



USAID
OD AMERIČKOG NARODA

**УСАИД ПРОЈЕКАТ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ЈАВНИХ
НАБАВКИ**

**СПРОВОЂЕЊЕ ПРОЈЕКТА ЈАВНО-
ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА И
КОНЦЕСИЈА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

УПУТСТВО ЗА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

МАЈ – ЈУН 2024. ГОДИНЕ

ИЗЈАВА ОДРИЦАЊА ОД ОДГОВОРНОСТИ:

Ова публикација је израђена уз подршку Америчке агенције за међународни развој (УСАИД) у склопу Пројекта за унапређење јавних набавки. Садржај публикације је искључива одговорност њених аутора и не одражава ставове УСАИД-а и Владе Сједињених Америчких Држава.

УСАИД ПРОЈЕКАТ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ЈАВНИХ НАБАВКИ

СПРОВОЂЕЊЕ ПРОЈЕКТА ЈАВНО- ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА И КОНЦЕСИЈА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

УПУТСТВО ЗА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

МАЈ - ЈУН 2024. ГОДИНЕ

**Аутори: Бранимир Благојевић, Саша Варинац и Александра
Литричин**

Датум: 10. јун 2024. године

Садржај

1. Битни елементи, садржина предлога пројекта ЈПП и предлога концесионог акта, процедуре добијања сагласности од надлежних органа	4
2. Врсте поступака избора приватног партнера.....	11
3. Упоредни приказ – Закон о јавним набавкама и Закон о ЈПП и концесијама ...	17
4. Престанак ЈПП или концесије.....	23
5. Предности уговарања кроз ЈПП или концесију (недостаци традиционалних метода уговарања кроз поступак јавне набавке)	23
6. Комисија за јавно-приватно партнерство	24

1. Битни елементи, садржина предлога пројекта ЈПП и предлога концесионог акта, процедуре добијања сагласности од надлежних органа

Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС“, број 88/2011, 15/2016 и 104/2016, у даљем тексту: ЗЈППК) и Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/2019 и 92/2023; у даљем тексту: ЗЈН), представљају релевантне прописе на основу којих се спроводе процедуре ЈПП и концесија у Републици Србији.

Поред ЗЈППК и ЗЈН, релевантни подзаконски акти у овој области су и:

- Уредба о надзору над реализацијом јавних уговора о јавно приватном партнерству („Сл. гласник РС “ бр. 47/2013) и
- Правилник о начину вођења и садржини регистра јавних уговора („Сл. гласник РС", бр. 57/2013 и 110/2013).

Према ЗЈППК, јавно-приватно партнерство (у даљем тексту: ЈПП), подразумева дугорочну сарадњу јавног и приватног сектора ради обезбеђења финансирања, изградње, реконструкције, управљања или одржавања инфраструктурних и других објеката од јавног значаја и пружања услуга од јавног значаја, које може бити уговорно или институционално.

ЗЈППК, дакле, разликује уговорно и институционално ЈПП.

Основни облик уговорног ЈПП је концесија. Кључна карактеристика концесије је широко дефинисана обавеза приватног партнера. Ризик јавног партнера је ограничен на избор приватног партнера. Постоје два типа ЈПП у форми концесије: концесија за јавне радове и концесија за јавне услуге. Институционално ЈПП заснива се на односу јавног и приватног партнера правно установљеном кроз чланство у заједничком привредном друштву. И уговорно и институционално ЈПП се правно регулишу путем јавног уговора.

Битни елементи јавно-приватног партнерства односе се на:

- 1) предмет ЈПП, који не може бити искључиво комерцијално коришћење добра у општој употреби или другог добра нити искључива испорука добара;
- 2) обавезу приватног партнера да од јавног партнера преузме изградњу, односно реконструкције јавне инфраструктуре, односно објекта од јавног значаја, као и одржавање јавне инфраструктуре, односно обављање услуга од јавног значаја, са једном или више обавеза као што су: финансирање, управљање и одржавање, у циљу пружања услуга од јавног значаја крајњим корисницима из оквира надлежности јавног партнера, или у циљу обезбеђивања неопходних предуслова јавном партнеру за пружање услуга од јавног значаја из оквира његових надлежности, или пружање услуга од јавног значаја из оквира надлежности јавног партнера крајњим корисницима;
- 3) делимично или потпуно финансирање пројекта ЈПП од стране приватног партнера;

4) могућност јавног партнера да приватном партнеру за преузете обавезе изврши преношење одређених стварних права или да му додели концесију или да му за преузете обавезе врши плаћање у новцу или да му дозволи наплату накнаде крајњим корисницима за пружене услуге, ако је тако предвиђено предлогом пројекта јпп/концесионим актом;

5) преузимање одговорности сваког партнера за ризик којим може на бољи начин да управља, односно на који може да утиче, или се ризици деле у избалансираном односу, све у циљу оптималног управљања ризиком током трајања пројекта ЈПП, уз коришћење управљачких, техничких, финансијских и иновативних способности приватног партнера, као и унапређењем размене вештина и знања између јавног и приватног партнера, а нарочито преузимање ризика тражње или ризика расположивости објекта, услуге, инфраструктуре и сл;

6) могућност јавног партнера да приватном партнеру дозволи да обавља комерцијалну делатност или изгради друге објекте у оквиру реализације пројекта ЈПП, само у случају да на други начин није могуће обезбедити потребан ниво исплативости реализације пројекта јавно-приватног партнерства и повраћај уложених средстава.

Са друге стране, концесија је уговорно или институционално ЈПП са елементима концесије у коме је јавним уговором уређено комерцијално коришћење природног богатства, добра у општој употреби која су у јавној својини, односно добра у својини јавног тела или обављања делатности од општег интереса, које јавни партнер уступа приватном партнеру, на одређено време, под посебно прописаним условима, уз плаћање концесионе накнаде од стране приватног, односно јавног партнера, при чему приватни партнер сноси ризик везан за комерцијално коришћење предмета концесије.

