim nabavkama u regionu u velikoj je meri usklađeno sa Direktivom iz 2004. Nacionalno zakonodavstvo u regionu stoga 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) 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 njegovu realizaciju;
- **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 ponuđenu cenu.

*Otvoreni postupak* se ne preporučuje za nabavku JPP i vrlo retko se koristi u ovom kontekstu. Osim toga, *restriktivni postupak* se takođe obično ne primenjuje za JPP, odnosno koristi se samo u ograničenom broju jurisdikcija koje imaju dobro razvijene građanske zakonike koji obuhvataju javne nabavke i ugovorno pravo.

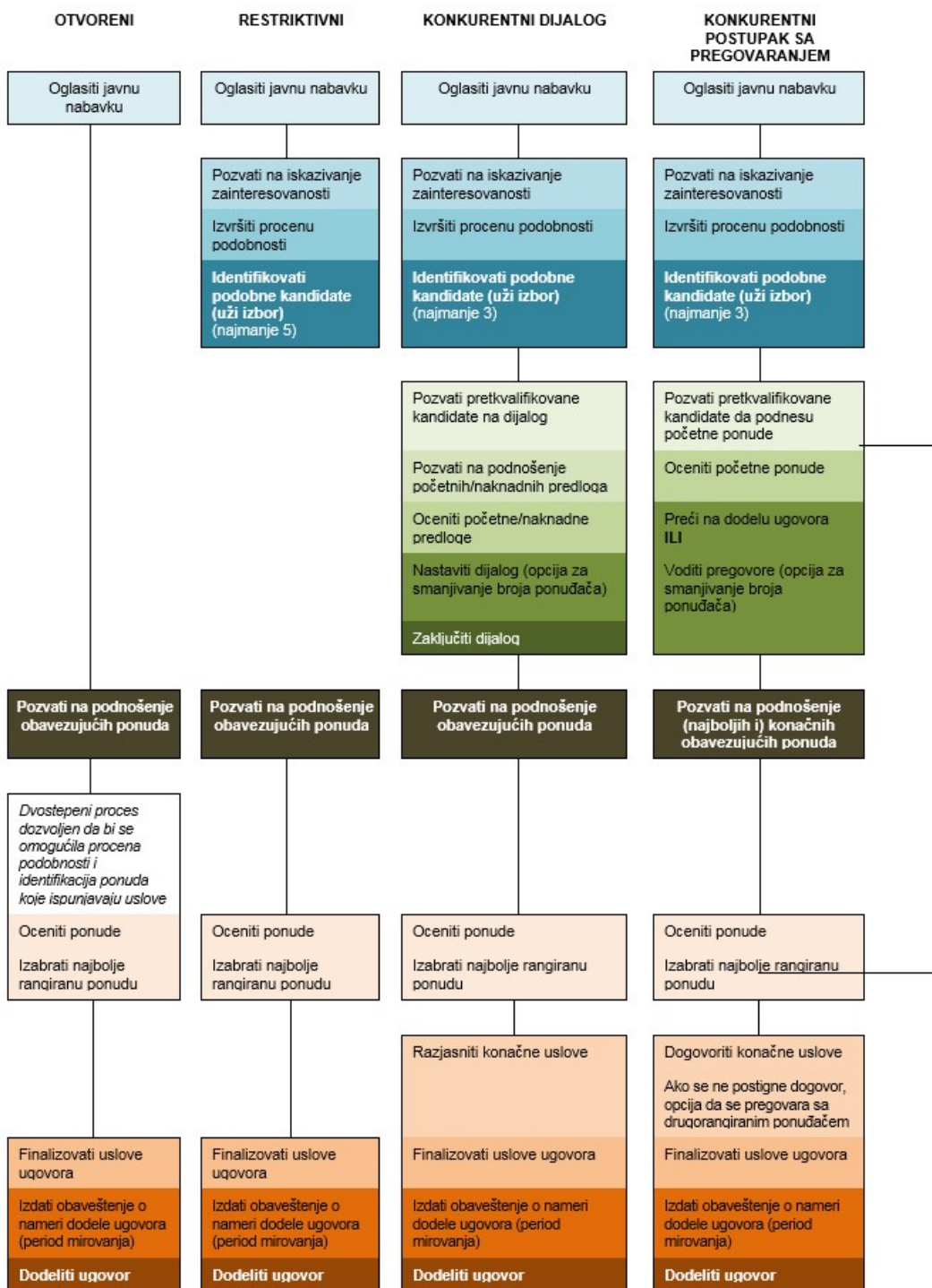
Stoga je uobičajena praksa da se koristi *dvostepeni postupak*, kao što je postupak konkurentnog dijaloga i konkurentni postupak sa pregovaranjem. Slika 12. daje pregled postupaka i glavnih koraka u svakom od njih.

#### **Dodatna literatura**



Za smernice o pristupu nabavci, videti *Project Preparation Status Tool [Alat za proveru stanja pripremljenosti projekta]*, EPEC (2014)

### Slika 12 – Pregled direktiva EU i postupaka nabavke



#### 4.4 Osmišljavanje odgovarajućeg procesa nabavke

Na uspeh nabavke JPP veliki uticaj ima ne samo izbor *postupka* nabavke (npr. konkurentni dijalog), nego i koraci (*proces*) koje javno telo koristi za sprovođenje tog postupka.

Cilj procesa treba da bude maksimiranje konkurencije između privatnih subjekata koji se nadmeću za projekat kako bi javno telo (i krajnji korisnici usluga) dobili bolju vrednost u odnosu na uložena sredstva.

Struktura procesa nabavke može imati veliki uticaj na stopu učešća i konkurentnost ponuda. Važno je, na primer, da se ne kreira proces koji je nepotrebno složen i zahtevan (i stoga suviše skup i ponuđačima oduzima suviše vremena). Takođe je važno izbegavati proces koji je suviše otvoren za učešće (i stoga smanjuje izgledu učesnika za uspeh ili omogućuje učešće društvima koja nisu odgovarajuće kvalifikovana za dugoročni ugovor o JPP). Pošto pronalaženje odgovarajuće ravnoteže može biti teško, od pomoći može biti tržišna konsultacija (uključujući o planiranom procesu nabavke) koja se obavlja pre pokretanja nadmetanja.

Prilikom odlučivanja o strukturi procesa nabavke, vrste pitanja o kojima javno telo treba da razmišlja 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 kvalitativni aspekti ponuda su važni za ocenu i koliko su oni značajni u odnosu na ponuđenu cenu?

Koraci u okviru procesa nabavke biće ograničeni i pravnim zahtevima izabranog postupka (npr. konkurentnog dijaloga).

