

Projekat: „Uspostavljanje i/ili jačanje kapaciteta institucije/a za kontrolu propisa i uspostavljanje sistema redukcije administrativnih prepreka“

Pilot projekat: Procjena uticaja za sektore javno-privatnog partnerstva i koncesija u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine.

Ugovorni organ: Ured koordinatora za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini

Implementator: Konzorcij Commerce Engineering d.o.o., Mostar

Commerce Media d.o.o., Mostar

Materna, Sofia – Bugarska

Teza, Sofia - Bugarska

Sarajevo, juli, 2017. godine

SADRŽAJ

Skraćenice

1. Uvod
2. Pravni osnov, postojeće stanje procjene uticaja u BD BiH
3. Pilot projekat, osnovno
4. Legislativno stanje javno-privatnog partnerstva i koncesija u BiH
5. Uporedni, regionalni pregled koncesija
6. Uporedni, regionalni pregled sektora javno-privatnog partnerstva
7. Koncesije i javno-privatno partnerstvo u Europskoj uniji
8. Analiza stanja i legislativno stanje u sektoru koncesija u BD BiH
9. Analiza stanja i legislativno stanje u sektoru javno-privatnog partnerstva u BD BiH
10. Uzroci problema u sektoru koncesija BD BiH
11. Uzroci problema u sektoru javno-privatnog partnerstva BD BiH
12. Definiranje glavnog problema u posmatranim sektorima
13. Ciljevi koji se žele postići u sektoru koncesija u BD BiH
14. Ciljevi koji se žele postići u sektoru javno-privatnog partnerstva u BD BiH
15. Javne konsultacije.
16. Raspoložive opcije sa analizom koristi i troškova.
17. Preporuke.
18. Legislativne preporuke

Prilog 1. Drvo problema

Prilog 2. Drvo ciljeva

Korišteni propisi

Korištena literatura

Web izvori

Skraćenice

BD BiH	Brčko distrikt Bosne i Hercegovine
BiH	Bosna i Hercegovina
DEI	Direkcija za europske integracije
EIB	Europska investiciona banka
Entiteti	Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska
EK	Europska komisija
EU	Europska unija
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
HNK	Hercegovačko-neretvanski kanton
IT	Implementacioni tim
JP BiH BiH	Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa i drugih općih akata u Institucijama BiH
JPP	Javno-privatno partnerstvo
KS	Kanton Sarajevo
MERRS	Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu saradnju Republike Srpske
MSP	Mala i srednja preduzeća
OECD	Organizacija za europsku saradnju i sigurnost
PARCO	Ured koordinatora za reformu javne uprave
PS BiH	Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine
Pilot projekat	Pilot projekat procjene uticaja propisa za sektore javno-privatnog partnerstva i koncesija u BD BiH
PN BD BiH	Jedinstvena pravila i procedure za izradu zakona i drugih propisa BD BiH
Projekat	Projekat: Uspostavljanje i/ili jačanje kapaciteta institucije/a za kontrolu propisa i uspostavljanje sistema redukcije administrativnih prepreka

PUNP	Unapređenje pravila i procedura za izradu zakona, drugih propisa i općih akata u Bosni i Hercegovini
PSC	Public Sector Comparator
PU	Procjena uticaja
PUP	Procjena uticaja propisa
RAP	Redukcija administrativnih propisa
RIA	Regulatory Impact Assessment
RS	Republika Srpska
SEE	Jugoistočna Europa
SRJU	Strategija reforme javne uprave
SSP	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
UŽT	Ukupni životni troškovi
VM BiH	Vijeće Ministara Bosne i Hercegovine
ZOK BD BiH	Zakon o koncesijama BD BiH
ZJPP BD BiH	Zakon o javno-privatnom partnerstvu BD BiH
ZUP	Zakon o upravnom postupku BiH

1. Uvod

Za potrebe krajnjih korisnika u BD BiH daje se kraći uvod u ciljeve projekta, kako bi se korisnici upoznali sa svrhom ove projektne aktivnosti. Izgradnja kapaciteta zaposlenih u državnoj službi na nivou institucija BiH, FBiH, RS-a i BD BiH, kroz jačanje njihovih sposobnosti za pripremu zakona koji će spriječiti stvaranje nepotrebnih opterećenja za poslovnu zajednicu i društvo u cjelini, te pregled određenog dijela postojećeg zakonodavstva i u njemu identifikovanje i eliminacija takvih tereta, predstavlja osnovni cilj ovog Projekta. Na kraju projekta, korisničke institucije treba da imaju osposobljene državne službenike koji će biti spremni odgovoriti svim zahtjevima vezanim za poboljšanje kvaliteta postojeće i buduće legislative.

Ovim Projektom sa njegovom realizacijom treba da se osigura podrška reformi javne uprave u BiH, pruži doprinos realizaciji reformskih prioriteta u reformskim oblastima:

- upravni postupci i upravne usluge,
- strateško planiranje,
- koordinacija i izrada politika.

Projekat se izvodi za četiri nivoa vlasti u BiH: BiH, FBiH, RS i BD BiH.

Ukupni cilj Projekta je podrška reformi javne uprave u BiH kroz poboljšanje kvaliteta postojeće i buduće legislative koristeći bolje regulacijske mehanizme koji smanjuju administrativne barijere. Na taj bi se način pomoglo svim relevantnim Institucijama, na svim nivoima vlasti, da što prije završe sa reformom javne uprave i svako na svom nivou vlasti pomogne u dobivanju odobrenja od strane EK kada je u pitanju ovaj dio (segment), a koji je važan za SSP i u budućnosti za otvaranje poglavlja za pristupanje EU.

Ukupno su planirane četiri projektne aktivnosti od kojih se, za ove potrebe, izdvaja izrada pilot projekata za sva četiri pobrojana nivoa vlasti u BiH. Realizovani pilot projekti PUP-a i RAP-a na nivou institucija gdje to, do sada nije rađeno, su jedan od izlaznih rezultata. Pored toga projekat treba da rezultira i pružanjem podrške u procesu PUP-a i RAP-a na nivou institucija gdje je već zaživio sistem RIA, kao što su to FBiH i RS, i gdje postoje oformljene jedinice koje aktivno rade na implementaciji ovih procesa.

Predmetni pilot projekat se odnosi na sektore koncesija i JPP-a u BD BiH. Naime, na zajedničkim sastancima IT Projekta konstatovano je da na nivou BD BiH postoje značajni potencijali za ovom vrstom projekata a da je, do sada, realizovan samo jedan projekat JPP-a. i dodijeljen jedan koncesioni ugovor. Uočeno je niz slabosti u ovom sektoru koje se mogu prevazići sa adekvatnijom legislativom, organizacijom, edukacijom i drugim aktivnostima, a što sve ukazuje na potrebu detaljnije analize stanja u cijelom sektoru (sektorima) i naročito postojećih legislativnih rješenja u BD BiH.

Pored ovog, ostali očekivani rezultati, koji su definirani na nivou cijelog Projekta, su sljedeći:

1. Uspostavljeni strateški okviri za uspostavu sistema RAP-a i PUP-a sa utvrđenim ciljevima, aktivnostima i rokovima, uspostavljeni pravni okviri za uspostavu sistema RAP-a i PUP-a, izrađena i usvojena metodologija PUP-a i identifikovana/e institucija/e, u okviru postojećih institucija, odgovorne za vođenje poslova PUP-a i RAP-a na nivou institucija BiH i BD BiH.
2. Izgrađeni i/ili ojačani ljudski kapaciteti, u okvirima postojećih institucija (uključujući resorna ministarstva i druge relevantne organe uprave za provođenje poslova RAP-a i PUP-a (uključujući javne konsultacije) na nivoima institucija BiH, FBiH, RS i BD BiH.
3. Realizovani pilot projekti PUP-a i RAP-a na nivou institucija gdje to, do sada, nije rađeno. Pored toga Projekat treba da rezultira i pružanjem podrške u procesu PUP-a i RAP-a na nivou institucija gdje je zaživio sistem RIA i gdje postoje oformljene jedinice koje aktivno rade na implementaciji ovih procesa (FBiH i RS).
4. Povećana i kvalitetnija participacija civilnog društva u regulatornom procesu na nivou institucija: BiH, FBiH, RS i BD BiH.
5. Unaprijeđeni informaciono-tehnički kapaciteti u institucijama (uključujući resorna ministarstva i druge relevantne organe uprave) povezani sa procesom RAP-a na nivoima FBiH i RS.

Kada su u pitanju pilot projekti koji trebaju biti realizovani, u toku ovog projekta, Implementacioni tim je dobio inpute koji će mu pomoći da izvrši procjenu istih, ali i da analizira potencijalne druge mogućnosti, a sve iz razloga kako bi se na što brži, bolji i efikasniji način došlo do željenog cilja.

Što se tiče pojedinih nivoa vlasti, na nivou BiH i BD BiH treba da se izradi po jedan pilot projekat PUP-a, odnosno PU. Na nivou BiH to će biti PUP odnosa ZUP-a BiH i posebnih upravnih postupaka na nivou BiH koji su utvrđeni kao *lex specialis*. Za potrebe nivoa vlasti FBiH rade se dva pilot projekta koji još nisu pobliže definirani. U skladu sa procedurama u RS-u putem resornog Ministarstva finansija - Resor za upravljanje investicijama dobivena je saglasnost da se pristupi izradi PUP-a za Zakon o JPP-u, čime je on zvanično uvršten na ovu listu. Drugi pilot projekt će biti naknadno utvrđen, a pošto budu sprovedene propisane procedure.

Za potrebe BD BiH Implementacioni tim je usvojio prijedlog da se za potrebe ovog nivoa vlasti analizira legislativno stanje u sektorima koncesija i JPP-a. Zaključeno je da BD BiH posjeduje dobre potencijale u ovim sektorima, ali da je do sada učinjeno nedovoljno. Pored toga, postojeći legislativni okvir, nije bio predmetom izmjena, ili nekih posebnih analiza. Zakon o koncesijama je usvojen 2006. godine, a Zakon o JPP-u 2010. godine, i od tog vremena je došlo do značajnih promjena u ovim oblastima, kako u našem najbližem okruženju tako i u komunitarnom pravu EU, posebno donošenjem Direktiva iz 2014. godine za sektor javnih nabavki.

2. Pravni osnov, postojeće stanje procjene uticaja u BD BiH

Pravni osnov za harmonizaciju pravnog režima u BiH sa komunitarnim pravom EU sadržan je u obavezi BiH i tijela javne vlasti na svim nivoima, da po pristupanju SSP-u osiguraju postepeno usklađivanje svojih postojećih zakona, kao i budućeg zakonodavstva, sa pravnom tečevinom (*acquisem*) EU. Neovisno od ovih aktivnosti praktično svi nivoi vlasti u BiH su osjetili potrebu da se ova izuzetno važna oblast (sektori koncesija i JPP-a) legislativno uredi.

Prema članu 70. SSP-a propisano je da Strane ugovornice (EU i BiH) priznaju važnost usklađivanja postojećeg zakonodavstva BiH sa zakonodavstvom EU, kao i njegovog efikasnog provođenja. Ova obaveza je i pravni osnov da se izvrši postepeno preuzimanje pravne tečevine komunitarnog prava EU, pa time i legislativnih rješenja iz brojnih sektora, uključivo i sektore koncesija i JPP-a.

U ovom dijelu će se navesti osnovni izvori tzv. mekog (*soft*) prava EU iz posmatranih sektora koncesija i JPP-a, i to su:

- Smjernice EK za uspješna JPP (*Guidelines for Successful Public Private Partnerships*) koje JPP definiraju kao „partnerstvo između javnog i privatnog sektora u svrhu realizacije projekta, ili usluga koje tradicionalno pruža javni sektor”, a njih karakterišu podjela investicija, rizika, odgovornosti i dobiti među partnerima,
- Zelena knjiga EK (*Green paper on Public private partnerships and community law on public contracts and concessions*) koja JPP definira kao partnerstvo koje se odnosi na oblike saradnje između javnog i privatnog sektora sa ciljem da se osigura finansiranje, izgradnja, obnova, upravljanje i održavanje infrastrukture i/ili pružanje usluga,
- Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26.02.2014. godine o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ,
- Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26.02.2014. godine o dodjeli ugovora o koncesiji i
- Direktiva 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26.02.2014. godine o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodoprivrede, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ, te vrše ispravak Direktive 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26.02.2014. godine o dodjeli ugovora o koncesiji.

Ovakav pravni okvir izvora prava EU, poebno u sektoru JPP-a je osmišljen na taj način da se omogući sloboda zemljama punopravnim članicama EU da urede ovaj sektor svako prema svojim specifičnostima. Znači u sektoru JPP nemamo direktiva iz razloga da svaki nacionalni nivo svoj legislativni okvir prilagodi vlastitim potrebama.

Sam proces PUP-a obuhvata niz logičkih koraka kojima se analizira potreba za donošenjem novog propisa, odnosno izmjena i dopuna postojećeg propisa, procjenjujući moguće uticaje na ekonomiju,

društvo i životnu sredinu. Vršiti se i procjena vjerovatnih troškova i koristi primjene propisa, kada je to moguće, te na osnovu analize i ponuđenih opcija ide se za tim da se iznađu najbolja rješenja.

Obrađivač propisa i nosilac „procjene uticaja“ vrši samu procjenu koje je sve korake neophodno preduzeti pri PU. Prilikom provođenja PUP-a obavezno se preduzimaju sljedeće metodološke radnje:

- utvrditi i definirati problem,
- utvrditi ciljeve koji se predloženim propisom žele postići,
- utvrditi polazni osnov, odnosno detaljan opis sadašnjeg stanja,
- sprovesti proces međuinstitucionalnih konsultacija i obavezno sprovesti konsultacije sa svim zainteresovanim subjektima, a posebno sa onim subjektima koji su direktno pogođeni problemom,
- predložiti opcije, odnosno ponuditi alternativna rješenja definiranog problema,
- odabrati moguće opcije koje će se razmatrati i analizirati,
- analizirati i procijeniti uticaj svake opcije, a posebno sa aspekta troškova i koristi svake opcije,
- izvršiti komparativnu analizu predloženih opcija,
- predstaviti rezultate poređenja opcija, te na osnovu analize iznijeti dokaze o izboru najpovoljnije opcije i
- definirati mehanizme za praćenje, izvještavanje i evaluaciju.

I ovdje postoje, kako je već rečeno, dvije vrste PUP-a:

- a) puna procjena uticaja propisa i
- b) skraćena procjena uticaja propisa.