Концесија се може дати ради комерцијалног коришћења природног богатства, добра у општој употреби која су у јавној својини, односно добра у својини јавног тела или обављања делатности од општег интереса, а нарочито:

- 1) за истраживање и експлоатацију минералних сировина и других геолошких ресурса;
- 2) за поједине делатности унутар заштићених подручја природе, као и за коришћење других заштићених природних богатстава;
- 3) у области енергетике;
- 4) за луке;
- 5) за јавне путеве;
- 6) за јавни превоз;
- 7) за аеродроме;
- 8) у области спорта и образовања;
- 9) на културним добрима;
- 10) за комуналне делатности;

- 11) у области железница;
- 12) за комерцијално коришћење жичара;
- 13) у области здравства;
- 14) у области туризма;
- 15) и другим областима.

По Закону о комуналним делатностима Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 88/2011, 104/2016 и 95/2018), комуналне делатности су делатности од општег интереса, односно:

- 1) снабдевање водом за пиће;
- 2) пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода;
- 3) производња, дистрибуција и снабдевање топлотном енергијом;
- 4) управљање комуналним отпадом;
- 5) градски и приградски превоз путника;
- 6) управљање гробљима и сахрањивање;
- 6а) погребна делатност;
- 7) управљање јавним паркиралиштима;
- 8) обезбеђивање јавног осветљења;
- 9) управљање пијацама;
- 10) одржавање улица и путева;
- 11) одржавање чистоће на површинама јавне намене;
- 12) одржавање јавних зелених површина;
- 13) димничарске услуге;
- 14) делатност зоохигијене.

Тим законом је посебно предвиђено да се на поступак поверавања обављања комуналне делатности чије се финансирање обезбеђује из буџета јединице локалне самоуправе, односно чије се финансирање обезбеђује у целости или делимично наплатом накнаде од корисника комуналних услуга, примењују одредбе закона којима се уређује јавно-приватно партнерство и концесије.

Процедура сачињавања предлога пројекта ЈПП и концесионог акта је веома слична, док се у одређеној мери разликује процедура избора приватног партнера у каснијој фази, али све у складу са ЗЈППК и ЗЈН, као кровним законима који уређују ове процедуре.

Јавна тела имају право да самостално покрену поступак реализације пројекта ЈПП као и концесије из своје надлежности.

Државни орган, организација, установа и други директни или индиректни корисник буџетских средстава као и организација за обавезно социјално осигурање, затим јавно предузеће и правно лице које обавља и делатност од

општег интереса представљају јавна тела у смислу предлагача пројекта ЈПП у домену своје надлежности, али и уговорну страну, која са приватним партнером закључује јавни уговор за реализацију пројекта.

У том смислу, јавна тела могу бити директни или индиректни буџетски корисник на било ком нивоу власти (министарства, агенције, покрајински секретаријати, школе, општински органи итд.).

Такође, јединице локалне самоуправе или друга јавна тела на нивоу локалних самоуправа, имају право да самостално покрену поступак реализације пројекта ЈПП из своје надлежности.

Статус јавног тела имају и јавна предузећа, јавна комунална предузећа, као и сва друга правна лица, која контролише јавно тело преко већинског учешћа у капиталу или у управљању.

Са друге стране, учесник у поступку доделе јавног уговора може бити свако домаће или страно физичко, односно правно лице.

Јавно тело, поред тога што је само надлежно да изради предлог ЈПП пројекта или концесионог акта, има право и да размотри и прихвати предлог заинтересованих лица за реализацију пројекта ЈПП са или без елемената концесије (самоиницијативни предлог).

У року од 90 дана од пријема конкретног самоиницијативног предлога од стране потенцијалног приватног партнера, јавно тело утврђује да ли сматра да је пројекат у јавном интересу и у том смислу обавештава предлагача. Ако сматра да је самоиницијативни предлог у јавном интересу и ако јавно тело одлучи да покрене тај пројекат, то тело поступа у складу са поступком предвиђеним чланом 26. ЗЈППК, односно одредбама закона којима се уређује поступак давања концесије. Ако се покрене поступак доделе јавног уговора за предложено ЈПП, са или без елемената концесије, јавно тело у јавном позиву наводи да су пројекат покренули приватни предлагачи. Предлагач има право да учествује у поступку доделе уговора ако његово учешће у припреми предлога пројекта не нарушава конкуренцију.

Предлог Пројекта ЈПП обавезно садржи:

- 1) предмет предложеног ЈПП, назнаку географског подручја на којем би се обављала делатност ЈПП и циљеви у оквиру јавних задатака које треба остварити пројектом;
- 2) пословни план, укључујући услове ЈПП, процену трошкова и анализу добијене вредности у односу на уложена средства (*value-for-money*, у складу са Методологијом коју доноси Комисија за ЈПП), спецификације о финансијској прихватљивости ЈПП за јавно тело, спецификације у погледу финансирања пројекта (из буџета, финансирање од стране међународних финансијских институција, приватно финансирање и цена финансирања) и расположивост средстава, планирану расподелу ризика;
- 3) анализу економске ефикасности предложеног пројекта;

- 3а) финансијске ефекте предложеног пројекта на буџет Републике Србије, односно буџет аутономне покрајине или буџет јединице локалне самоуправе током животног века трајања пројекта;
- 4) врсте и износе средстава обезбеђења које треба да обезбеде партнери у пројекту;
- 5) кратак преглед услова, захтева и начина обезбеђења инфраструктуре и услуга корисницима од стране приватног партнера, као што је пројектни квалитет, спецификације резултата за услуге или ниво цена, и сл.;
- 6) информације о поступку доделе, посебно о критеријумима избора и доделе, одабрани поступак доделе, преглед садржине јавног уговора у складу са чланом 46. овог закона;
- 7) захтеви у области заштите животне средине, у погледу услова рада, безбедности и заштите здравља и сигурности запослених које ангажује приватни партнер;
- 8) планирана динамика развоја пројекта, од поступка доделе све до почетка пружања услуге или пуштања у рад објекта или друге инфраструктуре;
- 9) пројектни тим јавног тела који ће пратити цео пројекат и обављати функцију конкурсне комисије која врши одабир понуђача, односно економски најповољније понуде, укључујући спољне саветнике.