#### **Dodatna literatura**



Za smernice o procesu nabavke, videti *Project Preparation Status Tool [Alat za proveru stanja pripremljenosti projekta]*, EPEC (2014)

#### 4.5 Glavni koraci dvostepenog procesa nabavke JPP

Proces nabavke za restriktivni postupak, konkurentni dijalog i konkurentni postupak sa pregovaranjem može se razmatrati u *dva stepena* (videti sliku 12):

- **Prvi stepen: proces nadmetanja** koji se sastoji od niza koraka, počev od pretkvalifikacije kandidata i izbora ponuđača do izbora najbolje rangirane ponude; i
- **Drugi stepen: period pregovaranja sa najpovoljnijim ponuđačem**, počev od utvrđivanja najpovoljnijeg ponuđača do zaključenja ugovora o JPP, uključujući dodelu ugovora i zatvaranje finansijske konstrukcije.

#### 4.6 Rešenja u pogledu rukovođenja procesom nabavke JPP

Priprema, nabavka i sprovođenje velikog projekta JPP sa sobom nosi brojne izazove za javno telo. To zahteva utvrđivanje jasnih linija nadležnosti, odgovornosti i ovlašćenja za odlučivanje u svim podfazama projektnog ciklusa.

Za veće projekte JPP često je neophodno angažovati spoljne saradnike u ulozi savetnika na projektu koji poseduju veštine i kompetencije koje možda nisu dostupne u okviru javnog tela.

U odeljku 3.1 opisano je kako dobro rukovođenje projektom može stvoriti mehanizam odlučivanja u kome su licima sa znanjem, veštinama i iskustvom data odgovarajuća ovlašćenja tako da se usvojeni postupak za sprovođenje projekta može odvijati delotvorno i efikasno. To je posebno neophodno tokom treće faze, kada je javno telo izloženo dodatnim rizicima pravnih izazova u pogledu upravljanja procesom nabavke.

Dobra je praksa da se procesi odobrenja projekta i upravljanja projektom razdvoje. To se može postići usvajanjem dvojne strukture rukovođenja projektom (videti sliku 7. u odeljku 3.1), koju čine:

- **upravni odbor**, nadležan za odobravanje glavnih odluka neophodnih u ključnim koracima procesa nabavke; i
- **projektni tim**, odgovoran za svakodnevno upravljanje projektom JPP (uključujući upravljanje svim spoljnim savetnicima na projektu) i izveštavanje upravnog odbora.

Dalje definisanje uloga i odgovornosti takođe je neophodno za sprovođenje procesa procene i ocene u vezi sa pretkvalifikacijom kandidata, kao i izborom pobjedničke ponude i dodelom ugovora.

### Slika 13 – Glavni koraci dvostepenog procesa nabavke JPP

Prvi stepen: Proces nadmetanja Od javnog poziva do izbora najviše rangiranog ponuđača	
Koraci	Ključne aktivnosti
<b>Obaveštenje o nabavci, poziv za pretkvalifikaciju i uži izbor kandidata</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Izdati obaveštenje o nabavci ili <i>javni poziv</i>.</li> <li>- Poslati informativni dokument i poziv za pretkvalifikaciju stranama koje izraze zainteresovanost za učešće u postupku javne nabavke.</li> <li>- Izvršiti uži izbor kandidata koji ispunjavaju kriterijume za pretkvalifikaciju na osnovu kvaliteta njihovih prijava.</li> </ul>
<b>Poziv za podnošenje ponuda</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Poslati dokumente sa pozivom za podnošenje ponuda kandidatima koji su ušli u uži izbor, uključujući kriterijume za ocenu ponuda i nacrt ugovora o JPP.</li> </ul>
<b>Komunikacija sa ponuđačima</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Održati jedan ili više sastanaka sa svakim ponuđačem u cilju razvoja potencijalnih rešenja za ponudu.</li> <li>- Pružiti neophodna pojašnjenja ponuđačima i po potrebi ažurirati konkursnu dokumentaciju / nacrt ugovora o JPP.</li> <li>- Pozvati na podnošenje konačnih ponuda.</li> </ul>
<b>Ocena ponuda i utvrđivanje najpovoljnijeg ponuđača</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oceniti ponude koje ispunjavaju uslove koristeći unapred objavljene kriterijume za ocenu i rangirati ih.</li> <li>- Izabrati prvorangiranu ponudu kao najpovoljniju ili najuspešniju ponudu.</li> </ul>
Drugi stepen: Ugovor o JPP i zatvaranje finansijske konstrukcije Od izbora poredničke ponude do dodele ugovora i potpisivanja svih sporazuma u vezi sa JPP	
Koraci	Ključne aktivnosti
<b>Finalizacija ugovora o JPP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Finalizovati/razjasniti/ispregovarati detalje ugovora o JPP sa najpovoljnijim/najuspešnijim ponuđačem.</li> <li>- Uneti eventualne dogovorene nesuštinske izmene u ugovor o JPP iz ponude.</li> </ul>
<b>Zaključivanje sporazuma o finansiranju</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zajmodavci najpovoljnijeg/najuspešnijeg ponuđača sprovode svoju detaljnu kontrolu i potvrđuju uslove finansiranja.</li> <li>- Sa najpovoljnijim/najuspešnijim ponuđačem, finalizovati uslove sporazuma o finansiranju / sporednih sporazuma sa zajmodavcima.</li> </ul>
<b>Dodela ugovora i zatvaranje finansijske konstrukcije</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Izdati obaveštenje neuspešnim ponuđačima o nameri dodele ugovora (<i>period mirovanja</i>).</li> <li>- [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>)</li> <li>- Sve strane ispunjavaju sve preostale preduslove neophodne za punovažnost ugovora o JPP.</li> </ul>

Kao i sa rukovođenjem aktivnostima na pripremi projekta, dobra je praksa da se odrede pojedinci i timovi pojedinaca koji će biti odgovorni za pregled i ocenjivanje podnetih materijala, uključujući ponude. Usvojena rešenja treba utvrditi pre prijema prijave. Njima treba uzeti u obzir potrebu da se sačuva potpuna poverljivost procesa ocenjivanja i da se izbegnu mogućnosti stvarnog sukoba interesa ili utiska o postojanju sukoba interesa kod članova tima za ocenjivanje.

## **Dodatna literatura**



Za smernice za upravljanje procesom i njegovo planiranje, videti *Project Preparation Status Tool [Alat za proveru stanja pripremljenosti projekta]*, EPEC (2014)

### **4.7 Obaveštenja o nabavci, pretkvalifikacija i uži izbor kandidata**

#### **4.7.1 Obaveštenja o nabavci**

Javno telo može tržištu unapred najaviti predstojeće nadmetanje putem prethodnog informativnog obaveštenja (ili *PIN*). Prednost je u tome što se ovim omogućuje timovima koji će formirati konzorcijume ponuđača da se međusobno dogovaraju i formiraju svoje grupacije pre izdavanja dokumenata sa pozivom za podnošenje ponuda.