Metodologija pune PUP primjenjuje se na zakone s ciljem unapređenja sistemskih rješenja u pojedinim oblastima i s tim u vezi u okviru godišnjeg plana rada, a na prijedlog obrađivača. Kada obrađivač odluči da će raditi punu PU donosi se odluka o provođenju PUP-a, a u pravilu se donosi i rješenje o imenovanju radne grupe za provođenje ovih aktivnosti. Nakon završetka procjene obrađivač zakona podnosi na usvajanje završni izvještaj o sprovedenom procesu sa prikazom rezultata analize troškova i koristi od primjene novog zakona u praksi, kao i sa preporukama za dalje postupanje u procesu izrade zakona. Ovaj završni izvještaj radi se samo u slučaju cjelovitog PUP-a.

Druga, metodologija skraćene PU provodi se u pripremi svih ostalih propisa, tj. prilikom izrade uredbi, odluka, pravilnika, uputstava i drugih općih pravnih akata. Također, sprovodi se i prilikom izrade zakona koji ne predstavljaju sistemsko rješenje u nekoj oblasti (sektoru), tj. onih zakona za koje predlagač i tijelo javne vlasti ne iskazuju interes za izradu pune procjene. Skraćena procjena provodi se na nacrtu/prijedloge propisa popunjavanjem posebnog obrasca o provođenju skraćenog postupka PU u pripremi i izradi nacrta/prijedloga propisa. Predlagač, pri tome, mora da popuni obrazac uvažavajući sve metodološke propisane radnje, ali sve to u jednostavnijoj formi.

Na nivou BD BiH-a, a u području PU i uspostavljanja sistema RAP-a do sada je relativno malo učinjeno. Procjena uticaja propisa-RIA nije institucionalizovana niti je identifikovano i uspostavljeno tijelo (jedinica unutar postojećih institucija BD BiH), a koje bi bilo zaduženo za poslove PUP-a i RAP-a. Pored toga još uvijek nisu preduzete aktivnosti na izradi strateškog dokumenta za uspostavljanje RAP-a i PU regulative za nivo institucija BD BiH.

Pravna osnova za RIA-e, odnosno osnova za institucionalizovanu PU na nivou institucija BD BiH zasniva se na:

- a) Jedinstvenim pravilima i procedurama za izradu zakona i propisa Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine i
- b) Uputstvo o načinu i postupku izrade budžetske analize na nacрте zakona i prijedloge odluka.

Prema informacijama dobivenim od predstavnika IFC-a, početkom 2014. godine IFC je planirao u BD BiH otpočeti sa aktivnostima uspostave institucionalnog i pravnog okvira za regulatornu reformu i primjenu PU, kao i za uspostavu elektronskog registra upravnih postupaka, ali je od toga odustao. Ovi navodi su konstatovani zapisnički prilikom sastanka tima za implementaciju projekta sa ovlaštenim predstavnicima IFC-a u Sarajevu.

Uvažavajući put kojim se kreće BiH u postupku eurpskih intergracija sasvim je sigurno da će se i na nivou BD BiH, kao zasebnog legislativnog područja, morati dobiti politička podrška kako bi se na ovom polju počelo sa pionirskim koracima. Opravdano se očekuje da će ovaj projekat doprinijeti da se ostvare dva osnovna cilja, i to:

- a) uspostavljanje jedinice za implementaciju procjene uticaja i
- b) izrada i usvajanje baznih dokumenata za procjenu uticaja.

Dalje će se izložiti osnovni podaci vezano za Pilot projekat, potom će se izvršiti analiza legislativnog okvira za sektore koncesija i JPP-a za potrebe institucija javne vlasti BD BiH. Posebno će se dati izvori prava u BiH, regionu i EU, kako bi se mogla vršiti odgovarajuća poređenja. Pored ove analize izložiće se i problemi, kao i ciljevi u ovim sektorima, a posebno će se izložiti preporuke za dalje postupanje u posmatranim sektorima.

3. Pilot projekat, osnovno

Prilikom predlaganja ovog pilot projekta pošlo se od pretpostavke da je jedna od obaveza javnog sektora da obezbijedi kvalitetne usluge za stanovništvo, odnosno uloži sredstva u infrastrukturne projekte, a sve u cilju unapređenja uslova življenja. Očigledno je da nije moguće iz tekućih budžetskih sredstava usmjeriti novac u ovakva ulaganja, ili obezbijediti kreditno zaduženje koje neće dugoročno narušiti finansijsku stabilnost BD BiH. Izazovi sa kojima se suočavaju lokalne samouprave, u pravcu obezbjeđivanja fiskalne održivosti, odnosno nemogućnost značajnih ulaganja javnih prihoda u infrastrukturne projekte, moguće je prevazići korištenjem savremenih metoda finansiranja, od kojih je JPP model onaj koji se sve češće primjenjuje i u razvijenim zemljama. Sam koncesioni model ima mnogu rašireniju upotrebu i iskustva su ovdje drugačija u odnosu na projekte JPP-a. Cilj učešća privatnog sektora u obezbjeđivanju usluga koje, po pravilu, pruža javni sektor, ogleda se i u potrebi smanjenja fiskalnog pritiska na budžete lokalnih samouprava.

Što se tiče samog pilot projekta postavlja se osnovno pitanje kako istražiti tržište primjenom pilot studije projekta, posebno u sektorima koncesija i JPP-a. Iskustva u cijeloj BiH, u vezi sa projektima JPP-a, su sporadična, a broj implementiranih projekata je minoran. Primjetno je potpuno nepoznavanje ove materije, kako od strane javnog sektora, tako i privatnog sektora, odnosno šire javnosti. Iskustva sa koncesijama su znatno veća, kao i broj koncesionih projekata na svim nivoima vlasti u BiH, izuzev nivoa same BiH. Ovakvo stanje, znači, nije karakteristično samo za BD BiH, već i za ostatak BiH. Vidjećemo da se u odnosu na region, Bosna i Hercegovina nalazi na samom dnu.

Pilot studija, ili pilot projekat, ili pilot eksperiment, jedna je od složenijih metoda istraživanja tržišta, bez obzira na mogućnost korištenja različitih alata, uključivo i digitalne alate, pri tome. U ovom slučaju koriste se istraživački alati koji se koriste za složenija istraživanja npr. kod promjena cjelokupne koncepcije (rješenja) važeće legislative u okviru nacionalnog, regionalnog i šireg konteksta određenog sektora. Radi se o analitičkim metodama koje treba da nam daju odgovore na pitanje u kom smijeru se dalje treba kretati određena legislativa.

Pilot projekat uvijek predstavlja preliminarnu studiju koja se provodi kako bi se procijenila izvedivost, vrijeme, trošak, nuspojave i veličine učinka u pokušaju da se predvide odgovarajuće veličine uzorka i poboljšanja, prije objavljivanja projekta i predlaganja izmjene važeće legislative, ili njenog potpuno novog donošenja. Pilot studija primjenjuje različite tehnike istraživanja, a oni rezultiraju primarnim podacima koji nam daju osnovu za dalje postupanje, odnosno davanje prijedloga.

Postoje različite kategorije tehnika za dobivanje podataka kod izrade pilot studije:

- zajednički (skupni) intervju,
- dubinski (pojedinačni) intervju,
- prikupljanje i analiza statističkih podataka,
- različite analize stanja u posmatranom sektoru,

- analiza legislativnih rješenja,
- različite projektne tehnike i drugo.

Zajednički (skupni) intervju se, u pravilu, provodi sa manjom skupinom ljudi, bez formalnog upitnika. Ciljana skupina su zaposlenici u posmatranom sektoru, kao i svi ostali zainteresovani učesnici. Dubinski intervju je relativno nestrukturirani, ekstenzivni intervju u kome se postavljaju mnoga pitanja i nastoje se dobiti što opširniji i dublji odgovori. Statistički podaci su nezaobilazni i pokazuju nam kakvo je sektorsko stanje sa različitih aspekata ukoliko se isti mjere i evidentiraju. Korištenje različitih uporednih studija služi kao izvor neophodnih podataka koji će biti korišteni za predlaganje pojedinih rješenja. Legislativna rješenja, posebno ona komparativna, uvijek su nužna kako bi se utvrdilo da eventualno sama legislativa ne predstavlja problem, odnosno koja su to moderna rješenja u određenim sektorima.

Kao najčešći načini dodatnih izvora informacija za utvrđivanje opcija su:

- analiza dostupnih domaćih i međunarodnih istraživanja,
- raspoložive analitičke podloge i komparativne analize,
- raspoloživa istraživanja,
- raspoložive evaluacije provedenih javnih politika,
- neformalne konsultacije,
- prethodna savjetovanja,
- stručna mišljenja,
- iskustva u resornom i drugim ministarstvima,
- iskustvo državnih službenika,
- rezultati provedenih pilot projekata i ostalih inicijativa,
- vlastito kreativno razmišljanje i sagledavanje problema iz različitih uglova.

Izbor nekog od raspoloživih instrumenata ovisiće od samog predmeta istraživanja, obima istraživanja, ciljeva koji se žele postići, problema koji su predmetom analize, te raspoloživim kadrovskim i tehničkim resursima.

Nadalje će se izložiti legislativno stanje u sektorima koncesija i JPP-a na pojedinim nivoima javne vlasti u BiH, kao i rješenja koja nam dolaze iz komunitarnog prava EU. Njima će biti posvećena posebna pažnja s obzirom da su nam ona referentna tačka za naša nacionalna legislativna rješenja. Ona su referentna i sa stanovišta upoznavanja sa najnovijim trendovima EU u ovim sektorima.

Sama procjena stanja u sektorima koncesija i JPP-a u BD BiH baziraće se na analizi dostupnih dokumenata, zakonodavnog okvira, revizorskih i drugih izvještaja, statističkih podataka, web izvora i drugog, uz ograničenje da će ista biti limitirana raspoloživim vremenom na ovom dijelu projektnog zadatka.

4. Legislativno stanje koncesija i javno-privatnog partnerstva u Bosni i Hercegovini

Zakonska regulativa koja se odnosi na koncesije obuhvata sljedeće izvore prava:

- a) Zakon o koncesijama Bosne i Hercegovine,
- b) Zakon o koncesijama Brčko distrikta BiH,
- c) Zakon o koncesijama Federacije Bosne i Hercegovine,
- d) Zakon o koncesijama Republike Srpske i
- e) Kantonalni zakoni o koncesijama u Federaciji BiH.

Pored ovih osnovnih četrnaest zakonskih akata postoji i niz propisa koje nazivamo *lex specialis*, a koji ovu materiju uređuju na specifičan način. Ove propise posebno susrećemo u oblastima eksploatacije mineralnih sirovina, voda i drugih prirodnih resursa koje definiramo kao dobra u općoj upotrebi. Ove zakonske akte susrećemo na svim nivoima javne vlasti, izuzev BiH, gdje iz ove oblasti imamo samo Zakon o koncesijama BiH. Spomenućemo neke od njih. U RS-u imamo Zakon o poljoprivrednom zemljištu prema kome se koncesija za korištenje poljoprivrednog zemljišta u svojini RS-a može dati domaćem i stranom pravnom licu na period do 30 godina. U Federaciji BiH imamo istovjetan Zakon koje ovo pitanje koncesije uređuje na nešto drugačiji način, ali daje mogućnost davanja poljoprivrednog zemljišta pod koncesiju. I kako bi sve ovo bilo zakoruženo, ove zakonske akte poznaju i kantoni u okviru Federacije BiH. Pa ako za primjer uzmemo ovaj zakonski akt u Kantonu Sarajevo on je skoro u potpunosti identičan (u svojoj sadržini) sa istim zakonskim aktom na nivou Federacije BiH. Pored svega, kao primjer već pomenutog, potpuno identičnu situaciju imamo i u oblastima voda i rudarstva, odnosno eksploatacije ovih prirodnih resursa. I ove oblasti su uređene posebnim zakonskim aktima na svim spomenutim nivoima javne vlasti u BiH.

Isti pravni akt imamo i u BD BiH koji također daje mogućnost davanja pod koncesiju poljoprivrednog zemljišta samo što su procedure detaljnije razrađene. O ovom zakonskom aktu i drugim posebnim zakonima vezanim za koncesije u BD BiH više govora će bit u posebnom dijelu (Poglavlje 8. Analiza stanja i legislativno stanje u sektoru koncesija u BD BiH).

Prilikom snimka stanja u oblasti JPP-a i koncesija SIGMA je 2009. godine dala određene konstatacije i preporuke. Pa tako, može se reći da se zakoni o koncesijama u BiH mogu smatrati korakom ka uvođenju modernog pravnog sistema. Ovo je podcrtano činjenicom da su se vlasti BiH oslanjale i na međunarodne eksperte pri izradi i pripremi zakona o koncesijama, kao i da su uzeli u obzir međunarodne pravne izvore, poput UNCITRAL-ovih smjernica i pravila o javnim nabavkama EU. Potrebno je shvatiti da usklađenost sa međunarodnim pravnim izvorima poput UNCITRAL-ovih smjernica, ne znači da su ispunjeni preduslovi postavljeni izvorima prava i zahtjevima koji dolaze iz EU. Da bi se procijenila usklađenost sa propisima EU, u obzir treba uzeti samo pravne izvore koji su obavezujući unutar EU. Procjena stanja dovela je do zaključka da se postojeći zakoni o koncesijama još uvijek ne mogu smatrati usklađenim sa zahtjevima EU u području koncesija i javne nabavke, iz mnogo razloga (SIGMA, str. 19). Jedan od zaključaka ove studije je da samo istovremeno postojanje

nekoliko zakonskih režima koncesija na teritoriji BiH, čak i ako su razlike među njima neznatne, predstavlja ozbiljnu smetnju realizaciji koncesionih projekata za potencijalne privatne investitore i njihove finansijere, jer ovi projekti pokrivaju teritoriju koja je obuhvaćena sa više različitih zakona o koncesijama. Ovo se smatra najvećom preprekom za razvoj koncesionih projekata vezanih za infrastrukturu u BiH, poput autoputeva, željeznice ili energetike.

Kada se ove konstatacije stave u kontekst činjenice da je ova studija rađena 2009. godine ona postaje donekle irelevantna s obzirom da je u međuvremenu u komunitarnom pravu EU na snagu stupila nova, već spomenuta, direktiva koja uređuje pitanje koncesija. Radi se o Direktivi 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća iz 2014. godine o dodjeli ugovora o koncesiji koja unose bitne novine u oblasti koncesija. O ovoj Direktivi će biti posebno riječi kod analize osnovnih izvora prava EU.

Zakonska regulativa koja se odnosi na JPP projekte u BiH obuhvata sljedeće pravne izvore:

- Zakon o javno privatnom partnerstvu BD BiH,
- Zakon o javno privatnom partnerstvu RS-a i
- Zakone o javno privatnom partnerstvu u deset kantona u Federaciji BiH.