Предлагач пројекта самостално или преко надлежног јавног тела прикупља сагласности на материјал којим се органу за одобравање пројекта ЈПП предлага конкретни пројекат ЈПП.

Предлог Концесионог акта

Када је у питању концесија, јавно тело, пре сачињавања предлога за доношење концесионог акта, именује Стручни тим за израду конкурсне документације који врши процену вредности концесије, израђује студију оправданости давања концесије и предузимање свих осталих радњи које претходе поступку давања концесије у складу са одредбама ЗЈППК и посебних прописа којима се ближе уређује област из које је предмет концесије.

Јавно тело у изради студије оправданости давања концесије посебно узима у обзир јавни интерес, утицај на животну средину, услове рада, заштиту природе и културних добара, финансијске ефекте концесије на буџет Републике Србије, односно буџет аутономне покрајине и буџет јединице локалне самоуправе. Садржина концесионог акта је веома слична садржини предлога ЈПП пројекта.

Стручни тим, односно јавно тело, имају право да ангажују стручњаке, спољне сараднике и сл. чак они могу бити и део стручног тима, а могу да се ангажују факултети, лабораторије, институти, да ураде техничке студије оправданости, финансијске анализе (нпр. Економски факултет, вештаци финансијске струке и сл.) и сл.

То би требало урадити одмах након формирања стручног тима, или пре, у сврху истраживања тржишта и процене оправданости концесије.

Предлог концесионог акта обавезно садржи:

- 1) предмет концесије;
- 2) разлоге за давање концесије;
- 3) евентуално одузимање поверених послова и одузимање права коришћења имовине за обављање поверених послова;
- 4) податке о утицају концесионе делатности на животну средину, на инфраструктуру и друге привредне области, на ефикасно функционисање техничко-технолошких система;
- 5) минималне техничке, финансијске и искуствене квалификације које учесник у поступку мора да испуњава да би му се омогућило учествовање у поступку избора концесионара и преговарања;
- 6) рок трајања концесије, укључујући образложење предложеног рока;
- 7) податке о потребним новчаним и другим средствима и динамици њиховог улагања, начин плаћања, давања гаранција или других средстава обезбеђења за извршавање концесионих обавеза, права и обавезе концесионара према корисницима услуга које су предмет концесије и питања везана за подношење приговора од стране тих корисника, питања услова и начина вршења надзора, и цене и опште услове за коришћење добара и обављање делатности;
- 8) податке о накнадама које плаћају концедент и концесионар;
- 9) оцену о потребном броју радних места и квалификоване радне снаге у вези са извршавањем концесије, уколико се предлаже да то буде елеменат концесионог акта;
- 10) податке о другим уговорима који се закључују пре, истовремено или после закључења јавног уговора, било у форми прилога јавног уговора, било као посебни уговори, ради остварења економске оправданости или комерцијалних потреба релевантног пројекта, као што су уговори о преносу права коришћења непокретних и покретних ствари, пренос, односно уступање концесионару уговора које закључи јавно тело, преузимање запослених итд;
- 11) остале податке и документе од значаја за концесију.

Као што је напред поменуто, постоје два типа ЈПП у форми концесије: концесија за јавне радове и концесија за јавне услуге.

Концесија за јавне радове – уговорни однос истоветан уговору о јавној набавци којим се врши набавка радова у складу са Законом о јавним набавкама (у даљем тексту: ЗЈН), осим чињенице да се накнада за јавне радове састоји или од самог права на комерцијално коришћење изведених радова или од тог права заједно са плаћањем (пример – изградња аутопута или моста, уз надокнаду извођачу дефинисану кроз његово право да сакупља путарину или мостарину током одређеног периода). Поступак избора приватног партнера спроводи се у складу са ЗЈН.

Концесија за јавне услуге - уговорни однос истоветан уговору о јавној набавци услуга у складу са ЗЈН, ако се накнада за пружене услуге састоји или од самог права на комерцијално коришћење, односно пружање услуга или од тог права заједно са плаћањем (Пример - изградња инфраструктуре градског превоза, где концесионар наплаћује услуге од крајњих корисника и тиме остварује надокнаду за услуге; исто важи и за случај изградње социјалне или здравствене установе (школе, болнице, геронтолошки центри, чак и затвори). Поступак избора приватног партнера спроводи се у складу са ЗЈН.

Сагласности надлежних органа

Јавно тело подноси предлог пројекта ЈПП, односно концесионог акта ради давања сагласности и усвајања следећим органима за одобравање пројекта/концесионог акта:

- 1) Влади, ако је јавни партнер Република Србија или друго јавно тело Републике Србије;
- 2) Влади аутономне покрајине, ако је јавни партнер аутономна покрајина или друго јавно тело те аутономне покрајине;
- 3) скупштини јединице локалне самоуправе, ако је јавни партнер јединица локалне самоуправе или друго јавно тело те јединице локалне самоуправе.

У поступку прибављања сагласности, предлог пројекта се доставља и Комисији за јавно-приватно партнерство ради давања мишљења и оцене да ли се конкретни пројекат може реализовати у форми ЈПП, односно концесије.

Постоји додатна обавеза прибављања претходног мишљења на предлог концесионог акта од стране Министарства надлежног за послове финансија у случајевима када је Република Србија, односно јавно тело Републике Србије предлагач пројекта ЈПП и ако је процењена вредност тог пројекта већа од 50 милиона евра, као и у ситуацији када је Република Србија давалац концесије, односно када су јавна тела и предмет концесије у надлежности Републике Србије и уколико је процењена вредност те концесије већа од 50 милиона евра.

У тим ситуацијама, Комисија за ЈПП доставља Предлог пројекта ЈПП, односно предлог за доношење концесионог акта, ради давања мишљења, министарству надлежном за послове финансија, након пријема предлога од стране надлежног јавног тела.