Objavljivanje zvaničnog obaveštenja o nabavci (ili *javnog poziva*) od strane javnog tela označava početak procesa javne nabavke i daje pravno dejstvo postupcima koji će dovesti do dodele ugovora o javnoj nabavci. Javni poziv po pravilu mora imati standardnu formu. Objavljivanje tog poziva po pravilu mora ispuniti zahteve u pogledu transparentnosti, ali će takođe maksimirati konkurenciju i time doprineti VfM.

Informacije u javnom pozivu moraju biti dovoljno precizne da bi zainteresovanim stranama omogućile da utvrde prirodu i obim nabavke i odluče da li da se prijave za učešće u postupku.

Države članice EU moraju sve te javne pozive objavljivati u Službenom listu Evropske unije (SL EU). Javni pozivi se mogu objavljivati i na drugim javnim elektronskim platformama namenjenim određenim sektorima tržišta ili područjima nadležnosti. Da bi se privukla pažnja šireg tržišta (i povećala konkurentnost), takođe je dobra praksa da se veći, značajniji ugovori oglašavaju u relevantnim nacionalnim i/ili međunarodnim novinama i stručnim časopisima.

#### **4.7.2 Pretkvalifikacija i uži izbor kandidata**

Ako su tržišne konsultacije bile delotvorne i ako je dato prethodno obaveštenje o nameri otpočinjanja postupka nabavke, izvestan broj različitih grupa preduzeća zainteresovanih da konkurišu za projekat, već se povezao, najčešće u obliku konzorcijuma.

Primarni cilj pretkvalifikacionog procesa jeste da se potvrdi kapacitet svake od ovih grupa kandidata da realizuje ugovor o JPP i da se identifikuju oni *kandidati* 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 kao *ponuđači* u sledećoj fazi.

Kandidati se biraju na osnovu njihovih tehničkih i ekonomskih kapaciteta i sposobnosti da realizuju projekat i zbog njihovih kvalifikacija u odnosu na zahteve ugovora.

## ▪ Pretkvalifikacioni informativni dokument

Ovo je zvanični dokument kojim javno telo pruža informacije o projektu i poziva zainteresovane strane da dokažu svoju podobnost za učešće u fazi nadmetanja.

Podobnost kandidata da bude pozvan da podnese ponudu utvrđuje javno telo ocenom odgovora koje su kandidati dali na spisak specifičnih pitanja uključenih u pretkvalifikacioni informativni dokument, obično u obliku upitnika (*pretkvalifikacioni upitnik* ili *PQQ*).

Pored toga što opisuje projekat i aktivnosti koje se odnose na izvršenje ugovora o JPP, dokument bi takođe trebalo da opiše administrativna rešenja za postupak sa zvaničnim zahtevima za pojašnjenja i pitanja u pretkvalifikacionom procesu i za prijem prijava.

Svi zahtevi kandidata za pojašnjenja informativnog dokumenta treba da se dostavljaju javnom telu korišćenjem utvrđenog protokola za komunikaciju (kao što je posebna internet platforma za dokumente ili namenska adresa e-pošte).

### Okvir 11 – Pretkvalifikacioni informativni dokument

*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;*
- *posebna uputstva o načinu popunjavanja upitnika;*
- *pravila nadmetanja, uključujući i kriterijume za izbor;*
- *rok za dostavljanje informacija koje se traže u upitniku;*
- *kontakt podaci javnog tela 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 zatraže da učestvuju u nadmetanju.*

## ▪ Pretkvalifikacioni upitnik (PQQ)

*Pretkvalifikacioni upitnik* (ili *PQQ*) je zaseban dokument koji priprema javno telo i koji se prilaže kao dodatak uz pretkvalifikacioni informativni dokument. On se obično pravi u obliku tabele, sa rubrikama u kojima kandidat treba da unese relevantne informacije kao odgovor na postavljene zahteve.

U PQQ se od kandidata po pravilu traži da pruže informacije o:

- **poslovnim aktivnostima** kandidata (npr. o broju sličnih projekata koje je kandidat sproveo tokom određenog broja godina);



- **finansijske informacije** koje se odnose na ekonomsku snagu 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;
  - o **kvalifikacije ključnog osoblja** koje se predlaže za učešće u realizaciji projekta; i
  - o **podaci o banci i druge reference** i (ako se traži) licitaciona garancija.

Za javno telo je bitno da postavi realne rokove za pretkvalifikacioni proces. Suviše kratak period za kandidate da pripreme odgovor na javni poziv može ugroziti naredne faze realizacije projekta time što bi eventualno ograničio broj prijava i uticao na njihov kvalitet.

Javno telo treba sebi da ostavi odgovarajuće vreme za ocenu prijava i da upravlja procesom kroz strukturu rukovođenja projektom. Zastoji u procesu zbog preteranog optimizma mogu smanjiti poverenje u sposobnost javnog tela da upravlja preostalim podfazama i uticati na poverenje ponuđača.

#### ▪ **Kriterijumi izbora za pretkvalifikaciju i uži izbor kandidata**

Vrste kriterijuma koje javno telo može primeniti prilikom utvrđivanja podobnosti kandidata za dodelu ugovora o javnoj nabavci spadaju u tri kategorije:

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

„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 pretkvalifikacioni informativni dokument, na osnovu načela *jednakog tretmana, doslednosti, nediskriminacije i pravičnosti*. Sistem ocenjivanja koji će se koristiti za procenu relativnih vrednosti svake prijave treba utvrditi u pozivu za učešće u pretkvalifikacionom postupku.

Svi zahtevi koje treba da ispuni kandidat da bi bio ocenjen kao podoban moraju se odnositi na predmet ugovora i biti srazmerni sa njim.

#### **Dodatna literatura**



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

Minimalni kriterijumi prihvatljivosti obično se mere testom ispunjava / ne ispunjava. Takvi testovi postavljaju minimalne donje granice tehničkog i finansijskog iskustva odnosno kapaciteta koje svi kandidati moraju posedovati. Primena tih kriterijuma

mora se vršiti u skladu sa pravilima o nediskriminaciji i transparentnosti sa kojima su kandidati upoznati u pretkvalifikacionom informativnom dokumentu.

Donje granice treba da budu izražene u merilima koja su jasna i objektivna i koja se mogu mehanički primeniti. Osim toga, one ne smeju biti suviše stroge (čime bi se nepotrebno ograničio broj kandidata koji imaju pravo na učešće) niti toliko blage da se praktično ne može napraviti razlika između kandidata.

Ako se primenom testova ispunjava / ne ispunjava dođe do broja konzorcijuma koji premašuje unapred utvrđeni broj za uži izbor, treba primeniti sistematski i unapred utvrđeni proces bodovanja ili rangiranja.