Ovo bi bio osnovni zakonski set koji predstavlja pozitivno pravo u BiH za ovaj sektor. Generalno posmatrano, ali i sa normativnog aspekta, ovi zakoni u pogledu njihovog obima na prvi pogled su relativno kratki, a što je obilježje ne samo našeg pravnog uređenja, nego i legislativnih rješenja u okruženju. Bez obzira što se kvalitet zakonskog akta ne može mjeriti njegovim obimom treba spomenuti izuzetak kod Republike Slovenije čiji je Zakon o javno zasebnem partnerstvu sa 154 člana najobimniji pravni akt u okruženju. Međutim, kada se krene u analizu pojedinih pravnih rješenja i pravnih instituta tek onda se vidi svo bogatstvo pravnih formi kao i kompleksnost pojedinih normativnih rješenja i pravnih instituta. Za primjer možemo uzeti neki ugovor JPP-a sa elementima dodjele koncesije koji će, sasvim sigurno, biti dosta složen uvažavajući sve ono što je potrebno da se ugradi u ovakve pojedinačne pravne akte.

U pogledu brojnih nedoumica oko pojma i definicija JPP-a ne postoji jedna usaglašena i jedinstvena definicija pojma JPP-a, ali u praksi postoje različite definicije koje se odnose na suštinu JPP-a, pošto je i sam koncept zasnovan na ideji stalnog unapređivanja i pronalaženja efikasnijih načina da se obezbijedi javna infrastruktura i pruže usluge.

JPP se definira i kao implementacija svih poznatih tipova saradnje između javnih i privatnih partnera, koja, u mnogim slučajevima, vodi uspostavljanju zajedničkih ulaganja. To su neki od razloga da pravni okvir pokaže dovoljno fleksibilnosti po pitanju sadržine i prirode različitih aranžmana javnog i privatnog sektora.

Svi zakonski tekstovi, koji će biti predmetom ove kraće analize, otvaraju razne vrste dilema od kojih se posebno ističu:

- granični pojmovi javnih nabavki, koncesija i projekata JPP-a,

- posebno, temeljno razgraničenje pojmova koncesija i JPP-a,
- način izbora (odabira) privatnog partnera i subsidijarna primjena ZJN-a BiH,
- nadležno tijelo za odabir privatnog partnera i provođenje cijelog postupka JPP-a,
- obuhvat projekata JPP-a,
- sadržina ugovora,
- vrste rizika i njihova podjela,
- raskid ugovora u toku izgradnje,
- raskid ugovora u toku trajanja ugovora,
- naknade šteta,
- bankarske garancije,
- druge vrste garancija,
- pitanja zaštite okoline (okoliša),
- osiguranja,
- žalbene procedure,
- pravna zaštita učesnika,
- podzakonski akti i drugo.

Da bi ovaj pravni okvir bio zaokružen nedostaje Zakon o JPP-u na nivou Federacije BiH. On se još od 2010. godine nalazi u fazi parlamentarne procedure. Pored pobrojanih zakonskih akata egzistiraju i podzakonski akti, a koji igraju ulogu provedbenih akata. U RS-u to je Uredba o postupku realizacije projekata JPP-a u RS-u sa šest različitih priloga. U BD BiH predviđeno je donošenje posebnog Pravilnika o vođenju registra projekata JPP-a. Na web dostupnim registrima u BD BiH nije primjećeno postojanje ovog podzakonskog akta.

Širi pravni okvir JPP-a u BiH je definiran na način da obuhvata:

- entitetske i kantonalne zakone koji regulišu rad lokalne samouprave, komunalnu djelatnost, upravljanje građevinskim i poljoprivrednim zemljištem i druge zakonske i podzakonske propise,
- Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama BiH,
- Zakoni o koncesijama (BiH, entitetski, BD BiH i kantonalni zakoni),
- Zakoni o obligacionim odnosima (entitetski zakoni i preuzeti zakon u BD BiH),
- Zakoni o javno privatnom partnerstvu (RS, BD BiH i kantoni) i
- Zakon o javnim nabavkama BiH.

5. Uporedni, regionalni pregled sektora koncesija

Regionalni pristup se nameće kao nešto što je neminovno s obzirom na ostatke nekog oblika zajedničke pravne tečevine. Region posmatramo šire i to u kontekstu Jugoistočne Evrope, a u kojem imamo i zemlje punopravne članice EU, kao i zemlje koje to nisu. Postojanje brojnih sličnosti, mogućnosti regionalnog povezivanja su neki od faktora koji mogu u budućnosti da nude prednosti u pogledu zajedničke saradnje, ali i ujednačavanje legislativnih rješenja. Nadalje ćemo vidjeti sektor koncesija u R Hrvatskoj i R Srbiji.

R Hrvatska je 2012. godine dobila novi Zakon o koncesijama. Koncesija je pravo koje se stiče ugovorom ipostoje tri vrste koncesija:

- a) koncesija za gospodarsko korištenje općeg, ili drugog dobra,
- b) koncesija za javne radove, te
- c) koncesija za javne usluge.

Odluku o dodjeli koncesije tretira se izričito kao upravni akt, a postoji i ugovor o koncesiji. Ugovor je definiran odlukom kao ugovor o koncesiji koji su sklopili davatelj koncesije, s jedne strane, i privredni subjekt, kao odabrani najpovoljniji ponuđač, odnosno privredni subjekt kojem je koncesija dana na temelju neposrednog zahtjeva s druge strane, a sadrži odredbe o međusobnim pravima i obavezama vezanim uz datu koncesiju. Zanimljivo je primijetiti kako je hrvatski zakonodavac samu definiciju koncesije vezao za ugovorni odnos, a ne za javnopravni segment koncesije.

ZOK R Hrvatske izričito predviđa i mogućnost koncesijskih modela temeljenih na javno-privatnom partnerstvu. Ovaj zakonski akt smatramo najpotpunijim koji sva pitanja vezana za koncesije definira u samom zakonskom tekstu. Već se u pojmovniku Zakona (čl. 3. ZOK-a) navodi da: „Javno-privatno partnerstvo je dugoročan ugovorni odnos u smislu propisa kojim se uređuje JPP.“ U pitanju je prvenstveno Zakon o JPP-u sa pripadajućim podzakonskim propisima. Može se reći da tri skupa propisa, o koncesijama, javnoj nabavi i javno-privatnom partnerstvu predstavljaju funkcionalnu cjelinu. Snažno premrežavanje koncesija i JPP-a očigledno izražava želju zakonodavca da u doba kada zbog svjetske ekonomske krize više nije moguće snažno izravno budžetsko finansiranje, ponudi druge modele razvoja, koji će omogućiti angažiranje investitora na komercijalnim osnovama, a ne da se investicijom smatra gotovo isključivo direktno budžetsko ulaganje (Persoli, str. 1022).

ZOK navodi područja u kojima se može dati koncesija:

1. za istraživanje i/ili eksploataciju mineralnih sirovina;
2. za korištenje voda;
3. za pravo lova na državnim lovištima i uzgajalištima divljači;
4. za pojedine djelatnosti unutar zaštićenih područja prirode te za korištenje drugih zaštićenih prirodnih vrijednosti i speleoloških objekata;
5. na pomorskom dobru;
6. u području energetike;

7. za obavljanje linijskog i obalnog pomorskog i riječnog prijevoza;
8. za luke;
9. za javne ceste;
10. za javni prijevoz;
11. za zračne luke;
12. u području sporta;
13. na kulturnim dobrima;
14. za komunalne djelatnosti;
15. u području javnih vodnih usluga;
16. u području željeznica;
17. u području žičara;
18. za djelatnosti upravljanja otpadom;
19. u području turizma;
20. u području zdravstva;
21. za pružanje medijskih usluga televizije i radija; te
22. za slobodne zone.

Prema izričitoj odredbi ZOK-a (čl. 5., st. 3.), koncesija se ne može dati na šumama i šumskom zemljištu u vlasništvu R Hrvatske i na drugim dobrima utvrđenima posebnim propisima.

ZOK R Hrvatske predviđa dva alternativna kriterija na kojima davatelj koncesije može zasnivati odabir najpovoljnije ponude, to su:

- a) u slučaju ekonomski najpovoljnije ponude sa stajališta davatelja koncesije, kriteriji vezani uz predmet koncesije, kao što su: kvaliteta, što uključuje tehničko dostignuće, estetske, inovacijske, funkcionalne i ekološke osobine, operativni troškovi i troškovi upravljanja, ekonomičnost, servisiranje i tehnička pomoć nakon isporuke, datum isporuke i rokovi isporuke, ili rokovi završetka radova, cijena usluge za krajnje korisnike, visina naknade za koncesiju, ili;
- b) najviša ponuđena naknada za koncesiju (čl. 25., st. 1. ZOK-a).

Davatelj koncesije može biti:

- a) Hrvatski sabor, Vlada Republike Hrvatske, tijela državne uprave, u ime Republike Hrvatske,
- b) nadležna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, u ime jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, te
- c) pravne osobe posebnim propisima ovlaštene za davanje koncesija.

Odluku o davanju koncesije donosi davatelj koncesije. Već je rečeno da je prema izričitoj odredbi ZOK-a, odluka o davanju koncesije upravni akt (čl. 26., st. 1. ZOK-a). Odluka o davanju koncesije objavljuje se u Elektronskom oglasniku javne nabave R Hrvatske. Prije početka postupka davanja koncesije davatelj koncesije imenuje stručno povjerenstvo za koncesiju. Davatelj koncesije imenuje članove stručne komisije pravne, ekonomske, tehničke i druge odgovarajuće struke, ovisno o

predmetu i značaju koncesije. Članovi stručne komisije ne moraju biti zaposlenici davatelja koncesije. Broj članova stručne komisije mora biti neparan, no ne smije biti veći od 7 članova.

Pri Ministarstvu finansija vodi se ažuran registar koncesija pa, primjera radi, daje se izvod iz jednog izvještaja o stanju koncesija u R Hrvatskoj. „Uspostavom Registra koncesija započeto je krajem 2004. godine kada je ukupno bilo evidentirano nešto više od 1000 ugovora o koncesiji. Mjerama i aktivnostima koje je poduzelo Ministarstvo finansija uveden je red u okviru sistema koncesija, tako da je trenutno više od 11.800 ugovora evidentirano u samom Registru koncesija. Ministarstvo finansija redovno prati plaćanja koja se odnose na obaveze koncesionara i u saradnji s ostalim davateljima provodi nadzornu ulogu što je u konačnici doprinijelo značajnom rastu prihoda od koncesija. U razdoblju od 2005. godine do 2010. godine na osnovu prihoda od naknada za koncesije u državni budžet je uplaćeno 2.632 milion kuna. Primjerice u razdoblju od 2001. do 2003. ukupno je uplaćeno oko 600 miliona kuna (zvještaj o provedbi mjere iz „Akcijskog plana za uklanjanje prepreka ulaganjima“).“

Osnovni izvori prava u ovom sektoru u R Srbiji su: Zakon o komunalnim djelatnostima iz 1997. godine, prema kojem lokalna vlast može povjeriti obavljanje djelatnosti od javnog interesa i fakultativnih djelatnosti putem javne nabavke ugovaranjem projekta JPP-a za:

1. čistoću,
2. zelenilo,
3. prijevoz,
4. ulice,
5. groblja,
6. parking,
7. pijace,
8. kafilerije itd.

Prema izmjenama ovog Zakona iz 2011. godine lokalna vlast može da povjeri vršenje komunalnih djelatnosti preduzetniku, ili drugom privrednom subjektu, rukovodeći se načelima konkurencije, ekonomičnosti, efikasnosti i zaštite životne sredine. Zakon o JPPK iz 2011. godine kaže da lokalna vlast ima pravo da samostalno pokrene postupak realizacije projekta JPP-a sa elementima koncesije, ili bez njih i zaključi javni ugovor sa pravnim ili fizičkim licem za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti. ZJN iz 2008. godine daje mogućnost da je lokalna vlast obavezna da primjenom procedura i načela javne nabavke bira privatnog partnera za sklapanje javnog ugovora bez elemenata koncesije, a u cilju projektovanja, izgradnje, korišćenja javnih objekata i/ili pružanja usluga u okviru JPP-a (Brdarević, str. 10). Vidimo da se izvori prava u R Srbiji određuju nešto šire, ali za sami početak potrebno je reći da ovaj Zakon u odnosu na druge zakonske akte u regionu koji tretiraju ove problematiku u sebi, pored Zakona R Slovenije i R Makedonije, objedinjuju projekte JPP-a i koncesije u jednom zakonskom aktu.

Koncesija, u smislu Zakona o JPPK jeste ugovorno JPP sa elementima koncesije u kome je javnim ugovorom uređeno komercijalno korištenje prirodnog bogatstva, odnosno dobara u općoj upotrebi

koja su u javnoj svojini, ili obavljanja djelatnosti od općeg interesa, koje nadležno javno tijelo ustupa domaćem ili stranom licu, na određeno vrijeme, pod posebno propisanim uslovima, uz plaćanje koncesione naknade od strane privatnog, odnosno javnog partnera, pri čemu privatni partner snosi rizik vezan za komercijalno korištenje predmeta koncesije. Koncesija za javne radove predstavlja ugovorni odnos istovjetan ugovoru o javnoj nabavci kojim se vrši nabavka radova u skladu sa zakonom kojim se uređuju javne nabavke, osim činjenice da se naknada za javne radove sastoji, ili od samog prava na komercijalno korištenje izvedenih radova, ili od tog prava zajedno sa plaćanjem. Koncesija za usluge predstavlja ugovorni odnos istovjetan ugovoru o javnoj nabavi usluga u skladu sa zakonom kojim se uređuju javne nabavke, ako se naknada za pružene usluge sastoji, ili od samog prava na komercijalno korištenje, odnosno pružanje usluga, ili od tog prava zajedno sa plaćanjem. Vidimo da prema ovom zakonskom aktu, isto kao u R Hrvatskoj, postoji:

- a) koncesija za komercijalno korištenje prirodnog bogatstva, odnosno dobra u općoj upotrebi,
- b) koncesija za javne radove i
- c) koncesija za usluge.

Koncesija se može dati radi komercijalnog korištenja prirodnog bogatstva, odnosno dobara u općoj upotrebi koja su u javnoj svojini, ili obavljanja djelatnosti od općeg interesa, a naročito:

- 1) za istraživanje i eksploataciju mineralnih sirovina i drugih geoloških resursa;
- 2) za pojedine djelatnosti unutar zaštićenih područja prirode, kao i za korištenje drugih zaštićenih prirodnih bogatstava;
- 3) u oblasti energetike;
- 4) za luke;
- 5) za javne puteve;
- 6) za javni prijevoz;
- 7) za aerodrome;
- 8) u oblasti sporta i obrazovanja;
- 9) na kulturnim dobrima;
- 10) za komunalne djelatnosti;
- 11) u oblasti željeznica;
- 12) za komercijalno korištenje žičara;
- 13) u oblasti zdravstva;
- 14) u oblasti turizma;
- 15) i drugim oblastima.