Дакле, тек након што се министарство надлежно за послове финансија изјасни односно да мишљење, и исто достави Комисији за ЈПП, на предлог за доношење концесионог акта, Комисија за ЈПП даје позитивно мишљење на предлог пројекта ЈПП, односно предлог за доношење концесионог акта ако су испуњени сви критеријуми у складу са Законом, односно даје мишљење и оцену да ли се конкретни пројекат може реализовати у форми ЈПП са или без елемената концесије, зависно од тога да ли је у питању предлог пројекта ЈПП или предлог за доношење концесионог акта.

По одобравању предлога пројекта/концесије од стране напред наведених органа за одобравање, јавно тело отпочиње поступак јавне набавке за одабир приватног

партнера/давања концесије, у складу са Законом о јавним набавкама, односно Закона о ЈПП и концесијама.

На интернет страници Комисије за ЈПП и концесије¹ се могу видети који су сви одобрени пројекти у Републици Србији, односно који је предмет тих пројеката и концесионих аката.

2. Врсте поступака избора приватног партнера

Поступак избора приватног партнера је или поступак јавне набавке одређен ЗЈН-ом или поступак давања концесије одређен ЗЈППК-ом.

Јавни уговор закључује се као уговор о јавно-приватном партнерству или као уговор о концесији.

На избор приватног партнера у поступку ЈПП без елемената концесије, концесије за јавне радове и концесије за јавне услуге, примењују се поступци јавне набавке, одређени ЗЈН.

Када је у питању избор приватног партнера у поступку давања концесије, који подразумева комерцијално коришћење природног богатства, добра у општој употреби која су у јавној својини односно добра у својини јавног тела или обављања делатности од општег интереса, тада се поступак избора спроводи у складу са одредбама ЗЈППК.

Понуђач може бити правно или физичко лице или конзорцијум једног или више таквих физичких или правних лица, које је доставило понуду у поступку јавне набавке за доделу јавног уговора.

Друштво за посебне намене (ДПН) се обавезно оснива ради реализације јавног уговора, осим ако предлогом пројекта ЈПП, односно концесионим актом није другачије одређено и може учествовати искључиво у спровођењу пројекта ЈПП/концесије у чију сврху је основано. ДПН је привредно друштво које оснива приватни, односно јавни партнер за потребе закључења јавног уговора, односно за потребе реализације пројекта јавно-приватног партнерства.

Приватни и јавни партнер могу формирати и Заједничко привредно друштво које би било носилац реализације пројекта ЈПП. У том случају, оснивачка и управљачка права уређују се слободно између чланова заједничког привредног друштва у складу са законом којим се уређује положај привредних друштава. Након спроведеног поступка избора приватног партнера, јавно тело и одабрани приватни партнер закључују јавни уговор и уговор о оснивању заједничког привредног друштва, а у сврху реализације пројекта ЈПП. На садржину уговора о оснивању заједничког привредног друштва примењују се одредбе закона којим се уређују облигациони односи и закона којима се уређује положај привредних друштава.

¹ <http://jpp.gov.rs/koncesijevesti/spisak>

Након спроведеног поступка избора приватног партнера, уговор се закључује на период од 5-50 година.

Обавезна садржина јавног уговора је дефинисана одредбом члана 46. ЗЈППК.

Поступак избора приватног партнера по Закону о јавним набавкама

Као што је већ наведено, након добијања сагласности и одобрења предлога пројекта ЈПП без елемената концесије, затим, концесије за јавне радове и концесије за јавне услуге од стране Владе РС или Владе аутономне покрајине или Скупштине јединице локалне самоуправе и Комисије за јавно-приватно партнерство, јавно тело отпочиње поступак јавне набавке за одабир приватног партнера, у складу са Законом о јавним набавкама.

То значи да јавно тело сачињава и доноси Одлуку о спровођењу поступка, према одредбама ЗЈН, у оквиру које се именују чланови комисије за јавну набавку, међу којима су и чланови Пројектног тима (који је именован пре почетка припреме Предлога пројекта ЈПП).

Након доношења Одлуке о спровођењу поступка и образовања комисије за јавну набавку која сачињава конкурсну документацију и остале огласе о јавним набавкама, објављује се позив за подношење понуда на Порталу јавних набавки.

Јавни позив се у истоветном тексту као на Порталу јавних набавки, објављује и у „Службеном гласнику Републике Србије“, као и у средству јавног информисања које се дистрибуира на целој територији Републике Србије, на интернет-страници јавног тела, са навођењем дана када је јавни позив објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Јавни позив се, по потреби, објављује електронски на интернет страници *Tenders Electronic Daily*, интернет издању додатка Службеном листу Европске уније, а обавезно за пројекте вредности преко пет милиона евра.

Једине одредбе ЗЈН које се не примењују када је предметна процедура у питању, су одредбе ЗЈН које се односе на:

- 1) начин обрачуна процењене вредности јавног уговора (члан 21. ЗЈППК - процењени укупан износ, укључујући евентуалне опције и дозвољене измене које настају током трајања јавног уговора);
- 2) заједничку понуду (члан 16. ЗЈППК, Јавно тело може забранити да конзорцијум поднесе понуду, ограничити број чланова конзорцијума, ограничити промене у структури конзорцијума, ограничити измене код подизвођача);
- 3) подизвођаче (члан 17. ЗЈППК - јавно тело може захтевати од понуђача да у понуди наведе део вредности уговора у процентима за подизвођаче, уз сагласност јавног тела је могуће подуговарање које није наведено у понуди);
- 4) рокове за подношење понуда и пријава (члан 23. ЗЈППК, 52 дана у отвореном поступку, 37 дана у рестриктивном поступку (за пријаве и понуде), 40 дана у осталим поступцима);

- 5) рокове у вези са доношењем одлуке о избору најповољније понуде (члан 41. ЗЈППК - 60 дана);
- 6) рокове за закључење уговора (члан 47. ЗЈППК - претходна сагласност органа из чл. 26. ЗЈППК у року од 30 дана од достављања уговора) и
- 7) измене јавног уговора (члан 50. ЗЈППК - предмет, рок и концесиона накнада где је уговорена).

У свему осталом, поступак избора приватног партнера тече у свему према одредбама ЗЈН, преко Портала јавних набавки.