#### ▪ **Ocenjivanje prijava kandidata**

Javno telo treba da definiše i dokumentuje svoj proces prijema i ocenjivanja prijava kandidata na isti način koji bi se primenio na prijem zvaničnih ponuda.

Prijave treba prvo proveriti da bi se utvrdilo da li su potpune (odnosno da li je priložena sva neophodna dokumentacija i da li je odgovoreno na sva pitanja) i da li su u skladu sa minimalnim zahtevima iz informativnog dokumenta (npr. minimalnim zahtevima u pogledu tehničkog ili finansijskog kapaciteta, kao što su određeno iskustvo na projektima ili promet).

Prijave treba da ocenjuje unapred određeni tim koji čine članovi projektnog tima. Uobičajeno je da upravni odbor bude uključen u razmatranje i odobravanje preporuka za izbor kandidata koji će biti pozvani da učestvuju i narednoj fazi nadmetanja kao ponuđači.

#### **Dodatna literatura**



Za detaljnija razmatranja kriterijuma za izbor, videti *PPP Procurement Handbook [Priručnik za nabavke JPP]*, EPEC (2018)

## **4.8 Poziv za podnošenje ponuda**

### **4.8.1 Pregled procesa pozivanja na podnošenje ponuda**

Cilj procesa nadmetanja jeste da se maksimira VfM davanjem odgovarajućih podsticaja kroz proces nadmetanja za dugoročni ugovor o JPP.

Ishod pretkvalifikacionog procesa jeste odabir ograničenog broja kandidata koji će biti pozvani da učestvuju kao ponuđači u konačnim fazama procesa nadmetanja.

Dok su proces i prakse koje se primenjuju na pravljenje užeg izbora kandidata uglavnom standardizovani i odražavaju pristup koji se primenjuje u postupcima javnih nabavki koje se ne odnose na JPP, proces i prakse koje se koriste za dobijanje ponuda od prethodno kvalifikovanih kandidata koji su ušli u uži izbor variraju u znatno većoj meri. Usvojeni pristup će često odražavati nacionalne prakse u drugim oblicima nabavke, jer je reč o procesima i običajima koji su prihvaćeni na tržištu i sa kojima su upoznati učesnici i iz javnog i iz privatnog sektora.

## 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.

U dokumentu sa pozivom se ponuđačima saopštavaju relevantne 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 u procesu 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.

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

Izbor postupka nabavke određuje vrstu dokumenta sa pozivom koji će javno telo pripremiti da bi pozvalo izabrane kandidate da učestvuju u završnim fazama procesa nabavke.

U slučaju standardnog postupka (otvorenog ili restriktivnog), javni organ po pravilu objavljuje dokument sa *pozivom za podnošenje ponuda* (ITT), koji se ponekad takođe naziva *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 slučaju konkurentnog dijaloga, javno telo takođe izdaje ITT kada se dijalog završi i zvanično zaključi.

Priroda postupka nabavke koji izabere javno telo ima očite implikacije na način sastavljanja dokumenta sa pozivom za podnošenje ponuda, naročito na one odeljke koji objašnjavaju ponuđačima mehanizam procesa nadmetanja i koji im objašnjavaju kako treba da odgovore.

### ▪ Sadržaj dokumenta sa pozivom za podnošenje ponuda

Dokument sa pozivom za podnošenje ponuda obično sadrži sledeće sastavne delove:

- 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 iz ankete koji se mogu koristiti za pripremu ponuda;
- odeljak sa uputstvima ponuđačima; i
- predloženi nacrt ugovora o JPP i odgovarajuće tehničke i finansijske priloge.

Bliži detalji o tome šta treba da obuhvati dokument sa pozivom za podnošenje ponuda navedeni su u dokumentu WBIF EPEC *Guide to the PPP procurement process* [Vodič za proces nabavke JPP].

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

Po pravilu, javno telo treba ponuđačima da stavi 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.

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 dokumenta sa pozivom za podnošenje ponuda i obezbeđuje forum na kome ponuđači mogu postavljati pitanja javnom telu i njegovim savetnicima.

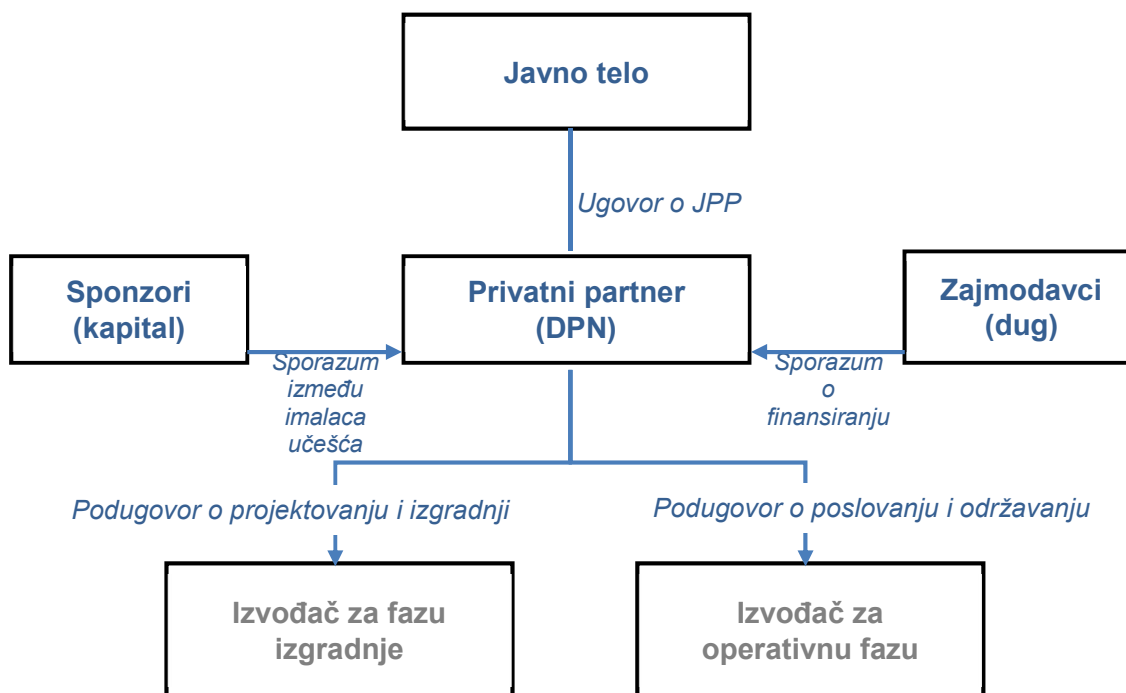
#### 4.8.2 Nacrt ugovora o JPP

- **Glavne odredbe i uslovi ugovora o JPP**

Ustanovljena je dobra praksa da se u konkursnu dokumentaciju uključi ceo nacrt ugovora o JPP. Obelodanjivanje nacrta ugovora o JPP istovremeno sa objavljivanjem konkursne dokumentacije pomaže ponuđačima da bolje shvate izazove projekta prilikom pripreme svojih ponuda. (U nekim jurisdikcijama, javno telo će objaviti nacrt ugovora o JPP uz pretkvalifikacioni informativni dokument.)