Kriteriji na kojima davatelj koncesije zasniva izbor najpovoljnije ponude su:

- 1) u slučaju ekonomski najpovoljnije ponude sa stanovišta davatelja koncesije, kriteriji vezani za predmet koncesije, kao što su: kvalitet, visina naknade, cijena, tehničko rješenje, estetske, funkcionalne i ekološke osobine, cijena pružene usluge prema krajnjim korisnicima, operativni troškovi, ekonomičnost, servisiranje nakon predaje i tehnička pomoć, datum isporuke i rokovi isporuke, ili rokovi završetka radova, ili

2) najviša ponuđena koncesiona naknada.

Stručnu pomoć pri realizaciji projekata JPP-a i koncesija u skladu sa ovim zakonom vrši Komisija za JPP (Komisija) koju obrazuje Vlada R Srbije na prijedlog predsjednika Vlade, ministarstva nadležnog za poslove ekonomije i regionalnog razvoja, ministarstva nadležnog za poslove finansija, ministarstva nadležnog za poslove infrastrukture, ministarstva nadležnog za poslove rudarstva, ministarstva nadležnog za poslove komunalnih djelatnosti, ministarstva nadležnog za poslove zaštite životne sredine, autonomne pokrajine i grada Beograda. Predstavnik ministarstva nadležnog za poslove ekonomije i regionalnog razvoja, je ujedno i predsjednik Komisije, a predstavnik ministarstva nadležnog za poslove finansija je zamjenik predsjednika Komisije koja broji devet članova.

R Srbija vodi jedinstvenu evidenciju svih javnih nabavki, uključivo i koncesije. Na njihovom web portalu može se pregledati 19 ugovora o koncesijama iz različitih sektora sa svim neophodnim podacima (www.portal.ujn.gov.rs) o predmetu ugovora, ugovornim stranama, pravima i obavezama i drugo neophodno. Vrlo je ilustrativan izvještaj Komisije za JPP R Srbije iz 2016. godine prema kojem je, primjera radi, samo u 2016. godini razmatrano 48 prijedloga projekata JPP-a sa elementima koncesije od kojih su 32 dobila odobrenje (www.ppp.gov.rs). Na ovom portalu vodi se 48 prijedloga projekata JPP-a sa elementima koncesije.

6. Uporedni, regionalni pregled sektora javno-privatnog partnerstva

U pogledu uporednih legislativnih rješenja sektora JPP-a uzećemo za primjere: R Hrvatsku, R Srbiju i R Sloveniju. Pojedina pitanja se donekle preklapaju jer je već rečeno da se u R Sloveniji i R Srbiji pitanja koncesija i JPP-a uređuju istim zakonskim aktom. U regionu istovjetno rješenje ima i R Makedonija. Za početak ćemo ukratko izložiti osnovna obilježja i legislativna rješenja vezana za JPP projekte, nadležna tijela za postupanje, procedure, način njihovog sprovođenja i ostalo što je bitno.

U susjednoj RH područje JPP-a regulirano je Zakonom o JPP-u i Uredbom o provedbi projekata javno privatnog partnerstva iz 2012. godine. Koncesije su uređene Zakonom o koncesijama, kao i Zakonom o javnoj nabavi, a vezano za postupke dodjele ugovora o javnoj nabavi i ugovora o koncesijama. Na osnovu ZJPP iz 2008. godine osnovana je Agencija za JPP (AJPP), kao središnje nacionalno tijelo i centar znanja zadužena za ocjenu, odobravanje i praćenje provedbe projekata JPP-a, vođenje Registra ugovora o JPP-u, te primjenu najbolje međunarodne prakse i uspostavljanje sistema obrazovanja u ovoj oblasti. U 2015. godini AJPP je pripojena Agenciji za investicije i konkurentnost, unutar koje je Sektor za JPP u cijelosti preuzeo poslove koje je obavljala Agencija za JPP (Agencija). Ovaj sektor, koji zapošljava 4 državna službenika, pokriva sve projekte JPP-a u R Hrvatskoj.

U smislu ovoga Zakona, JPP je dugoročan ugovorni odnos između javnog i privatnog partnera, a čiji predmet je izgradnja i/ili rekonstrukcija i održavanje javne građevine, u svrhu pružanja javnih usluga iz okvira nadležnosti javnog partnera. Prilikom provedbe projekta JPP-a privatni partner od javnog partnera preuzima obavezu i rizike vezane uz proces gradnje, i to najmanje jedan od sljedeća dva rizika:

- a) rizik raspoloživosti javne građevine i
- b) rizik potražnje.

Projekat JPP-a u legislativnom pogledu je projekat koji Agencija odobri, ili je upisan u Registar ugovora o JPP-a prije stupanja na snagu ovoga Zakona. Prijedlog projekta JPP-a predstavlja dokumentaciju koju javno tijelo dostavlja Agenciji na odobrenje. Ugovor o JPP-u predstavlja ugovor sklopljen između javnog i privatnog partnera, kojim se u svrhu provedbe projekta JPP-a uređuju prava i obaveze ugovornih strana. Koncesija, pri tome, podrazumijeva koncesiju za javne radove, ili koncesiju za javne usluge u skladu sa propisima kojima se uređuje područje koncesija (ZJPP RH, čl. 3).

U smislu procjene opravdanosti JPP projekta, Zakon uvodi komparator troškova javnog sektora (*PSC, Public Sector Comparator*), a to je „usporedba sadašnje vrijednosti ukupnih životnih troškova u ugovorenom razdoblju projekta po tradicionalnom (proračunskom) modelu finansiranja u odnosu na istu vrstu troškova provedenog po modelu JPP-a. PSC uključuje i izračun naknade u novcu potrebne za namirenje ukupnih troškova, rashoda i odljeva projekta, alokaciju rizika između ugovornih strana te kvantifikaciju alociranih rizika. Pojam ukupni životni troškovi (UŽT)

znače ukupne troškove javne građevine (građenje, održavanje, zamjenu materijala, finansiranje i druge troškove) definirane normom HRN ISO 15686-5:2009 sa uključenim rizicima te, po potrebi troškovima upotrebe (čišćenje, energenti, sigurnost i dr.), ako je upotreba uključena u predmet ugovora te prihode od trećih lica (komercijalne prihode) ako takva mogućnost postoji (ZJPP RH, čl. 3).

Sam postupak odabira privatnog partnera sprovodi se prema propisima iz područja javne nabave po procedurama propisanim ZJN-om RH. Kriterij za odabir ponude privatnog partnera je isključivo ekonomski najpovoljnija ponuda. Kriterije za odabir ekonomski najpovoljnije ponude, koje javno tijelo mora koristiti u postupku odabira privatnog partnera, propisuje Vlada R Hrvatske posebnom uredbom.

Agencija uvodi i vodi Registar ugovora o JPP-u, registar je javan te se izvod iz Registra objavljuje na internetskim stranicama Agencije. Ministar nadležan za privredu donosi Pravilnik o ustroju i vođenju Registra ugovora o JPP-u. Registar je dostupan na web stranici Agencije i daje sve osnovne podatke koji su neophodni da bi se udovoljilo zahtjevima načela transparentnosti i javnosti. Na Registru je sa 01.05.2017. godine evidentirano 14 realiziranih projekata JPP-a ukupne vrijednosti 2.538.434.056 kuna. Na Registru nisu vidljivi ranije zaključeni ugovori o JPP-a, uključivo i projekat istarskog ipsilona Bina-Istra koji je projekat JPP-a najveće vrijednosti u regionu blizu 700 miliona eura. Drugi po veličini projekat JPP-a u R Hrvatskoj je Aerodrom dr. Franjo Tuđman čija je vrijednost 320 miliona eura.

U R Srbiji sektor JPP-a je uređen Zakonom o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama iz 2011. godine koji kaže da lokalna vlast ima pravo da samostalno pokrene postupak realizacije projekta JPP-a sa elementima koncesije, ili bez njih, i zaključi javni ugovor sa pravnim ili fizičkim licem za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti. Ovim Zakonom se uređuju: uslovi i način izrade, predlaganja i odobravanja projekata JPP-a; određuju se subjekti nadležni, odnosno ovlašteni za predlaganje i realizaciju projekata JPP-a; prava i obaveze javnih i privatnih partnera; oblik i sadržina ugovora o JPP-u, sa ili bez elemenata koncesije (javni ugovor), i pravna zaštita u postupcima dodjele javnih ugovora; uslovi i način davanja koncesije, predmet koncesije, subjekti nadležni, odnosno ovlašteni za postupak davanja koncesije, prestanak koncesije; zaštita prava učesnika u postupcima dodjele javnih ugovora; osnivanje, položaj i nadležnost Komisije za JPP, kao i druga pitanja od značaja za JPP, sa ili bez elemenata koncesije, odnosno za koncesiju (ZJPPK R S, čl. 1).

Ovaj Zakon je dao i definicije pojedinih pravnih pojmova, gdje je JPP definirano kao projekat koji se izrađuje, predlaže, odobrava i sprovodi po nekom od modela JPP-a i čini niz međusobno povezanih aktivnosti, koje se odvijaju određenim redosljedom, radi postizanja definiranih ciljeva, u okviru određenog vremenskog perioda i određenih finansijskih sredstava, a koji je u skladu sa ovim zakonom odobren kao projekat JPP-a, sa ili bez elemenata koncesije (ZJPPK R S, čl. 4, st. 1, tč. 1). Određeni su i drugi osnovni pojmovi kao: dva oblika JPP-a, pojam javnog ugovora, pojam DPN-a, javno tijelo, javno preduzeće, privatni partner i drugo. Svi ovi pojmovi su predmetom posebne obrade po pojedinim poglavljima Zakona.

Ono što je posebna specifičnost ovog zakonskog akta je to što on koncesiju eksplicitno tretira kao oblik JPP-a, čineći to u okviru istog zakonskog akta. Tako je koncesija, u smislu ovog Zakona, ugovorno JPP sa elementima koncesije u kome je javnim ugovorom uređeno komercijalno korištenje prirodnog bogatstva, odnosno dobra u općoj upotrebi koja su u javnoj svojini, ili obavljanja delatnosti od općeg interesa, koje nadležno javno tijelo ustupa domaćem, ili stranom licu, na određeno vrijeme, pod posebno propisanim uslovima, uz plaćanje koncesione naknade od strane privatnog, odnosno javnog partnera, a pri čemu privatni partner snosi rizik vezan za komercijalno korištenje predmeta koncesije (ZJPPK R S, čl. 10, st. 1).

U pogledu nadležnosti za pravni režim koncesija postoji republička komisija, a svi postupci se sprovode po procedurama koje su uređene zakonom kojim se regulišu javne nabave. U pogledu projekata JPP-a njih odobrava tijelo javne vlasti, a to su:

- Vlada Republike Srbije,
- Vlada autonomne pokrajine Vojvodine i
- skupština jedinice lokalne samouprave, ukoliko je ona javni partner (ZJPPK R S, čl. 26).

Po odobravanju projekta postupak se dalje nastavlja kroz pravni režim javne nabave. U svim postupcima predviđeno je da učestvuju stručna tijela (komisije), kao i konsultanti za pojedine usko stručne oblasti.

Javni ugovori se evidentiraju u Registru javnih ugovora koji vodi ministarstvo nadležno za poslove finansija i to kao jedinstvenu elektronsku bazu podataka na portalu javnih nabavki. Javno tijelo dužno je da dostavi ministarstvu zaključeni javni ugovor sa svim priložima, kao i izmjene ugovora i svih priloga radi upisa u Registar. Ministar nadležan za poslove finansija propisuje sadržinu i način vođenja Registra, rokove u kojima se dostavljaju javni ugovori i prilozi, način upisa i lica ovlaštena za pristup Registru, kao i podatke kojima se može pristupiti, u skladu sa posebnim propisima kojima se uređuje zaštita podataka i poslovna tajna. Iz Izvještaja o radu Komsije napominje se da je u 2013. godini odobreno 5 projekata JPP-a, a u 2016. godini 32 projekata JPP-a sa elementima koncesije. Ovdje se možemo referirati na prethodno poglavlje i podatke o koncesijama u R Srbiji. Radi se o istim projektima i istom registru tzv. javnih ugovora. Ovo je posljedica izložene činjenice da ZJPPK R Srbije koncesije posmatra isključivo kao ugovorno JPP.

U R Sloveniji je pitanje JPP-a regulirano, pored Zakona o javno-zasebnom partnerstvu, i drugim propisima koji reguliraju ovu oblast: Zakonom o javnim nabavkama, Zakonom o radu javnih službi, Zakonom o finansiranju, kao i drugim podzakonskim aktima. ZJZP uređuje svrhu i principe privatnih investicija u javne projekte, odnosno javno finansiranje privatnih projekata koji su u javnom interesu. Namjera je da se podstaknu JPP projekti i institucije odgovorne za promociju i razvoj JPP-a. Zakon definira uslove formiranja i postupke sprovođenja JPP-a, posebno koncesije, ugovore, usluge i finansiranje JPP-a, kontrolu JPP-a, kao i reformu (restruktuiranje) javnih preduzeća. Ovim se Zakonom uređuje svrha i načela za privatna ulaganja u javne projekte i/ili javnog sufinansiranja privatnih projekata koji su od javnog interesa, načina promoviranja JPP-a i institucije odgovorne za promociju i razvoj JPP-a, proces formiranja i oblike i metode provedbe JPP-a, kontrolu nad JPP-om,

načini rješavanja sporova iz JPP-a, kao i ovlaštenja sudova i arbitraža da odlučuju o sporovima koji proizlaze iz tih odnosa (ZJZP, čl. 1).

Jedno od posebnih obilježja ovog zakonskog akta je i to što je najobimniji u odnosu na sva druga rješenja u regionu (158 članova). R Slovenija nema poseban zakon o koncesijama, ali se mogu susresti *lex specialis* i uredbe, vezano za pojedinačne slučajeve dodjele koncesija, pa kao primjer možemo uzeti „Zakon o pogojih koncesije za iskorišćanje energetskega potenciala Spodnje Save“, ili „Uredba o koncesiji za iskorišćanje gozdov v vlasti Republike Slovenije“.