Поступак избора концесионара по Закону о ЈПП и концесијама

Поступак доделе јавног уговора за ЈПП са елементима концесије, покреће се објављивањем јавног позива на српском језику и на страном језику који се уобичајено користи у међународној трговини.

Јавни позив се у истоветном тексту објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“, као и у средству јавног информисања које се дистрибуира на целој територији Републике Србије, на интернет-страници јавног тела и на порталу јавних набавки, са навођењем дана када је јавни позив објављен у "Службеном гласнику Републике Србије".

Јавни позив се, по потреби, објављује електронски на интернет страници *Tenders Electronic Daily*, интернет издању додатка Службеном листу Европске уније, а обавезно за пројекте вредности преко пет милиона евра.

Јавни позив мора да садржи следеће податке:

- 1) контакт податке даваоца концесије;
- 2) предмет концесије, укључујући природу и обим концесионе делатности, место обављања концесионе делатности и рок трајања концесије;
- 3) рок за предају понуда, адресу на коју се достављају понуде, језик и писмо на којем понуде морају бити сачињене;
- 4) личне, стручне, техничке и финансијске услове које морају да задовоље понуђачи, као и исправе којима се доказује њихово испуњење;
- 5) критеријуме за избор најповољније понуде;
- 6) датум достављања обавештења о исходу поступка;
- 7) назив и адресу тела надлежног за решавање по захтевима за заштиту права, као и податке о роковима за њихово подношење;
- 8) остале податке од значаја за поступак давања концесије.

Конкурсна документација садржи облик понуде, садржај понуде, рок важности понуде, опис предмета концесије (техничке и друге спецификације), нацрт или битне елементе јавног уговора о концесији, услове и доказе које су понуђачи обавезни да доставе уз понуду у сврху доказивања њихове оспособљености за реализацију пројекта, захтев за доставу пуне листе повезаних друштава, рок за

доношење одлуке о избору најповољније понуде, као и све остале захтеве које понуђач мора да испуни.

Опис предмета концесије (техничке и друге спецификације) не може бити дефинисан на начин којим се ограничава тржишна утакмица приликом спровођења поступка за давање концесије.

Давалац концесије је дужан да у конкурсној документацији и јавном позиву наведе обавезу понуђача да достави банкарску гаранцију за озбиљност понуде, безусловну, неопозиву, без приговора и плативу на први позив, која ће бити достављена уз понуду. Врста и вредност гаранција одређују се у зависности од специфичности поједине врсте концесије, а у складу са проценом даваоца концесије и у складу са посебним прописима којима се та питања уређују. Стручни тим предлаже врсту и висину конкретних гаранција. Гаранција за озбиљност понуде не може бити виша од 5% процењене вредности концесије.

Критеријуми на којима давалац концесије заснива избор најповољније понуде су:

- 1) у случају економски најповољније понуде - критеријуми везани за предмет концесије, као што су: квалитет, висина накнаде, цена, техничко решење, естетске, функционалне и еколошке особине, цена пружене услуге према крајњим корисницима, оперативни трошкови, економичност, сервисирање након предаје и техничка помоћ, датум испоруке и рокови испоруке или рокови завршетка радова или
- 2) највиша понуђена концесиона накнада.

Када се најповољнија понуда бира на основу критеријума економски најповољније понуде, давалац концесије у конкурсној документацији и у јавном позиву наводи све критеријуме за избор понуде чију примену предвиђа у односу на релативно значење које им даје.

Конкурсна документација мора бити израђена на начин који омогућава упоредивост понуда за добијање предметне концесије.

Давалац концесије може у конкурсној документацији навести тела од којих правно, односно физичко лице које има интерес за учествовање у поступку давања концесије може добити информације о обавезама везанима за порезе, доприносе и остале јавне приходе, за заштиту животне средине, природних и културних добара, енергетску ефикасност, одредбе о заштити на раду и о условима на раду који су на снази на подручју на којем ће се обављати делатност наведена у јавном уговору о концесији.

У поступку давања концесије сваком правном, односно физичком лицу које има интерес за учествовањем у поступку давања концесије даје се могућност да под једнаким условима добије на увид конкурсну документацију потребну за израду понуде или да је откупи, уз унапред дефинисану новчану накнаду за увид или откуп конкурсне документације.

Закон не прописује објављивање конкурсне документације, као ни рок за достављање конкурсне документације од стране јавног тела по захтеву приватног партнера, али је неспорно да она мора бити припремљена у моменту објаве

јавног позива, те да у том погледу треба имати у виду и примену начела ЗЈППК, и то начела ефикасности и правичног третмана и начела равноправности.

Понуде се достављају у писаном облику у затвореној коверти са адресом даваоца концесије, назнаком поступка за давање концесије на који се односи, значком „не отворати” и адресом понуђача.

Рок за достављање понуда износи најмање 60 дана од дана објављивања јавног позива у „Службеном гласнику Републике Србије”.

Давалац концесије доноси одлуку о избору најповољније понуде за коју ће понудити потписивање јавног уговора о концесији. Одлуку о избору најповољније понуде, са копијом записника о отварању и оцени понуда, давалац концесије дужан је да, без одлагања, достави сваком понуђачу препорученом поштом са повратницом или на други начин којим достављање може бити доказано.

Рок за доношење одлуке о избору најповољније понуде мора бити примерен, а почиње да тече даном истека рока за достављање понуда. Ако у конкурсној документацији није наведено другачије, рок за доношење одлуке о избору најповољније понуде износи 60 дана.

Ако давалац концесије не донесе одлуку о избору најповољније понуде и не достави је понуђачима у прописаном року, понуђачи могу поднети захтев за заштиту права, у складу са ЗЈН.

Давалац концесије не може потписати јавни уговор о концесији пре истека периода мировања, које износи 15 дана од дана достављања одлуке о избору најповољније понуде сваком понуђачу.

По истеку периода мировања дозвољено је потписивање јавног уговора о концесији између даваоца концесије и одабраног понуђача, ако захтев за заштиту права није поднет.