Nacrt ugovora može sadržati i okvirni predlog glavnih odredaba osnovnih podugovora (obično podugovora o projektovanju i izgradnji i podugovora o upravljanju i održavanju – videti sliku 14).

**Slika 14 – Glavna ugovorna rešenja u tipičnom JPP**



### ▪ **Zahtevi javnog tela (uključujući specifikacije rezultata)**

U dokumentu sa pozivom za podnošenje ponuda treba navesti sve rezultate neophodne za obezbeđenje javne infrastrukture i pripadajućih usluga.

Zahteve javnog tela za infrastrukturu i pripadajuće usluge koje treba pružiti treba utvrditi u detaljnim specifikacijama. Ti zahtevi, izraženi u vidu rezultata, predstavljaju deo ugovora o JPP i u njima se preciziraju minimalni tehnički standardi i nivo usluga koje privatni partner treba da pruži.

Javno telo treba da navede zahtevane minimalne nivoe usluge jasno i nedvosmisleno, kako bi privatnom partneru omogućilo da tačno proceni potrebne investicije da bi se obezbedio traženi nivo usluge. Zahtevi mogu uključiti i potrebu da se objekat i usluge stave na raspolaganje do određenog datuma.

Javno telo treba da koristi sastanke predviđene za dijalog da bi obezbedilo da ponuđači u potpunosti razumeju zahteve projekta. Ova komunikacija sa ponuđačima je takođe mogućnost da se ti zahtevi pojašne i (po potrebi) prilagode s ciljem da se poboljša rešenje svakog ponuđača, a time i VfM ponuda (videti odeljak 4.9).

### ▪ **Mehanizam plaćanja**

U JPP na osnovu raspoloživosti, suštinska komponenta dokumenta sa pozivom za podnošenje ponuda jeste opis mehanizma plaćanja, koji predstavlja glavni (a u mnogim slučajevima i jedini) izvor prihoda privatnog partnera.

Mehanizmi plaćanja se obično izražavaju kao periodično jedinstveno (tj. jednokratno) plaćanje za punu raspoloživost i pružanje usluga (*naknada za raspoloživost*), često uz vremensku ispravku dela plaćanja primenom odgovarajućeg indeksa cena.

Kao i kod tehničkih zahteva i zahteva u pogledu usluga, javno telo treba da koristi sastanke predviđene za dijalog da bi obezbedilo da ponuđači razumeju mehanizam plaćanja (videti odeljak 4.9). Ova komunikacija sa ponuđačima je mogućnost da se ti zahtevi pojašne i (po potrebi) prilagode kako bi se poboljšao VfM ponuda.

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

Javno telo po pravilu zahteva pokriće osiguranjem za određene rizike na projektu koje treba zaključiti na osnovu ugovora o JPP.

Pošto je reč o elementu koji može uticati na cenu krajnje ponude, važno je da se u dokumentu sa pozivom za podnošenje ponuda navede zahtev u pogledu minimalnog iznosa pokrića.

### ▪ **Nezavisno sertifikaciono telo**

U nekim ugovorima o JPP, javno telo se može opredeliti da imenuje nezavisnu stranu (*nezavisno sertifikaciono telo*, koje se nekada naziva i *nezavisnim nadzornim organom*), koje će pratiti da li se faza izgradnje odvija u skladu sa ugovorom o JPP.

Imenovanje nezavisnog sertifikacionog tela javno telo i najpovoljniji ponuđač obično ugovaraju zajednički i ono se vrši pre zaključenja ugovora. Troškove usluga koje pruža nezavisno sertifikaciono telo treba uključiti u konačne ponude.

## **Dodatna literatura**



Za smernice o zahtevima u pogledu izlaznih usluga i pripremi nacrtu ugovora, videti *Project Preparation Status Tool [Alat za proveru stanja pripremljenosti projekta]*, EPEC (2014)

## **4.9 Komunikacija sa ponuđačima**

### **4.9.1 Pregled zahteva**

Proces nadmetanja obično pruža mogućnost za komunikaciju između javnog tela i ponuđača. 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 načelno odvijaju kroz niz faza. Svaki period konsultacija po pravilu je posvećen određenim temama o kojima strane razgovaraju.

### **4.9.2 Prva faza dijaloga**

Svrha prve faze dijaloga, na početku, je da obezbedi zajedničko razumevanje dokumenta sa pozivom za podnošenje ponuda. Pojašnjenje zahteva javnog tela u pogledu projekta omogućiće da se proces optimizira za sve ponuđače na isti način.

Dijalog se odvija zasebno sa svakim ponuđačem i to u formi zvaničnog sastanka. Treba da prisustvuju ovlašćeni predstavnici ponuđača kao i javnog tela i svi relevantni savetnici na projektu (kao članovi projektnog tima).

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 o JPP i projektnih zahteva.

### **4.9.3 Druga faza (i naredne faze) dijaloga**

U drugoj fazi dijaloga, javno telo se sastaje sa ponuđačima i sa njima se dogovara o konačnom ugovoru o JPP za koji se podnose ponude i koji će predstavljati osnovu njihovih konačnih ponuda. Dijalog će se takođe nastaviti o detaljnijim aspektima projektnih zahteva, što će javnom telu omogućiti da sa svakim ponuđačem razgovara o pojedinostima njegovog jedinstvenog rešenja. Razgovor će se često voditi o pretežno komercijalnim aspektima razvojnih rešenja, uključujući mehanizme plaćanja i osiguranje.

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 ne prenesu, namerno ili slučajno, drugome.

### **4.9.4 Podnošenje konačnih ponuda**

Faza podnošenja konačnih ponuda sledi nakon što javno telo zaključi dijalog i izda dokument sa pozivom za podnošenje ponuda (ITT). U ITT se po pravilu ponavljaju mnoga pravila i sadržaj ranijih ITPID, ali sa izmenama koje odražavaju zaključenje dijaloga i eventualno dogovorene izmene u nacrtu ugovora o JPP (ugovor o JPP za koji se podnose ponude).

Ponuđači u ovoj fazi moraju podneti svoje konačne ponude. Ponude moraju i dalje ispunjavati minimalne projektne zahteve. To načelno znači da se konačna ponuda mora dati u definisanoj formi sa određenim minimumom traženih informacija.