Za poslove JPP-a nadležno je Ministarstvo finansija R Slovenije, a koje ima obavezu da formira posebne organizacione jedinice u okviru strukture samog ministarstva radi razvijanja saradnje, obavljanja monitoringa u provedbi projekata JPP-a, izradi priručnika za potrebe JPP-a, formuliranju stručnih prijedloga za izmjene i dopune propisa i usvajanje drugih mjera koje bi mogle pomoći u poboljšanju prakse i otklanjanja prepreka u ovom području, kao i da obavlja druge poslove predviđene ovim Zakonom. Pored pobrojanog na osnovu dobrih praksi sastavljaju se i smjernice i standardi za izbor, praćenje i procjenu JPP-a. Ministarstvo povezuje i koordinira svoj rad sa budžetskim planiranjem i realizacijom kapitalnih i drugih projekata koji bi mogli biti predmetom JPP-a. Ministarstvo vodi i evidenciju o zaključenim ugovorima te sastavlja godišnje izvještaje o uspješnosti realizacije pojedinih projekata JPP-a. Na portalu javnog i zasebnog partnerstva postoje registrirane 1524 dodijeljene koncesije i JPP projekta. Radi se o velikom broju koncesionih ugovora s obzirom na režim da se koncesije dodjeljuju i za različite oblike medicinske, liječničke i posebno dentalne privatne prakse u različitim oblicima (registar dostupan na portalu: www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/...javnega....).

7. Koncesije i javno-privatno partnerstvo u Europskoj uniji

EK je 1999. godine donijela i objavila nacrt svog saopćenja o tumačenju odredaba prava Zajednice (EU) o javnoj nabavi koje se primjenjuju na koncesije, te ga dostavila širem krugu tijela na razmatranje. Uzimajući u obzir brojna mišljenja koje je primila nakon objave prvog nacrt, EK je donijela Interpretativno saopćenje o tumačenju odredaba prava Zajednice (EU) koje se primjenjuju na koncesije. Koncesije nisu definirane Osnivačkim ugovorom, a jedina definicija koncesije nalazi se u citiranim Direktivama o javnim nabavama. Međutim, jedine odredbe koje se odnose na koncesije bile su one u Direktivi 2004/18, u kojoj se uređuju koncesije za javne radove u klasičnom sektoru čija vrijednost je iznad određenog finansijskog praga od 5 miliona eura.

Na snagu je stupila nova Direktiva iz ove oblasti, Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26.02.2014. godine o dodjeli ugovora o koncesiji. U uvodnom dijelu ove Direktive rečeno je da nepostojanje jasnih pravila na nivou EU koja bi uređivala dodjelu ugovora o koncesiji dovodi do pravne nesigurnosti i do prepreka slobodnoj nabavi usluga te uzrokuje narušavanje funkcioniranja unutrašnjeg tržišta. Rezultat toga je da su privredni subjekti, posebno mala i srednja preduzeća, lišeni svojih prava unutar unutrašnjeg tržišta i propuštaju važne poslovne prilike, a javne vlasti možda ne iskorištavaju najbolje javne finansije kako bi građani EU imali koristi od kvalitetnih usluga po najboljim cijenama. Odgovarajući, uravnotežen i fleksibilan pravni okvir za dodjelu koncesija osigurao bi efikasan i nediskriminirajući pristup tržištu svim privrednim subjektima EU, kao i pravnu sigurnost koja daje prednost javnim ulaganjima u infrastrukturu i strateške usluge za građane. Takav pravni okvir omogućio bi veću pravnu sigurnost privrednim subjektima i mogao bi biti osnov i sredstvo za daljnje otvaranje međunarodnih tržišta javne nabave i poticanje svjetske trgovine. Posebna važnost treba se dati poboljšanju mogućnosti pristupa malih i srednjih poduzetnika tržištima koncesija EU.

Članom (tačkom) 4 ove Direktive konstatuje se da se „dodjela koncesija za javne radove trenutno podliježe temeljnim pravilima Direktive 2004/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, dok dodjela koncesija za usluge sa prekograničnim interesom podliježe načelima Ugovora o funkcioniranju Europske unije, posebno načelu slobodnog kretanja robe, slobode poslovnog nastanjanja i slobode pružanja usluga, kao i načelima koja iz toga proizlaze, poput načela jednakog postupanja, nediskriminacije, međusobnog priznavanja, proporcionalnosti i transparentnosti. Postoji rizik od pravne nesigurnosti povezane s divergentnim tumačenjima načela Ugovora od strane nacionalnih zakonodavaca te rizik od velikih neujednačenosti među zakonodavstvima raznih država članica.

Koncesije se članom 11 ove Direktive definiraju kao ugovori kojima se ostvaruje novčani interes posredstvom kojih jedan javni naručitelj, ili više njih izvođenje radova ili omogućavanje usluga i upravljanje njima povjerava jednom ili više privrednih subjekata. Cilj takvih ugovora je nabava radova, ili usluga koncesijom, a čija se naknada sastoji od prava na iskorištavanje radova, ili usluga ili tog prava zajedno sa plaćanjem. Takvi ugovori mogu uključivati, ali ne uključuju nužno, prijenos prava vlasništva na javne naručitelje, ali javni naručitelj ili naručitelji uvijek ostvaruju korist od predmetnih radova ili usluga. Ovo je nešto dorađena definicija koncesija koja se u nomotehničkom

smislu doima kao neki oblik generalne klauzule koja može da obuhvati različite vrste radova i /ili usluga.

Pojam JPP-a nije definiran na nivou EU, i to je opća konstatacija. Ovo je pojam koji se odnosi na oblike saradnje između državnih organa i svijeta poduzetništva, a koje ima za cilj da obezbijedi finansiranje, izgradnju, renoviranje, rekonstrukciju, upravljanje i održavanje infrastrukture, kao i pružanje usluga zajedno sa javnim sektorom. Partnerstvo javnog i privatnog sektora u obavljanju javnih usluga i za izgradnju infrastrukture, više od zadnje dvije decenije predstavlja uobičajenu praksu u zemljama EU. Ono je postalo nezaobilazan faktor finansiranja javne infrastrukture, bilo u pogledu izgradnje, ali isto tako i u pogledu održavanja. Ugovori JPP-a se sklapaju ne samo unutar državnih granica već i na nivou EU, odnosno između privatnih kompanija i institucija EU i to za poslove koji treba da donesu napredak čitavoj Europi. Ovo, između ostalog, govori i u prilog tvrdnji da su JPP projekti mogući i izvodljivi i kada nemamo čvrst legislativni okvir. On je u svakom slučaju poželjan, ali i opći pravni režim obligacija i ugovornog prava uopće daje nam dovoljno osnova za uređenje međusobnih odnosa javnog i privatnog sektora. U onim pravnim sistemima gdje postoji čvrst legislativni okvir za projekte JPP-a opći pravni režim obligacija je neophodan kako bi se pravna slika u svemu upotpunila.

Koncesije su obično, i u pravilu dugoročni, složeni aranžmani u kojima koncesionar preuzima odgovornosti i rizike koje su tradicionalno imali javni naručitelji. Iz tog razloga, podložno „usklađenosti sa ovom Direktivom“ i sa načelima transparentnosti i jednakog postupanja, javnim naručiteljima trebala bi se omogućiti znatna fleksibilnost za određivanje i organizaciju postupka koji vodi do izbora koncesionara. Međutim, kako bi se osiguralo jednako postupanje i transparentnost kroz cjelokupni postupak dodjele, potrebno je predvidjeti osnovna jamstva koja se odnose na postupak dodjele ugovora o koncesiji, uključujući informacije o prirodi i području primjene koncesije, ograničenju broja takmičara, distribuciji informacija takmičarima i ponuđačima te dostupnost odgovarajućih podataka. Također, potrebno je osigurati da se ne odstupa od početnih uslova u obavijesti o koncesiji kako bi se spriječilo nepošteno postupanje prema bilo kojem potencijalnom takmičaru (čl. 68 Direktive). Pravila pravnog okvira primjenjivog na dodjelu koncesija trebala bi biti jasna, jednostavna i transparentna. Ona bi trebala na pravi način odražavati posebnost koncesija u odnosu na javne ugovore i ne bi trebala dovoditi do prekomjernih birokratskih postupaka.

Nadalje, koncesije znači koncesije radova, ili koncesije usluga i definiraju se na sljedeće načine. Koncesija radova znači ugovor kojim se ostvaruje novčani interes, a sklapa se u pisanom obliku posredstvom koga jedan javni naručitelj, ili više njih povjeravaju izvođenje radova jednom privrednom subjektu, ili više njih i čija se naknada sastoji isključivo od prava na iskorištavanje radova koji su predmet ugovora, ili od tog prava i plaćanja. Koncesija usluga znači ugovor kojim se ostvaruje novčani interes, a sklapa se u pisanom obliku posredstvom koga jedan javni naručitelj, ili više njih povjeravaju pružanje usluga ili upravljanje uslugama koje nisu izvođenje radova iz prethodnog opisa jednom privrednom subjektu ili više njih čija se naknada sastoji isključivo od prava na iskorištavanje usluga koje su predmet ugovora ili od tog prava i plaćanja. Sam postupak dodjele koncesija radova ili usluga uključuje prijenos na koncesionara operativnog rizika u iskorištavanju tih radova ili usluga

koji obuhvata rizik potražnje ili rizik ponude ili oboje. Smatra se da koncesionar preuzima operativni rizik kada se, u normalnim uslovima rada, ne jemči nadoknada ulaganja ili troškova nastalih u izvođenju radova ili pružanju usluga koje su predmet koncesije. Dio rizika prenesen na koncesionara uključuje stvarno izlaganje nepredvidivim promjenama tržišta, tako da bilo kakav potencijalni procijenjeni gubitak koji je pretrpio koncesionar nije tek „nominalan i zanemariv.“

EK je 2004. godine predstavila već spomenutu *Zelenu knjigu o javno privatnim partnerstvima*, a ista analizira partnerstvo iz područja javne nabave i koncesija. Ona također ne sadrži zakonodavne odredbe niti upute, već postavlja okvire za buduće zakonodavstvo. U ovoj knjizi posebno je naglašeno da ne postoji opće važeća ili priznata definicija pojma JPP-a, već se ističe da se ovaj pojam odnosi na saradnju između javnih tijela i privatnih poduzetnika (operatera), a sve u svrhu finansiranja, gradnje, obnove, rekonstrukcije, odnosno izvršavanja usluga. Pod partnerstvom javnog i privatnog sektora mogu se smatrati i drugi oblici njihovog povezivanja, kao što su npr:

- a) ugovori o upravljanju koji podrazumjevaju *outsourcing* usluge u kojim privatni sektor preuzima pružanje usluga u ime javnog sektora ili za javni sektor i
- b) zajednička ulaganja, koja karakterizira osnivanje zajedničke institucije javnog i privatnog sektora, a radi realizacije određenog javnog projekta ili pružanja određenih javnih usluga.

Ova dva pravna instituta su granični slučajevi i prvi više pripada sektoru javnih nabavki, dok je drugi granični slučaj između JPP-a i konzorcijskog oblika organiziranja koji je poznatiji pod nazivom *joint venture*.

U Zelenoj knjizi navode se dva osnovna modela JPP-a:

- a) JPP zasnovan na ugovornoj osnovi, pri kojem se partnerstvo između javnog i privatnog sektora zasniva na ugovornom odnosu, i
- b) institucionalizirani JPP, pri kojem do saradnje između javnog i privatnog sektora dolazi u okviru samostalnog pravnog subjekta (pravno lice), odnosno dolazi do osnivanja privrednog subjekta (privrednog društva) kod kojeg se kao vlasnici udjela i/ili dionica pojavljuju javno tijelo i privatni partner.

U ugovornim partnerstvima možemo prepoznati dva osnovna modela:

- a) koncesioni model koji se odlikuje direktnom vezom između privatnog partnera i krajnjeg korisnika, pa privatni partner pruža usluge građanima „na licu mjesta“, ali pod kontrolom javnog partnera, a drugi oblik je način na koji izvršitelj usluga dobija naknadu za ono što radi, a to se ostvaruje putem naplate od korisnika i, ako je neophodno, dodatno se subvencionira od strane subjekta javnog sektora. U ovom modelu, akt zaključenja ugovora se definira kao „*koncesija*“ i
- b) privatni partner koristi i upravlja infrastrukturom za javnog partnera. U ovom modelu, privatni partner naknadu ne ostvaruje naplatom usluga od korisnika, već prima redovne uplate od javnog partnera, a koje mogu biti fiksne ili varijabilne, na primjer, po obračunu

ponuđenih ili korištenih radova ili usluga. U ovom modelu akt zaključenja ugovora se definira kao „ugovor o javnoj nabavci.“

Drugi osnovni dokument EK o JPP-u, pored Zelene knjige, jesu *Smjernice za uspješna javno privatna partnerstva* koje su fokusirane na pet oblasti, i to:

- a) strukture JPP-a, faktori sprovodivosti i uspjeha,
- b) pravne i regulatorne strukture,
- c) finansijske i ekonomske efekte JPP-a,
- d) integriranje finansiranja putem dotacija i ciljevi JPP-a i
- e) koncepcija, planiranje i implementacija JPP-a.

Svi ovi dokumenti se u velikoj mjeri oslanjaju na shvatanje da privatni sektor ima sposobnost da poslove obavlja na način koji djelotvorno obezbjeđuje efikasno upravljanje imovinom, čak i u slučajevima koji su tradicionalno u sferi javnih funkcija. EK je mišljenja da projekti JPP-a mogu da odigraju ključnu ulogu u razvoju novih zemalja članica kroz djelotvornije korištenje tzv. finansijske imovine (javnog dobra) i javnih fondova. To shvatanje potiče iz teorijskog stava, ali i stava iz dosadašnje prakse i iskustava, da su JPP u stanju da uvećaju investicione fondove do iznosa koji su neostvarivi u tradicionalnim formama finansijskog upravljanja u javnom sektoru. Pri tome se ne računa na preveliku podršku iz EU, ili podršku budžeta zemalja članica, a finansiranje putem dotacija se minorizira i svodi samo na pomoćnu ulogu. Konačno, unošenjem veće fleksibilnosti u razvoj infrastrukture, zasnovan na saradnji sa privatnim sektorom, ostvaruje se namjera da se što je više moguće investicija u javnu infrastrukturu izvede izvan budžetskih ciklusa EU.