Ако је покренут поступак заштите права, јавни уговор о концесији може се закључити по доношењу одлуке о одбијању, односно одбацивању захтева за заштиту права, у складу са ЗЈН.

Јасно је да се правна заштита у поступку доделе јавног уговора обезбеђује у складу са ЗЈН, па је Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки надлежни орган који одлучује о поднетим захтевима за заштиту права у поступцима избора приватног партнера.

Давалац концесије поништава поступак давања концесије након истека рока за достављање понуда, у следећим случајевима:

- 1) ако постану познате околности које би, да су биле познате пре покретања поступка давања концесије, довеле до необјављивања јавног позива или до садржински битно другачијег јавног позива;
- 2) ако до истека рока за достављање понуда није достављена ниједна понуда;
- 3) ако након искључења понуда у поступку давања концесије не преостане ниједна прихватљива понуда;

4) ако се на основу критеријума за избор најповољније понуде не може извршити избор.

Давалац концесије може да поништи поступак давања концесије ако је до истека рока за достављање понуда пристигла само једна понуда, односно ако након искључења понуда у поступку давања концесије преостане само једна прихватљива понуда.

Нови поступак давања концесије може се покренути по истеку рока за подношење захтева за заштиту права, односно по доношењу одлуке о одбијању, односно одбацивању захтева за заштиту права, у складу са ЗЈН.

Јавно тело, после доношења одлуке о избору приватног партнера, а пре закључења јавног уговора, има обавезу да органу из чл. 26. и 29. ЗЈППК достави коначни нацрт јавног уговора укључујући прилоге који чине његов саставни део, ради давања сагласности.

Орган из чл. 26. и 29. ЗЈППК, дужан је да на основу оцене о усаглашености нацрта уговора са ЗЈППК и са конкурсном документацијом, дâ сагласност на коначни нацрт уговора у року од 30 дана од дана његовог достављања.

Потписивањем јавног уговора приватни партнер стиче право и преузима обавезу обављања делатности за коју је јавни уговор додељен.

Јавни партнер је дужан да, поред средстава обезбеђења добијених у поступку одабира најповољнијег понуђача, на дан ступања на снагу јавног уговора, преузме од одабраног најповољнијег понуђача потребна јемства, односно средства обезбеђења наплате концесионе или друге накнаде, као и накнаде могуће штете настале због неиспуњења обавеза из јавног уговора (зложне изјаве, банкарске гаранције, лична јемства, менице и др.), у складу с проценом очекиване вредности која произилази из права датог јавним уговором.

Јавни уговори евидентирају се у Регистру јавних уговора (у даљем тексту: Регистар) који води министарство надлежно за послове финансија као јединствену електронску базу података на Порталу јавних набавки.

3. Упоредни приказ – Закон о јавним набавкама и Закон о ЈПП и концесијама

У наставку је приказан ток поступка (сличности и разлике) јавне набавке по ЗЈН, затим поступак избора приватног партнера по ЗЈН и поступак избора приватног партнера по ЗЈППК:

Поступак јавне набавке по ЗЈН	Поступак избора приватног партнера по ЗЈН (ЈПП, концесија за јавне радове и концесија за јавне услуге)	Поступак избора приватног партнера по ЗЈППК (Концесија)
Набавка предвиђена у Плану јавних набавки	Формирање Пројектног тима	Формирање Стручног тима
Одлука о спровођењу поступка јавне набавке	Сачињавање Предлога Пројекта ЈПП	Сачињавање Предлога Концесионог акта
Слање на објављивање јавног позива и конкурсне документације	Јавно тело подноси предлог пројекта ЈПП, ради давања сагласности и усвајања следећим органима за одобравање пројекта: 1) Влади; 2) Влади аутономне покрајине; 3) скупштини јединице локалне самоуправе. Предлог пројекта се доставља и Комисији за јавно-приватно партнерство ради давања мишљења и оцене да ли се конкретни пројекат	Јавно тело подноси предлог концесионог акта ради давања сагласности и усвајања следећим органима за одобравање концесионог акта: 1) Влади; 2) Влади аутономне покрајине; 3) скупштини јединице локалне самоуправе. Предлог пројекта се доставља и Комисији за јавно-приватно партнерство ради давања мишљења и

	може реализовати у форми ЈПП.	оцене да ли се конкретни пројекат може реализовати у форми концесије.
Рок за подношење понуда (35/25 дана зависно од вредности поступка, испод 30 млн рсд за радове рок је 15 дана, а испод 10 млн рсд за добра и услуге рок је 10 дана)	Када је Република Србија, односно јавно тело Републике Србије предлагач пројекта ЈПП и ако је процењена вредност тог пројекта већа од 50 милиона евра, Комисија за ЈПП доставља Предлог пројекта ЈПП, ради давања мишљења, министарству финансија.	Када је Република Србија давалац концесије, односно када су јавна тела и предмет концесије у надлежности Републике Србије и уколико је процењена вредност те концесије већа од 50 милиона евра, Комисија за ЈПП доставља Предлог за доношење концесионог акта, ради давања мишљења, министарству финансија.
Одговори/додатна појашњења конкурсне документације (4, односно 6 дана пре истека рока за подношење понуда), Измене и допуне конкурсне документације, продужење рока за достављање понуда у случају битне измене документације	По одобравању предлога пројекта од стране напред наведених органа за одобравање, јавно тело отпочиње поступак јавне набавке за одабир приватног партнера, у складу са Законом о јавним набавкама.	По одобравању предлога концесионог акта од стране напред наведених органа за одобравање, јавно тело отпочиње поступак јавне набавке давања концесије, у складу са Законом о ЈПП и концесијама.
Захтев за заштиту права - три дана пре истека рока за подношење понуда	Одлука о спровођењу поступка Јавни позив се објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“, као и у средству јавног	Јавни позив се објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“, као и у средству јавног информисања које се дистрибуира на целој