#### **4.9.5 Postupak sa upitima ponuđača i zahtevima za pojašnjenja**

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). U dokumentu sa pozivom za podnošenje ponuda treba da se opiše postupak sa zvaničnim zahtevima za pojašnjenja i upitima tokom procesa nadmetanja.

Javno telo treba da obezbedi postojanje rigoroznog procesa za postupanje sa tim pitanjima tako da relevantni članovi projektnog tima na njih odgovaraju u najkraćem roku.

Ako ima mnogo pitanja, dobro bi bilo da se na njih odgovara po partijama, recimo jednom nedeljno. Ovaj pristup može takođe olakšati postupak izdavanja periodičnih obaveštenja (ili *biltena*) ponuđačima u kojima se govori o eventualnim promenama ili ažuriranjima dokumenta sa pozivom za podnošenje ponuda.

### **4.10 Ocena ponuda i izbor najpovoljnijeg ponuđača**

#### **4.10.1 Kriterijumi za dodelu ugovora**

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

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.

U okviru nabavki JPP, složenost projekata i priroda usluga koje treba obezbediti po pravilu znače da ovaj pristup nije dovoljan za ocenu relativnih vrednosti primljenih ponuda.

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

Ekonomski najpovoljnija ponuda se načelno utvrđuje procenom najboljeg odnosa između cene i kvaliteta, koji treba da uključi i cenu i necenovne elemente. Necenovni kriterijumi se obično odnose na kvalitet predloženog projekta i izgradnje (uključujući rok završetka), kao i predložene standarde usluge (videti okvir 12. u nastavku).

Izabrani kvalitativni kriterijumi treba da budu relevantni za predmet projekta. Odnos cene i necenovnih elemenata treba ponderisati kako bi se odrazio njihov relativan značaj/prioritet i mora biti usmeren na zahteve projekta. Svi potkriterijumi treba takođe da budu jasno definisani, s tim što i u ovom slučaju njihovi relativni ponderi moraju biti srazmerni njihovom značaju za pružanje usluge.

U tom pogledu – a naročito za složene projekte – javno telo treba da zatraži sugestije od savetnika na projektu za predlog kriterijuma u pogledu tehničkih, ekoloških i ekonomskih aspekata projekta. To može uključiti procenu tehničke izdržljivosti i značaja rešenja, kao i pretpostavke u vezi sa ciljevima tražnje i performansi.

#### Okvir 12 – Necenovni kriterijumi u Direktivi 2014/24/EU

*U skladu sa Direktivom 2014/24/EU:*

- *kvalitet, uključujući tehničku vrednost, estetske i funkcionalne karakteristike, dostupnost, dizajn za sve korisnike, društvene, ekološke i inovativne karakteristike i trgovanje i njegove karakteristike;*
- *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.*

#### 4.10.2 Proces ocene ponuda

Kada ponude budu podnete, javno telo ih mora oceniti kako bi moglo da izabere najpovoljnijeg ponuđača.

Pre početka procesa ocenjivanja, podnete ponude treba proveriti kako bi se obezbedilo da su potpune (odnosno da ne nedostaje nijedan od dokumenata za učešće na tenderu i da greškom nije ispuštena nijedna ključna informacija), kao i da je forma u kojoj je ponuda podneta u skladu sa pravilima poziva za podnošenje ponuda. Javno telo, u skladu sa pravilima opisanim u konkursnoj dokumentaciji, može u ovoj fazi odbaciti svaku podnetu ponudu koja nije potpuna ili nije u skladu sa uslovima.

Ponude koje ispunjavaju uslove po pravilu se prvo ocenjuju pomoću niza kriterijuma (metodom ispunjava / ne ispunjava) pre donošenja odluke o jednom najpovoljnijem ponuđaču (npr. da li rešenje zadovoljava minimalne tehničke zahteve utvrđene u specifikaciji rezultata ili da li su troškovi i finansijska struktura u skladu sa tehničkim rešenjem).

Kada se završe te provere i ocene, pojedinačne ponude ocenjuje komisija za ocenjivanje ponuda u skladu sa kriterijumima i ponderima utvrđenim u konkursnoj dokumentaciji.

Primenom kriterijuma za dodelu i njihovih pripadajućih pondera određuje se redosled ponuda, čime se utvrđuje najpovoljniji ponuđač. Dobra je praksa da javno telo saopšti rezultate nadmetanja svim učesnicima.



## Druga podfaza – Ugovor o JPP i zatvaranje finansijske konstrukcije

### 4.11 Uvod u drugu podfazu

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 po pravilu nije moguće potpisati ugovor odmah po proglašenju pobjedničke ponude.

Najuspešniji ponuđač mora prethodno tokom ove druge podfaze – *period najpovoljnijeg ponuđača* – obaviti i završiti niz važnih aktivnosti na način prihvatljiv za javno telo.

Proces koji dovodi do zaključenja ugovora i zatvaranja finansijske konstrukcije uključuje niz koraka prikazanih na slici 15. (videti takođe okvir 13).

#### **Okvir 13 – 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 finansijera (zatvaranje finansijske konstrukcije) odvojene su, ali međusobno zavisne aktivnosti.*

*Zaključenje ugovora se vrši nakon proglašenja najpovoljnijeg ponuđača i konačne dodele ugovora o javnoj nabavci. Datum potpisivanja 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. Zatvaranje finansijske konstrukcije jeste zaključenje finansijskih sporazuma od strane najpovoljnijeg ponuđača u periodu predviđenom u konkursnoj dokumentaciji i ugovoru o JPP. Zatvaranje finansijske konstrukcije može se obaviti istovremeno sa zaključenjem ugovora.*

### Slika 15 – Glavni koraci druge podfaze procesa nabavke JPP

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

Očekivane aktivnosti iz druge podfaze trebalo bi da su utvrđene u dokumentu sa pozivom za podnošenje ponuda zajedno sa rasporedom u kome je naveden planirani datum dodele ugovora. O ovome je trebalo da se razgovara u završnim ciklusima razgovora tokom procesa dijaloga kako bi se dobila široka saglasnost ponuđača o ovim važnim narednim koracima.

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

Da bi bio delotvoran – i da bi izdržao konkurentni pritisak – proces se mora striktno pridržavati rokova utvrđenih u pozivu za podnošenje ponuda. Stoga ova podfaza, da bi se efikasno sprovela, zahteva temeljitu organizaciju i upravljanje na strani kako javnog tako i privatnog partnera.

#### 4.12 Finalizovanje ugovora o JPP

U dokumentu sa pozivom za podnošenje ponuda treba da se, bar načelno, ako ne i detaljno, opiše 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.