Projekti JPP-a dominantno su prisutni u oblasti finansiranja infrastrukture (putevi, željeznice, aerodromi, bolnice, škole, zatvori etc.). Ovi projekti su najzahtjevniji i „traže“ veliki obim ulaganja. Međutim, neka od poslednjih ovakvih partnerstava, sklopljenih na nivou EU, tiču se naučnih istraživanja i inovacija u oblastima medicine, saobraćaja, zaštite životne sredine, ali i razvoja interneta i digitalizacije kulturnog nasljeđa. Jedan kratak pregled onoga šta se danas vidi kao predmetom JPP projekata daje se samo kako bi se ukazalo da predmetom ovih projekata nisu samo infrastrukturni objekti, tzv. „čvrste građevine.“ Da bi se europska kulturna baština digitalizirala i tako sačuvala od propadanja potrebno je više od 100 milijardi eura, što je ogroman novac čak i za EU. To je bio razlog što je EU potražila pomoć privatnog sektora i sklopila partnerstva sa kompanijama koje se bave digitalnim tehnologijama, među kojima su *Google i Microsoft*. Oni su preuzeli posao digitalizacije kulturne baštine Evrope, koju čine više desetina miliona knjiga, slika, skulptura, nebrojena arhivska građa, fotografije i milioni sati audiovizuelnog programa, a sve da bi to digitalizirano nasljeđe bilo dostupno što većem broju stanovnika. EU je ušla i u JPP za razvoj interneta, pa u projektu *Buduća internet Unija* ima partnere u 158 organizacija i kompanija i 23 europske zemlje. Važan cilj projekta je razvoj internet poslovanja. EU se, također, opredijelila da uspostavi partnerstvo i sa nekim velikim i važnim industrijskim granama. Takvo je, npr. JPP EU i Evropske aeronautičke industrije u programu pod nazivom „Čist vazduh.“ Dvije strane su zajedno uložile u inovativnu tehnologiju, čiji je razvoj omogućio da avionska krila budu lakša. To je dovelo do smanjenja potrošnje aviogoriva, a samim tim i do smanjenja emisije CO2 u aviosaobraćaju za 20%.

Kroz program Čist vazduh radi se dalje na tome da se dobiju avioni kod kojih će emisija CO₂ biti smanjena za 30%, a avioni će biti i manje bučni. EU na ovaj način ispunjava javni interes smanjenja emisije štetnih gasova, a industrija povećava svoju konkurentnost jer njeni avioni troše manje goriva. EU u JPP ulazi i u sektoru biogoriva i biomase, kako bi smanjila zavisnost od uvoza nafte i gasa i razvila industrijski sektor koji radi na bazi tog obnovljivog izvora energije. Od ovog partnerstva EU očekuje otvaranje novih radnih mjesta, posebno u seoskim sredinama. U oblasti zaštite životne sredine i smanjenja zagađenja u saobraćaju, EU je zacrtala i ulaganja u JPP za razvoj gorivnih ćelija i hidrogena kao goriva.

EK je 2004. godine izdala posebnu Knjigu JPP primjera iz prakse (*Resource Book on PPP case studies*) koja u sebi uključuje niz dosadašnjih projekata o vodnom privređivanju, odnosno pročišćavanju otpadnih voda, upravljanju otpadom, kao i izgradnji prometne infrastrukture. Navedeni sektori posebno su važni budući da EU za projekte iz tih područja dodjeljuje znatna bespovratna sredstva kroz programe pretprijetne pomoći za države kandidate i kroz tzv. *Kohezijski program (fond)* koji je rezerviran samo za punopravne članice EU. Kohezijski fond namijenjen je najmanje razvijenim državama članicama EU, čija je vrijednost bruto nacionalnog proizvoda po stanovniku manja od 90% prosjeka EU-a. Riječ je o finansijskom mehanizmu uspostavljenom 1993. godine za finansiranje velikih infrastrukturnih projekata u EU na području ekologije (okoliša) i transeuropskih mreža. Glavna svrha ovog Kohezijskog fonda je jačanje ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije EU, a u interesu kampanje za održivi razvoj. Za period od 2014. - 2020. godine sredstva Kohezijskog fonda usmjerena su na države članice EU, i to njih 15: Bugarsku, Kipar, Češku, Estoniju, Grčku, Hrvatsku, Latviju, Litvu, Mađarsku, Maltu, Poljsku, Portugal, Rumunjsku, Slovačku i Sloveniju.

Kao zaključak može se reći da u EU ne postoji posebna pravna regulativa koja bi direktno regulirala realizaciju projekata JPP-a u državama punopravnim članicama EU. Regulativa EU-a predstavlja krovnu regulativu koja usmjerava, preporučuje, daje smjernice i potiče razvoj zakonodavstava država članica EU-a, a sve u svrhu boljeg uređenja i u oblasti JPP-a. Nacionalna zakonodavstva su jedina mjerodavna za reguliranje predmetnog područja u svakoj pojedinoj državi članici EU. Uticaj regulative EU-a na realizaciju projekata JPP-a ostvaruje se posredno, preko uticaja na institucije i zakonodavni okvir pojedinih država članica EU-a. Sam mjerodavni pravni okvir predstavlja zakonodavstvo svake pojedine države članice EU-a. Budući da su države članice EU-a uskladile svoja zakonodavstva sa EU-a regulativom, omogućena je velika povezanost jedinstvenog tržišta unutar područja EU-a, uz uvažavanje različitosti zakonodavstava pojedinih država članica.

Legislatura EU je inspirativna i za zemlje nečlanice EU, a koje imaju tendenciju da u budućnosti postanu punopravne članice EU. Čin pristupanja *Sporazumu o stabilnosti i pridruživanju* vuče za sobom obavezu harmonizacije nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tečevinom EU-a, a time i prihvatanje osnovnih postulata u režimu JPP projekata. Ova konstatacije se posebno odnosi i na BiH, pa time i na ostale nivoe javne vlasti, uključivo i BD BiH

8. Analiza stanja i legislativno stanje u sektoru koncesija BD BiH

Predmet koncesije, odnosno koncesionog dobra, nalazimo u ZOK-u BD BiH (čl. 7, Predmet koncesije). Pa tako predmetom koncesije, prema odredbama ovog zakona, može biti:

- a) izgradnja, dogradnja i korištenje ili korištenje: puteva i pripadajućih infrastrukturnih objekata; željezničkih pruga, plovnih kanala i luka; aerodroma;
- b) korištenje vodotoka i drugih voda;
- c) izgradnja energetske objekata;
- d) izgradnja i/ili korištenje hidroakumulacija, izuzev prijenosa električne energije;
- e) istraživanje i/ili korištenje energetske i drugih mineralnih sirovina;
- f) istraživanje i/ili korištenje sirove nafte i zemnog gasa;
- g) korištenje građevinskog zemljišta;
- h) lovstvo i ribolov;
- i) izgradnja, korištenje i upravljanje cjevovodnim transportom nafte i gasa i skladištenje u cjevovodima i terminalima;
- j) poštanske i telekomunikacijske usluge, izuzev zajedničkih i međunarodnih komunikacija iz člana III Ustava Bosne i Hercegovine;
- k) putnički i teretni željeznički saobraćaj;
- l) javni linijski prijevoz lica;
- m) korištenje ljekovitih, termalnih i mineralnih voda;
- n) istraživanje i/ili korištenje nemetalnih mineralnih sirovina, uključujući sve sekundarne mineralne sirovine utvrđene posebnim zakonom;
- o) hidromelioracioni sistemi i sistemi za vađenje materijala iz vodotoka i vodnih površina;
- p) uređivanje i/ili korištenje korita, obala rijeka i jezera;
- q) korištenje poljoprivrednog zemljišta;
- r) hoteli i ostali turistički objekti;
- s) prostori i objekti prirodnog i građevinskog naslijeđa.

Predmet koncesije može biti i pravo obavljanja djelatnosti komunalnih i drugih javnih službi, a što se utvrđuje posebnim zakonom. Iz pobrojanog vidljivo je da su ovim članom obuhvaćeni praktično skoro svi „predmeti“ koji mogu biti osnovom dodjele koncesije. Pobrojano je vrlo slično predmetu koncesije ZOK-a R Hrvatske iz 2012. godine. Nedostaju sektori: zdravstva, sporta, slobodnih zona i medijskih usluga. Ne postoje razlozi da se u, eventualno budućoj novoj legilsativi koncesija, odrede i ovi sektori kao mogući predmeti koncesija.

U vezi sa samim predmetom koncesije u ovom dijelu se možemo referirati na ZOSTO BD BiH koji određuje da su dobra u općoj upotrebi kao što su: vazduh, voda u rijekama i jezerima, obale, rudna bogatstva i sl., nisu podobna da budu objekt prava vlasništva i drugih stvarnih prava, niti mogu biti u vlasti fizičkih i pravnih lica. O dobrima u općoj upotrebi vodi brigu i njima upravlja Distrikt, ukoliko posebnim zakonom nije drugačije određeno. Zgrade i druge građevine koje su izgrađene na dobru u općoj upotrebi na osnovu koncesije nisu dijelovi dobra u općoj upotrebi i smatraju se posebnom

nekretninom dok koncesija traje. Mineralne sirovine, vode, divljač, ribe i drugi slobodni dijelovi prirode mogu postati predmet vlasništva kada se odvoje od dobra u općoj upotrebi i kada ih na osnovu dozvole, ili koncesije pribavi određeno lice. Dobra od općeg interesa su prije svega dobra u općoj upotrebi, ali i druga dobra na kojima može postojati pravo vlasništva koja su zbog svog značaja od interesa za cijelu društvenu zajednicu, kao što su: poljoprivredna zemljišta, šume, biljni i životinjski svijet, stvari od kulturnog, historijskog i ekološkog značaja i dr. Dobra od općeg interesa uživaju posebnu zaštitu (ZOSTO BD BiH, čl. 13 i 14).

Pored ovog zakonskog akta posebno se možemo referirati na ZOJI BD BiH koji određuje šta sve predstavlja stvari u imovini BD BiH (ZOJI; čl. 7, Stvari u imovini), to su:

- a) dobra od općeg interesa koja se nalaze u imovini Distrikta;
- b) dobra nastala prirodnim putem koja se nalaze u imovini Distrikta;
- c) novčana sredstva;
- d) zemljišta u imovini Distrikta (građevinsko, poljogospodarsko, šumsko i ostalo),
- e) objekti (poslovni, stambeni, stambeno-poslovni, ekonomski i drugi objekti), posebni dijelovi objekata (stanovi, poslovne prostorije, garaže, garažna mjesta, i podrumi), drugi nadzemni (putni objekti, objekti elektrogospodarstva, željeznički objekti, objekti zračnog prometa, industrijski objekti, objekti telekomunikacija, objekti za sport i tjelesnu kulturu i kulturno-historijski spomenici i drugi objekti) i podzemni objekti (garaže, rezervoari, pješački prijelazi, tuneli, skloništa, metroi i drugo) nadzemni i podzemni vodovi s pripadajućim uređajima i postrojenjima (vodovod, kanalizacija, toplovod, naftovod, plinovod, elektrovodovi i telekomunikacije, drenaža, industrijski i drugi vodovodi) i uređaji koji su građeni ili izgrađeni na vodovodima ili koji omogućavaju funkcioniranje i cjelishodno korištenje vodova (okna, stupovi, armature i drugo), u imovini Distrikta.
- f) stvar izgrađena, odnosno pribavljena po osnovi ulaganja Distrikta;
- g) stvari za koje se utvrdi da su bez vlasnika;
- h) stvar koja je stečena u vidu dara od pravnih i fizičkih lica;
- i) sredstva ostvarena po osnovi ulaganja Distrikta u gospodarskim društvima i javnim poduzećima;
- j) stvari stečene po osnovi razmjene, eksproprijacije ili realizacijom založnog prava na pokretnim i nepokretnim stvarima kao i na pravima;
- k) druge stvari koje su, prema zakonu, imovina Distrikta;

Pojam javnog dobra nije određen ovim zakonima (ZOSTO BD BiH i ZOJI BD BiH) kao što je to urađeno na istovjetan način u entitetima. Normirano je da Distrikt kao i druga pravna lica javnog prava koja su nositelji prava vlasništva imaju jednak pravni položaj kao i privatni vlasnici, ako zakonom nije drugačije određeno. Javnim dobrima upravlja Gradonačelnik BD BiH, ili od njega ovlašteni organ ili ustanova, ako zakonom nije drugačije određeno. Javna dobra mogu služiti zadovoljavanju općih potreba, kao i radi izvršavanje prava i dužnosti Distrikta, njegovih organa i ustanova. Namjena javnih dobara određuje se zakonom, ili odlukom Skupštine BD BiH donesenom na osnovu zakona (ZOSTO BD BiH, čl. 15). Prema ZOSTO RS-a javna dobra su stvari koje su po zakonu namijenjene da služe svima pod jednakim uslovima, kao što su: javni putevi, ulice, trgovi i drugo

(ZOSTO RS-a, čl. 7, st. 2). Isto tako prema ZOSTO FBiH javna dobra su stvari koje su po zakonu namijenjene da služe svima pod jednakim uvjetima, kao što su: javni putevi, ulice, trgovi i sl. Na javna dobra se primjenjuju pravila koja važe za opća dobra, ako zakonom nije drugo određeno (ZOSTO FBiH, čl. 7, st.2).

Koncedent je BD BiH, a koncesionar je pravno lice osnovano u skladu sa zakonima BD BiH u vlasništvu domaćeg i/ili stranog pravnog i/ili fizičkog lica, kome se dodjeljuje koncesija i koje izvršava ugovor o koncesiji u skladu s ovim zakonom. Sama koncesija pravo koje koncedent dodjeljuje koncesionaru na određeno vrijeme i pod određenim uslovima u svrhu obavljanja privrednih djelatnosti korištenjem prirodnih bogatstava, dobara u općoj upotrebi i obavljanju djelatnosti od općeg interesa.

I kod ovog zakonskog akta koncesionar je određen tako da to može biti pravno lice osnovano u skladu sa zakonima Distrikta u vlasništvu domaćeg i/ili stranog pravnog i/ili fizičkog lica, kome se dodjeljuje koncesija i koje izvršava ugovor o koncesiji u skladu s ovim Zakonom (ZOK BD BiH, čl. 3). Što se tiče mogućnosti prijenosa glasačkih prava, u ovom slučaju ta se mogućnost ne spominje, ali se daje mogućnost da koncesionar može dobijenu koncesiju prenijeti drugom licu uz saglasnost koncedenta. Novi koncesionar preuzima prava i obaveze prethodnog koncesionara, a na način i pod uslovima predviđenim posebnim ugovorom o koncesiji. Pored toga, ugovor o prijenosu koncesije koji je zaključen bez saglasnosti koncedenta ništavan je (ZOK BD BiH, čl. 20).

Preporuka br. 1

Predmet koncesionog dobra potrebno je proširiti prema najnovijim shvatanjima šta sve može biti predmetom koncesije.

Pojam koncesionara potrebno je odrediti da to može biti svako domaće ili strano pravno i/ili fizičko lice.

Za prijenos koncesije potrebno je propisati posebne uslove pod kojim se isto može izvršiti.