	<p>информисања које се дистрибуира на целој територији Републике Србије, на интернет-страници јавног тела и на порталу јавних набавки, са навођењем дана када је јавни позив објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“.</p> <p>Јавни позив се објављује електронски на интернет страници <i>Tenders Electronic Daily</i> за пројекте вредности преко пет милиона евра.</p>	<p>територији Републике Србије, на интернет-страници јавног тела и на порталу јавних набавки, са навођењем дана када је јавни позив објављен у "Службеном гласнику Републике Србије".</p> <p>Јавни позив се, по потреби, објављује електронски на интернет страници <i>Tenders Electronic Daily</i>, интернет издању додатка Службеном листу Европске уније, а обавезно за пројекте вредности преко пет милиона евра.</p>
Отварање понуда путем Портала јавних набавки	<p>Јавни позив и конкурсна документација;</p> <p>Одговори/додатна појашњења конкурсне документације (4, односно 6 дана пре истека рока за подношење понуда),</p> <p>Измене и допуне конкурсне документације, продужење рока за достављање понуда у случају битне измене документације;</p> <p>Захтев за заштиту права - три дана пре истека рока за подношење понуда</p>	<p>Конкурсна документација дефинисана ЗЈППК, увид или откуп конкурсне документације</p> <p>Захтев за заштиту права - три дана пре истека рока за подношење понуда</p>

<p>Изјава о постојању/непостојању сукоба интереса</p>	<p>Не примењују се одредбе ЗЈН које се односе на:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) начин обрачуна процењене вредности јавног уговора; 2) заједничку понуду; 3) подизвођаче; 4) рокове за подношење понуда и пријава (52 дана у отвореном поступку, 37 дана у рестриктивном поступку (за пријаве и понуде), 40 дана у осталим поступцима); 5) рокове у вези са доношењем одлуке о избору најповољније понуде (60 дана); 6) рокове за закључење уговора и 7) измене јавног уговора 	<p>Понуде се достављају у писаном облику у затвореној коверти са адресом даваоца концесије, назнаком поступка за давање концесије на који се односи, назнаком „не отварати” и адресом понуђача.</p> <p>Рок за достављање понуда износи најмање 60 дана од дана објављивања јавног позива у „Службеном гласнику Републике Србије”.</p>
<p>Стручна оцена понуда</p>	<p>Отварање понуда путем Портала јавних набавки</p>	<p>Ако давалац концесије не донесе одлуку о избору најповољније понуде и не достави је понуђачима у прописаном року, понуђачи могу поднети захтев за заштиту права, у складу са ЗЈН.</p> <p>Давалац концесије не може потписати јавни уговор о концесији пре истека периода мировања, које износи 15 дана од дана</p>

		<p>достављања одлуке о избору најповољније понуде сваком понуђачу.</p> <p>По истеку периода мировања дозвољено је потписивање јавног уговора о концесији између даваоца концесије и одабраног понуђача, ако захтев за заштиту права није поднет.</p> <p>Ако је покренут поступак заштите права, јавни уговор о концесији може се закључити по доношењу одлуке о одбијању, односно одбацивању захтева за заштиту права, у складу са ЗЈН.</p>
Извештај о поступку јавне набавке и Одлука о додели уговора/обустави поступка (30 дана од отварања понуда, осим ако се конкурсном документацијом не одреди дужи рок)	Изјава о постојању/непостојању сукоба интереса	<p>Јавно тело, после доношења одлуке о избору приватног партнера, а пре закључења јавног уговора, има обавезу да органу из чл. 26. и 29. ЗЈППК достави коначни нацрт јавног уговора укључујући прилоге који чине његов саставни део, ради давања сагласности.</p> <p>Орган из чл. 26. и 29. ЗЈППК, дужан је да на основу оцене о</p>

		усаглашености нацрта уговора са ЗЈППК и са конкурсном документацијом, да сагласност на коначни нацрт уговора у року од 30 дана од дана његовог достављања.
Захтев за заштиту права - 10 дана од дана објављивања одлуке на Порталу јавних набавки	Стручна оцена понуда	Закључење уговора и објава у Регистру јавних уговора
Закључење уговора	Извештај о поступку јавне набавке и Одлука о додели уговора/обустави поступка (30 дана од отварања понуда, осим ако се конкурсном документацијом не одреди дужи рок)	
	Захтев за заштиту права - 10 дана од дана објављивања одлуке на Порталу јавних набавки	
	Закључење уговора и објава у Регистру јавних уговора	

4. Престанак ЈПП или концесије

ЈПП са или без елемената концесије престаје:

- испуњењем законских услова;
- раскидом јавног уговора због јавног интереса;
- споразумним раскидом јавног уговора;
- једностраним раскидом јавног уговора;
- правноснажношћу судске одлуке којом се јавни уговор оглашава ништавим или поништава.

Испуњење законских услова за престанак ЈПП са или без елемената концесије представља:

- 1) истек рока на који је закључен јавни уговор;
- 2) смрт приватног партнера, односно ликвидација или стечај приватног партнера.

5. Предности уговарања кроз ЈПП или концесију (недостаци традиционалних метода уговарања кроз поступак јавне набавке)

Због одредби Закона о јавним набавкама и ограничења која су тим одредбама наметнута, јако је тешко закључити *all-inclusive* уговор (са свим услугама и радовима који су обухваћени ЈПП концептом), са дугим роком трајања. Уговори закључени кроз јавне набавке трају најчешће 1 годину, а највише до 4-5 година (ако су оквирни споразуми у питању) и оваква инвестиција се кроз такав концепт уговарања не може исплатити, нити се могу оперативно успоставити све функционалности које предмет ЈПП или концесије може пружити.

Додатна препрека је немогућност јавног тела да у оквиру поступка јавне набавке унапред предвиди и пропише детаљне и тачне техничке спецификације оваквих уговора и свакако немогућност да на приватног партнера пребази доминантну количину ризика у току трајања уговора, укључујући и финансирање (које у јавним набавкама мора бити искључиво из јавних средстава).

Јавни уговор-концесија омогућава блиску и условљену сарадњу између јавних и приватних партнера, јасну и конкретну расподелу ризика и свих улагања (техничких, финансијских), већу одговорност приватног партнера и већу контролу реализације уговора од стране јавног тела.