#### **4.12.1 Ažuriranje i preciziranje ugovora o JPP**

Čak i kada je tekst ugovora o JPP deo konkursne dokumentacije i kada su ponuđači potvrdili da prihvataju njegove odredbe i uslove, u ugovoru o JPP iz ponude i dalje su potrebna izvesna *preciziranja*. Ovaj deo procesa treba da vodi javno telo i može dovesti do izrade konačnog ugovora o JPP.

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 iz ponude ne treba da bude od bitnog značaja za nabavku. Na primer, promena suštinskog aspekta alokacije rizika ne bi bila dopuštena na osnovu zakona o javnim nabavkama. Pošto više nema konkurentnog pritiska, to bi moglo dati neprimerenu prednost i izložiti proces riziku da ga ospore neuspešni ponuđači.

#### **4.13 Zaključivanje finansijskih sporazuma**

##### **4.13.1 Organizovanje finansiranja projekta**

Po pravilu – i najvećim delom – JPP se finansiraju kombinacijom vlasničkog kapitala i zaduživanja (nadređeni i/ili subordinirani/neobezbeđeni dug). Trebalo bi da su ponuđači već zaključili predugovore sa finansijerima u smislu da će finansijska sredstva biti stavljena na raspolaganje čim ugovor o JPP bude potpisan i postane punovažan.

##### **4.13.2 Vreme preuzimanja obaveza zajmodavaca po osnovu finansiranja projekta**

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

Na zrelim 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.

Uslovi sporazuma o dužničkom finansiranju podležu nizu uslova koje ponuđač mora ispuniti.

Međutim, mora se uvažiti da se od ponuđača ne može zahtevati da prilikom podnošenja svojih konačnih ponuda nude preuzetu obavezu finansiranja. 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 njihovom klijentu biti dodeljen ugovor. 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**

Kada se ne može očekivati da tržište bude u mogućnosti obavezivanja na finansiranje u fazi podnošenja konačnih ponuda, onda kao deo zahteva za podnošenje konačnih ponuda treba tražiti *pismo podrške* za iznos jednak navedenom minimalnom iznosu finansiranja.

Ta pisma se po pravilu sastavljaju prema obrascu koji treba obezbediti uz dokument sa pozivom za podnošenje ponuda.

Multilateralne finansijske institucije su sklonije ovom pristupu jer, 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).

- **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 konkurentni 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 pružanje neophodnog kreditnog finansiranja (bilo u celini ili delimično). Najpovoljniji ponuđač upravlja ovim nadmetanjem za finansijska sredstva pod nadzorom javnog tela. U ovom trenutku, konačne ponude su već podnete korišćenjem spiska zajedničkih uslova koji je pripremilo javno telo.

#### **Dodatna literatura**



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

#### **4.13.3 Dokumenti o finansiranju JPP**

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).

Za velika JPP, sporazumi o finansiranju će uključiti dokumente navedene u okviru 14, s tim što će neki od njih na kraju postati deo ugovora o JPP.

Kada se sporazumi o finansiranju potpišu, početak njihovog pravnog dejstva zavisi od ispunjenja eventualnih preduslova (videti odeljak 4.14.4.14.2 u nastavku).

## Okvir 14 – Glavni ugovori 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 međusobne odnose*
- *Ugovori o subordiniranim kreditima (ako se subordinirani ili neobezbeđeni dug koristi u finansijskoj konstrukciji)*
- *Sporazum između imalaca učešća (odnosno sponzora) (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 imaoći 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.*

### 4.14 Dodela ugovora i zatvaranje finansijske konstrukcije

#### 4.14.1 Vreme zaključenja ugovora i zatvaranja finansijske konstrukcije

Kada se dogovore finansijski aranžmani, potpisivanje sporazuma o finansiranju (zatvaranje finansijske konstrukcije) može se izvršiti istovremeno sa potpisivanjem dogovorenog ugovora o JPP (tj. zaključenje ugovora) ili nešto kasnije (tj. odvojeno ili *razdvojeno* zaključenje ugovora i zatvaranje finansijske konstrukcije). Potpisivanje sporazuma o finansiranju i ispunjavanje svih preduslova za te ugovore obično je preduslov za punovažnost ugovora o JPP.

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).

- **Istovremeno zaključenje ugovora i zatvaranje finansijske konstrukcije**

U mnogo slučajeva prednost se daje istovremenom potpisivanju ugovora o JPP i finansijskih sporazuma. Prednost ovog rešenja je u tome što se smanjuje mogući rizik da finansiranje ne bude raspoloživo nakon potpisivanja ugovora o JPP, čak i ako je period između dva potpisa vrlo kratak.

- **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.

Potreba razdvajanja zatvaranja finansijske konstrukcije od zaključenja ugovora nekada može biti podstaknuta činjenicom da se određene aktivnosti doživljavaju kao suviše složene, skupe ili da zahtevaju suviše vremena da bi se obavile tokom procesa javne nabavke, ali treba da se završe pre nego što zajmodavci preuzmu obavezu za finansiranje projekta. Na primer, kada podnosilac zahteva za dozvolu za projekat treba da bude isto pravno lice koje izvršava ugovor o JPP ili kada je potreban značajan projektantski rad da bi se obezbedile dozvole za projekat.

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 od ponuđača zahtevati da 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).

Ako javno telo namerava da razdvoji proces zaključenja ugovora i proces zatvaranja finansijske konstrukcije, to se mora opisati u dokumentima sa pozivom za podnošenje ponuda. Najpovoljniji ponuđač treba da jasno opiše javnom telu zadatke koje treba izvršiti i način na koji će se izvršiti.

U nekim slučajevima javno telo može odlučiti da zahteva dodatno obezbeđenje u slučaju da privatni partner ne uspe da zatvori finansijsku konstrukciju, na primer u obliku obveznice.

#### **4.14.2 Ispunjavanje preduslova**

- **Preduslovi za ugovor o JPP**

Kao što je ranije objašnjeno, mogu postojati aktivnosti koje privatni partner mora da preuzme, 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.

- **Preduslovi za sporazume o finansiranju**

Sporazumi o finansiranju takođe mogu sadržavati neophodne uslove koji se moraju ispuniti da bi 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 otpočeti 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 15. navedeno je nekoliko najčešćih preduslova za ugovore o JPP i sporazume o finansiranju (u praksi bi spisak bio mnogo duži).

#### Okvir 15 – 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.*

#### **4.14.3 Obaveštavanje ostalih ponuđača, period mirovanja i obaveštenje o dodeli ugovora**

Javno telo treba da obavesti 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, zahtevaju preispitivanje i da razmotre da li da osporavaju dodelu.

Kada istekne period mirovanja (i pod uslovom da je završeno eventualno preispitivanje odluke o dodeli), 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.