Koncesija se dodjeljuje pod uslovom da se obezbijedi:

- a) racionalno korištenje prirodnog bogatstva, ili dobra u općoj upotrebi;
- b) tehničko-tehnološko unapređivanje djelatnosti koja je predmet koncesije, odnosno tehničko-tehnološko jedinstvo sistema u oblasti infrastrukture, efikasno funkcioniranje i racionalno upravljanje tim sistemima;
- c) zaštita i unapređivanje životne sredine u skladu s propisima o zaštiti životne sredine.

Prirodna bogatstva i dobra u općoj upotrebi, kao i objekti, uređaji i postrojenja koje koriste javna preduzeća čiji je osnivač Distrikt, mogu se dati u koncesiju drugom licu, pod uslovom da ta javna

preduzeća ne mogu obezbijediti njihovo racionalno korištenje, odnosno nesmetano funkcioniranje u skladu s propisima kojima se uređuje obavljanje djelatnosti tih preduzeća (ZOK BD BiH, čl. 6).

Preporuka br. 2

Zakon mora poznavati (imati) načela na kojima se zasniva, ona moraju biti osnov (temelj) za sva kasnija postupanja , odnosno za sva kasnija materijalna rješenja.

Broj definicija osnovnih pojmova mora biti proširen, a ista konstatacija se odnosi i na ciljeve politike koncesija.

Koncesija se dodjeljuje na osnovu prethodno sprovedenog postupka javnog poziva, a odobravanje koncesionih ugovora vrši Gradonačelnik BD BiH. On to čini na osnovu revidirane studije ekonomske opravdanosti, pri tome, uzimajući u obzir sljedeće:

- a) uticaj projekta na dodjelu usluga korisnicima;
- b) uticaj projekta na naknadu koja se naplaćuje korisnicima;
- c) da li se projekt uklapa u ciljeve utvrđene u odluci o politici;
- d) ekonomske efekte projekta za Distrikt (ZOK BD BiH, čl. 7).

Preporuka br. 3

U Zakonu nema kriterija za dodjelu koncesije, kao ni načina (metoda) utvrđivanja vrijednosti koncesije. Oni bi trebali biti egzaktno uređeni, a najbolje po uzorima iz regiona koji su izloženi.

Pored toga potrebno je normu oko prijenosa upravljačkih prava sa javnih preduzeća na koncesionara proširiti, odnosno utvrditi kriterije kada se to vrši i pod kojim uslovima se to vrši obligatorno.

U pogledu Komisije za koncesije BD BiH, Gradonačelnik BD BiH imenuje za svaku pojedinačnu koncesiju komisiju za koncesije, a najkasnije 7 dana prije otvaranja ponuda iz javnog poziva. Ovim BD BiH, u odnosu na četiri projektom posmatrana nivoa vlasti, jedini ima *ad hoc* komisiju za koncesije.

Preporuka br. 4

Potrebno je imenovati Komisiju za dodjelu koncesija na mandatni period političke vlasti u BD BiH (4 godine,) koja će imati 5 članova i koja će biti tijelo koje će imati tačno utvrđene dužnosti u pogledu planiranja koncesija i davanja prijedloga Gradonačelniku za dodjelu koncesije.

Članovi Komisije bi primali naknadu za svoj rad. Iskustva sa plaćanjem rada Komisije su pozitivna jer se povećava stepen odgovornosti članova. Njen rad bi se uredio posebnim Poslovníkom.

Ugovor o koncesiji zaključuje se na period koji ne može biti duži od 30 godina. Ako se pojave izuzetne okolnosti koje zahtijevaju ulaganja za koja je potreban duži vremenski period, ugovoreni rok se može i ovdje produžiti, ali ne može biti duži od 50 godina, čime je i ovo rješenje u duhu prethodnih. Ugovor o koncesiji ne može se zaključiti bez prethodnog mišljenja Pravobranilaštva BD BiH (ZOK BD BiH, čl. 16). U pogledu sadržine ugovora o koncesiji ona ne odstupa od onog što smo rekli za rješenja u FBiH (ZOK BD BiH, čl. 17). Ono što je interesantno za ZOK u BD BiH isti ne poznaje dodjelu koncesije na osnovu samoinicijativne ponude, a što je izuzetak u odnosu na rješenja na ostalim nivoima vlasti.

Preporuka br. 5

Potrebno je uvesti samoinicijativnu ponudu za dodjelu koncesija jer istu poznaju sva ostala zakonodavna rješenja u BiH, regionalno i šire.

U nekim sredinama preko 90% koncesija se dodjeljuje po principu samoinicijativne ponude i to najviše za eksploataciju voda, šljunka i kamena. Primjera radi u cijeloj BiH stepen iskorištenosti voda je samo 1%, u razvijenom svijetu 60%, a preporučljivo je najmanje 15%.

Ovaj režim bi ohrabrio male ulagače, međutim uvođenje ovog režima zahtijevalo bi jake instrumente obezbjeđenja naplate koncesione naknade i kontroli korištenja dobara u općoj upotrebi.

Kod ovog se potrebno referisati na dva podzakonska akta: Pravilnik o dodjeli koncesije i Poslovnik o radu Komisije za koncesije BD BiH koje je donio Gradonačelnik BD BiH 23.07.2009. g. Sam Poslovnik uređuje način formiranja Komisije i pravila vezana za njeno formiranje i odlučivanje putem sjednica. Ovaj podzakonski akt ne uređuje materijalna pitanja. Što se tiče Pravilnika o dodjeli koncesije isti poznaje neki rudimentarni oblik samoinicijativne ponude (Pravilnik, čl. 4, Inicijativa zainteresovanog pravnog lica). Ovim Pravilnikom od materijalnih pitanja uređena su, u osnovnome i sljedeća: studija ekonomske opravdanosti, tenderski postupak i njegovo sprovođenje, postupak donošenja odluke o dodjeli koncesije, zaključivanje ugovora o dodjeli koncesije i drugo. U cijelom postupku učestvuju: Komisija za koncesije, nadležno odjeljenje i Kancelarija za upravljanje javnom imovinom. Ugovor o koncesiji se registruje pri Kancelariji za upravljanje javnom imovinom i pri Direkciji za finansije BD BiH (Pravilnik, čl. 23, Registar ugovora).

U pogledu dodjele koncesije (ZOK, čl. 8) Odjeljenje u čijoj je nadležnosti predmet koncesije za svaki projekt iz odluke o politici podnosi prijedlog Gradonačelniku BD BiH za dodjelu koncesije. Zainteresirano lice može da uputi odjeljenju Vlade inicijativu radi podnošenja prijedloga za davanje koncesije. Odjeljenje, odnosno zainteresirano lice izrađuje studiju ekonomske opravdanosti za svaki projekt koji je predviđen za davanje u koncesiju, prije pozivanja potencijalnih ponuđača, te je

dostavlja uz prijedlog za dodjelu koncesije. Koncedent obezbjeđuje revidiranu studiju ekonomske opravdanosti.

Preporuka br. 6

Predlaže se da se pitanje dodjele koncesije uredi režimom budžetiranja. Naime, svako odjeljenje pri Vladi BD BiH treba da ima striktno utvrđenu obavezu izrade projekata dodjele koncesije. Troškovi treba da padaju na teret budžeta BD BiH.

Za poštivanje ove obaveze trebaju biti utvrđene sankcije.

Sredstva za određivanje šta mogu biti projekti koncesija, trebaju se finansirati iz budžeta BD BiH, a tijela javne vlasti BD BiH trebaju da budu strana koja će na javan i transparentan način poslovnoj javnosti upućivati zahtjeve za dostavljanjem ponuda.

Sve ovo treba biti ugrađeno u Zakon o koncesijama, eventualno podzakonski akt. Pregledom uporednih rješenja sva materijalna pitanja u vezi sa koncesijama, uključivo i postupak dodjele ugovora o koncesiji, uređuju se samim zakonskim aktom.

Sadržaj ugovora o koncesiji (ZOK, čl. 17) uređen je tako da ugovor o koncesiji obavezno sadrži sljedeće:

- a) sadržaj i obim koncesije;
- b) prava i obaveze ugovornih strana, uključujući i obavezu pružanja sigurne usluge korisnicima po najnižim cijenama, s obzirom na okolnosti;
- c) radnje vezane za dobijanje potrebnih ovlaštenja za sprovođenje aktivnosti u skladu s ugovorom o koncesiji;
- d) uslove investiranja;
- e) sredstva i imovinu koju na raspolaganje daje Distrikt;
- f) sankcije i naknade za neispunjavanje obaveza ugovornih strana;
- g) raskid ugovora i postupak u slučaju raskida ugovora prije datuma prestanka utvrđenog ugovorom;
- h) način rješavanja sporova, uključujući i međunarodnu arbitražu, ako se ugovorne strane o tome dogovore;
- i) mjere za omogućavanje finansiranja projekta;
- j) opis događaja koji se smatraju višom silom;
- k) određivanje i usklađivanje tarifa;
- l) vrijeme na koje se ugovor zaključuje;
- m) visinu naknade za koncesiju;
- n) obaveze koncesionara u oblasti zaštite okoline;
- o) uslove, način i vrijeme korištenja koncesije;
- p) ostale elemente bitne za predmet koncesije.

Preporuka br. 7

Pitanje ugovorne discipline se ne rješava u samom tekstu Zakona, ono treba biti predmetom posebnog podzakonskog akta. Ukoliko se ne prihvata ovaj koncept onda zakon treba samo u osnovnom da riješi ovo pitanje i da ga usmjeri na opći pravni režim obligacionog prava.

U svakom slučaju, u odnosu na postojeći sadržaj ugovora, isti mora puno detaljnije da posebno uredi pitanja: rizika, vrsta garancija, raskida ugovora, kao i drugog što je neophodno da ove vrste ugovora sadrže.

Jedan model ugovora o koncesiji, kao sastavni dio podzakonske dokumentacije, odnosno i tenderske dokumentacije, bio bi vrlo poželjno rješenje.

U pogledu prestanka ugovora o koncesiji (ZOK, čl. 18) normirano je da isti prestaje u sljedećim slučajevima:

- a) istekom ugovorenog roka;
- b) otvaranjem stečajnog postupka nad koncesionarom;
- c) prestankom postojanja predmeta koncesije;
- d) raskidom ugovora o koncesiji.

U pogledu raskida ugovora o koncesiji (ZOK, čl. 19) predviđa se da se ugovor o koncesiji može raskinuti u sljedećim slučajevima:

- a) ako koncesionar, ili koncedent ne ispunjavaju ugovorne obaveze;
- b) ako koncesionar obavlja djelatnost na način suprotan odredbama koncesionog ugovora.

Preporuka br. 8

Razloge za raskid ugovora treba proširiti i posebno iz razraditi u ugovoru o dodjeli koncesije.

Potrebno je u raskidne uslove uvesti i opći pravni režim obligacionog prava.

Ovo je razlog više za postojanje posebnog podzakonskog akta kojim bi se uredio ugovorni režim dodjele koncesija.

Prenos koncesije ZOK, čl. 20) predviđa da koncesionar može dobijenu koncesiju prenijeti drugom licu uz saglasnost koncedenta. Novi koncesionar preuzima prava i obaveze prethodnog koncesionara, na način i pod uslovima predviđenim posebnim ugovorom o koncesiji. Ugovor o prijenosu koncesije zaključen bez saglasnosti koncedenta je ništavan. Ugovor o prijenosu koncesije ne može se zaključiti bez prethodnog mišljenja Pravobranilaštva Brčko distrikta BiH.

Prepruka br. 9

Sam prijenos koncesije bi trebalo detaljnije urediti jer ovo može biti predmetom nekog oblika zloupotrebe. To se može urediti zakonom, ili ugovorom, ali se ne smije dozvoliti da se koncesija prenese na nekog ko npr. nije mogao ni učestvovati na javnom pozivu za dodjelu koncesije.

Pravilo je da se nijedan ugovor vezan za bilo koji oblik eksploatacije javnog dobra i dobra u općoj upotrebi ne može potpisati bez pozitivnog mišljenja nadležnog pravobranilaštva.

U pogledu nadzora nad sprovođenjem ugovora o koncesiji isti vrši Kancelarija Gradonačelnika BD BiH (ZOK, čl. 24). I ovo pitanje je uređeno dosta uproćeno, bez obzira što isto zaslužuje posebnu pažnju. Funkcija nadzora je izuzetno značajna jer je direktno vezana za efikasnost korištenja javnog dobra i efikasnu naplatu koncesionih naknada.

Preporuka br. 10

Nadzor bi trebala da vrši Komisija za koncesije, ukoliko se formira kao stalno tijelo za izborni period javne vlasti u BD BiH.

Pored Komisije nadzor treba da vrši i Kancelarija za upravljanje javnom imovinom i Inspektorat BD BiH.

Potrebno je uvesti i povremene npr. petogodišnje vanjske revizije i obaveznu finansijsku reviziju po isteku ugovorenog perioda.

Poglavljem VII, Prava i obaveze koncesionara (ZOK BD BiH, čl. 22 i 23) uređena su prava i obaveze samo koncesionara, ali opet na dosta uprošćen način. Ovo je još jedan primjer da je ovaj zakonski tekst „zreo“ za promjene, i to njegovim izmjenama, ili donošenjem potpuno novog zakona.

Preporuka br. 11

Poglavlje vezano za prava i obaveze treba urediti potpunije i, pored toga, potrebno je urediti i prava i obaveze koncedenta.

Veći dio prava i obaveza treba urediti putem ugovora, ali predvidjeti da u samoj tenderskoj dokumentaciji njen sastavni dio bude i prospekt budućeg ugovora o koncesiji.

Ovo se odnosi i na postupak kod dodjele koncesije putem samoinicijativne ponude, i to određivanjem obaveznog minimalnog sadržaja ugovora putem posebnog podzakonskog akta.

Kaznene odredbe su uređene na tradicionalan način uz potrebu da se odredi veći broj slučajeva kaznene politike za pojedine vrste prekršaja.

Prelaznim i završnim odredbama uopće nije određen način rješavanja sporova, iako je u članu koji govori o sadržaju ugovora rečeno da se kao način rješavanja sporova može predvidjeti i međunarodna arbitraža.

Preporuka br. 12

Obavezno treba proširiti krug prekršaja, kao i sankcija u slučaju nepoštivanja zakonskih odredbi.

Određiti načine rješavanja sporova, pri čemu treba u obzir uzeti mogućnost da se rješavanje sporova ove vrste može povjeriti i arbitraži.