После протекла рока важења уговора (5-50 година, зависи на који период уговор буде закључен), предмет концесије, изграђени објекти и постројења се предају у власништво локалне самоуправе.

Приватни и јавни партнер могу формирати и заједничко привредно друштво које би било носилац реализације пројекта ЈПП/концесије. У том случају, оснивачка и управљачка права уређују се слободно између чланова заједничког привредног друштва у складу са законом којим се уређује положај привредних друштава. Дакле, након спроведеног поступка избора приватног партнера, јавно тело и одабрани приватни партнер закључују јавни уговор и уговор о оснивању заједничког привредног друштва, а у сврху реализације пројекта ЈПП. На садржину уговора о оснивању заједничког привредног друштва примењују се одредбе закона којим се уређују облигациони односи и закона којима се уређује положај привредних друштава.

6. Комисија за јавно-приватно партнерство

Стручну помоћ при реализацији пројекта јавно-приватних партнерстава и концесија у складу са ЗЈППК врши Комисија за јавно приватно партнерство (у даљем тексту: Комисија) коју образује Влада Републике Србије. Комисија се састоји од 9 чланова, укључујући председника и заменика председника, а чланове комисије именује Влада на предлог (свака институција предлаже по 1 члана):

- кабинета председника Владе;
- министарства надлежног за послове економије и регионалног развоја;
- министарства надлежног за послове финансија;
- министарства надлежног за послове инфраструктуре;
- министарства надлежног за послове рударства;
- министарства надлежног за послове комуналних делатности;
- министарства надлежног за послове заштите животне средине;
- аутономне покрајине Војводине и
- Града Београда.

Представник Министарства привреде, истовремено је и председник Комисије, а представник Министарства финансија је заменик председника Комисије. Пословником о раду Комисије (у даљем тексту: Пословник) ближе се уређује начин рада и друга питања од значаја за рад Комисије.

Послови у надлежности Комисије су одређени у члану 68. ЗЈППК. Свакако да најважнији посао који обавља Комисија јесте давање мишљења у поступку одобравања предлога ЈПП пројекта без елемената концесије и у поступку доношења концесионог акта, о чему је већ било речи у тексту.

Од осталих послова, посебно се издваја и израда методолошких материјала у области ЈПП од стране Комисије. Један од таквих материјала је одређен чланом 27. став 1. тачка 2) ЗЈППК и то као Методологија за анализу добијене вредности у односу на уложена средства (у даљем тексту: Методологија). Очигледно је да је Методологија од кључног значаја приликом давања мишљења на предлог

пројекта ЈПП, као и предлога за доношење концесионог акта. Тако је у Методологији, која је усвојена на седници Комисије одржаној дана 18. јула 2013. године², наведено да је анализа добијене вредности у односу на уложена средства (утврђивање "вредности за новац"; енг. *value for money, VfM*), у ствари, примена аналитичког поступка у оквиру кога се настоји квантитативним путем утврдити да ли је за пореске обвезнике од веће користи да се примени традиционални модел инвестирања у коме се јавно тело појављује у улози инвеститора (кроз поступак јавне набавке), преузимајући све или претежан део ризика јавне инвестиције, или им се више исплати да набаве услугу од понуђача из приватног сектора, преносећи (алоцирајући) већину ризика на њега, када је у питању ЈПП. У вези са тим, у Методологији се још истиче да поређење (компарација) начина реализације јавне инвестиције подразумева упоредну анализу традиционалног модела и модела ЈПП. У том смислу, "вредност за новац" се рачуна на основу поређења ефеката ових модела реализације јавне инвестиције. Сваки модел производи користи и трошкове. Као основна корист подразумева се успех у достизању стандарда јавне услуге које обавезно одређује јавни партнер за укупни уговорни период. Под трошковима се подразумевају укупни животни трошкови јавне инвестиције (енг. *Whole Life Costs, WLC*), који у случају објекта од јавног значаја укључују и трошкове изградње и одржавања. Будући да се свака, а не само јавна инвестиција састоји од бројних ризика, у оквиру утврђивања "вредности за новац" сви ризици се идентификују, описују и анализирају (процењују). Анализу (процену) ризика потребно је закључити квантитативним исказивањем сваког појединачног ризика. Идентификовани и квантификовани ризици се деле између партнера, при чему се поједини ризици у целости преносе на јавног партнера, поједини у целости на приватног партнера, док се одређени ризици деле између партнера. Анализа вредности која се добија у односу на уложена средства обавезно се спроводи код ЈПП без елемената концесије, као обавезан елемент садржине предлога пројекта ЈПП, али је потребно да се иста користи и код ЈПП са елементима концесије, где се овај методолошки поступак садржи у студији оправданости, коју израђује јавно тело.

Поред наведеног, Комисија, на захтев јавног тела, односно даваоца концесије даје препоруке о пројектима. На тај начин, Комисија помаже јавним телима у припреми предлога пројекта, односно предлога за доношење концесионог акта.

На крају, важно је истаћи и да Комисија подноси Влади годишњи извештај о реализованим пројектима у складу са ЗЈППК-ом у Републици Србији, те да тај извештај објављује на својој интернет презентацији по усвајању од стране Владе³.

² Доступно на: <http://jpp.gov.rs/content/Datoteke/pravni-okvir/Metodologija%20za%20analizu%20dobijene%20vrednosti%20u%20odnosu%20na%20ulo%C5%BEeni%20novac%20u%20javno-privatnom%20partnerstvu%20i%20koncesijama.pdf>

³ Извештај о раду Комисије за јавно-приватно партнерство Владе Републике Србије за 2022. годину: <http://jpp.gov.rs/content/Datoteke/pravni-okvir/Metodologija%20za%20analizu%20dobijene%20vrednosti%20u%20odnosu%20na%20ulo%C5%BEeni%20novac%20u%20javno-privatnom%20partnerstvu%20i%20koncesijama.pdf>

УСАИД ПРОЈЕКАТ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ЈАВНИХ НАБАВКИ

Адреса:

Ресавка 22

11000 Београд, Србија