Nakon zaključenja ugovora (ili čim to bude izvodljivo), javno telo može izdati obaveštenje o dodeli ugovora, navodeći detalje o ugovoru i najuspešnijem ponuđaču.

## **Aneks – Projektno finansiranje**

### **Uvod**

U ovom aneksu daje se uvod u projektno finansiranje i veza sa finansijskom konstrukcijom projekata JPP. Njegova svrha nije da obuhvati sva pitanja bitna za konstrukciju finansiranja JPP, koja su mnogobrojna i složena i često specifična u zavisnosti od projekta. Javna tela treba da se oslanjaju na stručno znanje finansijskih i pravnih savetnika kako bi razumela relevantne kompromise u vezi sa pitanjima finansiranja projekta.

Projekti JPP se načelno finansiraju korišćenjem aranžmana za projektno finansiranje. U projektnom finansiranju, zajmodavci i investitori se oslanjaju ili isključivo (finansiranje bez regresa) ili pretežno (finansiranje sa ograničenim regresom) na novčane tokove koje ostvaruje projektno društvo kako bi ostvarili naplatu svog zajma i prinos na svoje investicije. Ovo se razlikuje od kreditiranja preduzeća, gde se zajmodavci pri odobravanju kredita oslanjaju na snagu bilansa stanja zajmoprimca.

Važno je naglasiti da finansijska struktura projekta treba da bude sačinjena tako da optimizira troškove finansiranja projekta. Ona takođe treba da podržava alokaciju rizika na javni i privatni sektor kako je dogovoreno u ugovoru o JPP. Projektno finansiranje bi naročito trebalo da obezbedi da se finansijskim rizicima dobro upravlja kod imalaca učešća (odnosno sponzora) društva za JPP i njegovih finansijera i između njih. Ovo bi trebalo da pruži uveravanje javnom telu da JPP društvo, a naročito njegovi poverioci, imaju i podsticaj i ovlašćenje da blagovremeno rešavaju probleme koji se mogu javiti na projektu.

### **Nečela projektnog finansiranja**

Kod transakcija projektnog finansiranja, JPP društvo obično osnivaju sponzori isključivo u svrhu sprovođenja projekta JPP. Ono nastupa kao zajmoprimac po odgovarajućim finansijskim sporazumima i biće strana u nizu drugih sporazuma u vezi sa projektom, uključujući ugovor o JPP.

Kapital prvog reda koji obezbeđuju zajmodavci ili investitori na tržištu kapitala, koji se obično naziva *prioritetni dug* čini najveći ali ne i isključivi izvor finansiranja društva za JPP. Ostatak neophodnih finansijskih sredstava obezbeđuju sponzori u obliku vlasničkog kapitala ili podređenog duga.

Mada odgovornost za obezbeđivanje finansiranja JPP snosi privatni sektor (zajmoprimac je društvo za JPP), važno je da zvaničnici javnog tela i njihovi savetnici razumeju finansijske aranžmane i njihove posledice, iz sledećih razloga:

- Kada javno telo ocenjuje predloge ponuđača, mora biti u mogućnosti da oceni da li je predloženi ugovor o JPP prihvatljiv za zajmodavce i da li je predloženo finansiranje izvodljivo s obzirom na tržišne uslove i praksu koji preovlađuju u datom trenutku. Dodela ugovora o JPP društvu koje na kraju nije u stanju da finansira projekat predstavlja uzaludno trošenje vremena i resursa.



- Alokacija rizika u ugovoru o JPP može uticati na izvodljivost različitih paketa finansiranja i ukupan trošak finansiranja.
- Finansiranje može imati uticaja na dugoročnu izdržljivost JPP aranžmana. Na primer, što je veći koeficijent zaduženosti u odnosu na sopstveni kapital, veća je verovatnoća da će u slučaju poslovnih teškoća JPP društvo biti u opasnosti da ne izvršava svoje obaveze po kreditima, što može dovesti i do prekida projekta.
- Ako JPP uključuje državne garancije ili javna bespovratna sredstva, javno telo će imati neposrednu ulogu u jednom delu finansijskog paketa.
- Iznosi i detalji finansiranja mogu direktno uticati na uslovne obaveze javnog tela (npr. na plaćanja koja bi javni sektor morao da izvrši ako bi se ugovor o JPP iz bilo kog razloga raskinuo).
- Finansijski savetnici javnog tela treba da budu dobro upoznati sa svim što je potrebno da bi projekat JPP bio prihvatljiv za zajmodavce, imajući u vidu tržišne uslove i praksu koji prevladavaju u datom trenutku.

### Finansijska konstrukcija

Kao što je navedeno, finansiranje projekta JPP prvenstveno se sastoji od prioritetnog duga i vlasničkog kapitala (koji nekada može biti u obliku podređenih kredita imalaca učešća). Finansijska konstrukcija može uključivati i ostale oblike podređenog duga (kao što je neobezbeđeni (*mezzanine*) dug, koji se svrstava između prioritetnog duga i čistog kapitala), a u nekim slučajevima i finansiranje bespovratnim sredstvima.

Načelno, što je viši stepen zaduženosti projekta, veća je mogućnost da on bude pristupačan javnom sektoru. To je zato što je prioritetni dug jeftiniji od ostalih oblika finansiranja (osim bespovratnih sredstava). Pod uslovom da su ostale stvari nepromenjene, stepen zaduženosti projekta (odnosno nivo duga koji obezbeđuju prioritetni zajmodavci u odnosu na nivo vlasničkog kapitala) zavisice od promenljivosti novčanog toka projekta.

## Literatura

EPEC (2011), *Guide to Guidance*

EPEC (2014a), *Role and use of Advisers in preparing and implementing PPP projects*

EPEC (2014b), *Overview of the PPP Legal and Institutional Frameworks in the Western Balkans*

EPEC (2014c), *PPP Project Preparation Tool*

EPEC (2015), *Value for Money Assessment: Review of approaches and key concepts*

EPEC-Eurostat (2016), *Guide to the Statistical Treatment of Public-private partnerships*

WBG-OECD (2015), *Checklist-for-PPP-Projects*

wiiw (2015), *Research Report 407: Infrastructure Investment in the Western Balkans*

World Bank Group/ PPIAF (2013), *Value-for-Money Analysis – Practices and Challenges: How Governments Choose When to Use PPP to Deliver Public Infrastructure and Services.*

World Bank (2017), *PPP Reference Guide Version 3*, World Bank Group: Washington D.C.

## 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 sarađuju 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 uloženih 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 uloženi 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 regres*) 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 uložениh 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](mailto:epec@eib.org)


[www.eib.org/epec](http://www.eib.org/epec)

### Evropska investiciona banka

98-100, boulevard Konrad Adenauer

L-2950 Luxembourg

 +352 4379-1

 +352 437704

[www.eib.org](http://www.eib.org)