Već je napomenuto da će se posebno, u okviru ovog poglavlja pomenuti oblici koncesija koji se nalaze u posebnim zakonima BD BiH (*lex specialis*). Tako, poljoprivredno zemljište u svojini BD BiH može se staviti na raspolaganje pravnim i fizičkim licima u nekoliko oblika:

- a) koncesija,
- b) raspolaganje bez naknade,
- c) prodaja,
- d) zakup, i
- e) isključivo radi zasnivanja primarne poljoprivredne proizvodnje (čl. 58 Zakona)

Koncesija za korištenje poljoprivrednog zemljišta, koje je u svojini BD BiH, može se izdati domaćem i stranom pravnom licu:

- a) za biljnu i stočarsku proizvodnju, na rok od 10 do 30 godina,
- b) za dugogodišnje zasade, na rok od 25 do 40 godina i
- c) za lov i ribolov, na rok od 10 do 30 godina.

Poljoprivredno zemljište u svojini BD BiH, koje je dobijeno na korištenje za primarnu poljoprivrednu proizvodnju na osnovama koncesije, ne može se davati u zakup ili podzakup (čl. 59 Zakona). U pogledu odluka o dodjeli koncesije Odluka o koncesiji za korištenje poljoprivrednog zemljišta, koje je u vlasništvu BD BiH, donosi se nakon provedenog javnog konkursa, ili javnog prikupljanja ponuda. Odluku o raspisivanju javnog konkursa, odnosno o javnom prikupljanju ponuda za dodjelu koncesije, donosi Gradonačelnik BD BiH na prijedlog Odjeljenja, koje sklapa i ugovor sa izabranim najpovoljnijim podnosiocem ponude.

Zakon daje i mogućnost dodjele poljoprivrednog zemljišta u zakup. Poljoprivredno zemljište, koje je u svojini BD BiH, može se dati pod zakup domaćem i stranom fizičkom i pravnom licu, na vrijeme od 3 do 10 godina. Ukoliko se zemljište nalazi na dijelu BD BiH koje je utvrđeno kao nerazvijeno

područje, zakup se može zasnovati na rok do 20 godina. Odluku o zakupu donosi Skupština BD BiH na prijedlog Gradonačelnika BD BiH i Odjeljenja (čl. 67 Zakona). U pogledu registara, ili nekih drugih evidencija da li u BD BiH postoji neki od oblika davanja pod koncesiju poljoprivrednog zemljišta nije ništa pronađeno.

Predmetom analize su bili i sljedeći posebni zakoni: Zakon o šumama, Zakon o komunalnoj djelatnosti, Zakon o putevima, Zakon o upravljanju otpadom i Zakon o slatkovodnom ribarstvu BD BiH. Od pojedinih elemenata u Zakonu o slatkovodnom ribarstvu govori se o privrednom ribolovu (čl. 9) i bavljenju akvakulturom (čl. 43), a koje zahtijevaju pribavljanje dozvole što je neki oblik licence, ili koncesije za izlov određene količine ribe, odnosno za njen uzgoj. Zakon o putevima govori o koncesiji na putevima (VI Koncesija na javnim putevima, čl. 56), gdje se kaže da se domaćem, ili stranom pravnom licu mogu dodijeliti koncesije za izgradnju i korištenje putem pripadajućih infrastrukturnih objekata, pod uslovima utvrđenim posebnim zakonom o koncesijama. Zakon o komunalnim djelatnostima (čl. 2) utvrđuje djelatnosti od posebnog društvenog interesa i to: proizvodnja i isporuka vode, prečišćavanje i odvođenje otpadnih voda, uređenje naselja, odvođenje i deponovanje otpadaka iz stambenih i poslovnih prostora, čišćenje javnih površina, održavanje, uređivanje i opremanje javnih zelenih drugih javnih površina, javna rasvjeta... Ovo su izdvojene djelatnosti koje bi bile podobne da budu predmetom koncesije. Izdvaja se, kao posebno interesantan, i Zakon o upravljanju otpadom s obzirom da je i ova vrsta usluge(a) podobna za koncesiju i/ili projekte JPP-a. Kada se ovi posebni zakoni stave u odnos naspram Zakona o koncesijama (ZOK BD BiH, čl. 7, Predmet koncesije) vidjećemo da su sve probrojane djelatnosti podobne biti predmetom koncesije.

9. Analiza stanja i legislativno stanje u sektoru javno-privatnog partnerstva u BD BiH

Na samom početku ovog dijela potrebno je reći za BD BiH da je uspio da realizira jedini projekat JPP-a u cijeloj BiH. Radi se projektu iz 2011. godine i Klinici za dijalizu bubrežnih bolesnika. Cijeli projekat je dobio ime po inostranom ulagaču kompaniji Fresenius. Ukupna vrijednost ovog projekta je cca 5 miliona eura. Pored ovog projekta u BiH postoji još nekoliko projekata JPP-a koji to nisu u pravom smislu riječi, pošto nisu izvedeni po odobrenju nadležnog tijela javne vlasti. Oni se nazivaju i „kvazi projektima JPP-a“ te se ne nalaze se u zvaničnom režimu projekata JPP-a. Ovdje se može spomenuti eksplicitno rješenje iz ZJPP R Hrvatske koje za ovu vrstu ugovora, koji su izvan zvaničnog režima JPP-a, kaže da su „ništetni.“ Može se konstatovati da se zvaničnim stranicama BD BiH ne može ništa pronaći u vezi sa ovim projektom.

ZJPP BD BiH je osnovni zakonski akt kojim se uređuje oblast odobravanja i dodjele JPP projekata. JPP se definira kao dugoročan partnerski odnos između javnog i privatnog partnera uz odobrenje da se realizuje jednim od modela JPP-a koji se zbog svojih obilježja, dugoročnog karaktera i djelimičnog, ili potpunog finansiranja od strane privatnog partnera realizira na način propisan ovim zakonom (ZJPP BD BiH, čl. 2, tč. b). Privatni partner se određuje kao pravno lice koje djeluje kao preduzeće, odabrano na osnovu postupka provedenog u skladu sa ovim zakonom sa kojim javni partner realizuje projekt JPP-a (ZJPP BD BiH, čl. 2, tč. h). Što se tiče javnih tijela određeno je da su to:

- a) organi javne uprave i upravne organizacije,
- b) institucije BD BiH,
- c) javna preduzeća i
- d) pravna lica koja osniva Distrikt,

dok je javni partner samo BD BiH. Ovaj posmatrani zakonski akt imaju svoj glosar (pojmovnik) kojim se, u uvodnom dijelu zakona, daje pregled i definicije osnovnih pojmova, tako da i u ovom dijelu postoji jedan nivo uniformnosti u odnosu na izložena uporedna rješenja.

Sam projekat može imati status JPP-a ako ima sljedeća obilježja:

- a) da je njegov cilj izvođenje radova, ili poboljšanje pružanja usluga u oblasti koja je u nadležnosti javnog tijela Distrikta,
- b) da privatni partner snosi dio rizika vezanih za realizaciju projekata,
- c) da privatni partner finansira realizaciju projekta, u cijelosti ili djelimično.

Istovremeno projektima JPP-a ne mogu se smatrati :

- a) ugovori o projektovanju, građenju i izvođenju radova za javni sektor i
- b) dugoročna nabavka usluga kojima javna tijela pribavljaju samo usluge u kojima privatni partner ne učestvuje u finansiranju i snošenju rizika (ZJPP BD BiH, čl. 4).

Preporuka br. 1

Pojam JPP-a je potrebno proširiti, kao i uvodni dio samog Zakona.

Pojmovnik mora biti dosta širi u isti nisu npr. uključeni rizici, komparator troška javnog sektora, diskontna stopa i način njenog određivanja, i drugo.

Potrebno je povezati načela JPP-a sa osnovnim pojmovima.

Isto se odnosi i na definiciju šta se sve ne smatra projektima JPP-a.

Javno-privatno partnerstvo se, u smislu ovog Zakona u BD BiH, provodi po jednom od sljedećih modela:

- a) ugovorno javno-privatno partnerstvo i
- b) statusno javno-privatno partnerstvo (ZJPP BD BiH, 13).

Pored ove definicije Zakon govori i o statusnom JPP kao modelu JPP-a koji se zasniva na osnivanju zajedničkog preduzeća između javnog i privatnog partnera, a radi realizacije JPP-a. Statusno JPP može se zasnovati na osnivačkim ulozima u novoosnovanom preduzeću, ili na osnovu otkupa vlasničkog udjela u postojećem preduzeću. Na osnivanje statusnog JPP-a primjenjuje se zakon kojim se uređuju osnivanje i registracija preduzeća u Distriktu. Osnivački akt preduzeća obavezno sadrži i elemente iz čl. 14 st. 4 ovog zakona, dok Skupština BD BiH obavezno daje saglasnost na osnivački akt preduzeća u ime javnog partnera, a prije njegovog donošenja (ZJPP BD BiH, čl. 16). Ovo je dosta uprošteno i pojednostavljeno tako da je potrebno da podliježe detaljnijoj legislativnoj reviziji.

Preporuka br. 2

Potrebno je detaljnije razraditi oblike izvođenja JPP-a, definicije moraju biti potpunije (opisne) i preciznije.

Nije predviđena ni mogućnost formiranja društva posebne namjene (DPN), a što predviđaju svi izloženi primjeri.

Potrebno je urediti i osnovne ugovorne modele projekata JPP-a.

U pogledu nadležnosti postupak sprovodi Komisija za JPP BD BiH koja se imenuje na prijedlog Gradonačelnika BD BiH. Vlada BD BiH imenuje Komisiju za JPP vodeći računa o tome da u njoj budu zastupljeni predstavnici onih organa uprave koji s obzirom na svoju nadležnost mogu doprinijeti uspješnoj realizaciji projekta JPP-a (ZJPP BD BiH, čl. 5).

U pogledu provođenja postupka dodjele ugovora JPP-a isti se sprovodi u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama BiH, uz odgovarajuću primjenu odredbi ovog Zakona koji se odnose na opća načela JPP-a. Organ za dodjelu ugovora u smislu ZJN-a je Gradonačelnik Distrikta, a u čije ime postupa Komisija. Ukoliko realizacija JPP-a podrazumijeva davanje koncesije, postupak izbora privatnog partnera provodi se u skladu sa ZOK-om BD BiH uz odgovarajuću primjenu odredbi ovog Zakona, odredbe koje se odnose na opće principe JPP-a (ZJPP BD BiH, čl. 11 i 12).

Zakon govori i o listi projekata koja predstavlja dokument o projektima koji imaju obilježja JPP-a, a koji utvrđuje Komisija. Listu projekata, kao i svaku njenu izmjenu, odobrava Skupština Distrikta na prijedlog Vlade. Uvrštavanje projekta na listu je preduslov da bi projekt mogao biti realiziran putem JPP-a (ZJPP BD BiH, čl. 6). Nije se moglo utvrditi postojanje ove liste i koja je njena stvarna funkcija, odnosno da li su to svi potencijalni projekti koji će tek biti tenderirani, ili su to odobreni projekti JPP-a. Ovaj član bi trebao biti u vezi sa članom koji definira pojam i obavezu vođenja registara odobrenih i potpisanih ugovora o JPP-u (ZJPP BD BiH, čl. 15).

Preporuka br. 3

Odredbe o Komisiji za JPP su dosta nejasne i iz njih se ne vidi, primjera radi, koji je mandatni period Komisije, njihov sastav, kao što na web stranici BD BiH nema nikakvih informacija o njenom radu, poslovniku o radu, odobrenim projektima i drugom.

Model odabira privatnog partnera, putem procedura koje propisuje ZJN BiH, su dominantno uporedno rješenje, ali je postupak nedorečen sa više aspekata.

Pitanje liste projekata JPP-a treba detaljno preformulirati posebno u smislu obaveze tijela javne vlasti vezano za predavanje projekata JPP-a.

U pogledu nadzora nad provedbom odobrenih projekata JPP-a isti vrši Komisija. U cilju provođenja nadzora javno tijelo iz čije oblasti se realizuje projekat JPP-a dužno je Komisiji dostavljati redovne izvještaje o statusu projekta, a posebno o dinamici i stepenu realizacije. Komisija u svakom momentu može zatražiti od javnog tijela izvještaj o statusu projekta. Komisija, na svoju inicijativu, ili na zahtjev Vlade BD BiH, podnosi izvještaj Vladi o realizaciji projekata JPP-a.

Preporuka br. 4

Nadzor treba da da vrši Komisija, ukoliko se formira kao stalno tijelo za izborni period javne vlasti u BD BiH. Ovo bi bilo Istovjetno rješenje kao u slučaju dodjele koncesija.

Pored Komisije nadzor treba da vrši i Kancelarija za upravljanje javnom imovinom i Inspektorat BD BiH.

Potrebno je uvesti i povremene npr. petogodišnje vanjske revizije i obaveznu finansijsku reviziju po isteku ugovorenog perioda.

Što se tiče samog ugovora JPP-a on se zaključuje u pisanom obliku i na određeno vrijeme, na period ne kraći od tri godine i ne duži od trideset godina. Vlada obavezno podnosi Skupštini BD BiH nacrt ugovora na saglasnost prije zaključivanja istog. Nakon isteka ugovornog roka može se zaključiti novi ugovor uz odabir privatnog partnera u skladu sa članom 11 ovoga zakona (primjena ZJN BiH). Nadalje se propisuje i obavezna sadržina ugovora (ZJPP BD BiH, čl. 14).

Preporuka br. 5

I ovdje je potrebno postojanje posebnog podzakonskog akta, kao i u slučaju pravnog režima koncesija, kojim bi se posebno uređivalo pitanje obavezne minimalne sadržine ugovora o JPP-u.

Period trajanja JPP-a bi trebalo odrediti za period od 5 do 40 godina, ne samo zato što je to najčešće uporedno rješenje, nego iz razloga što se ispod 5 godina vrlo teško može ostvariti bilo kakva finansijska isplativost projekta JPP-a.

Potrebno je razmisliti i o uvođenju kategorije projekata JPP-a male vrijednosti.

Odobranje ugovora od strane Skupštine BD BiH, odnosno organa javne vlasti, nije poznato u uporednoj praksi i može da dovede u pitanje realizaciju ekonomski opravdanog projekta iz čisto dnevno političkih razloga.

10. Uzroci problema u sektoru koncesija BD BiH

Sektor koncesija u BiH se nalazi u mnogo „povoljnijem položaju“ nego što je to slučaj sa sektorom JPP-a. Ako poređenja radi uzmemo za primjer RS naići ćemo da se npr. pri Komisiji za koncesije RS-a vodi vrlo ažuran registar za 295 koncesija za četiri oblasti dodjele koncesija: energetske objekti, gasovodi i naftovodi, mineralni resursi i poljoprivredna zemljišta. U izvještaju se navodi da je u RS-u tokom 2014. godine uplaćeno 22.193.380 KM na ime jednokratne koncesione naknade, ali je vidljivo smanjenje uplate po tom osnovu u oblasti mineralnih resursa, po osnovu koje se i uplaćuje najveći iznos koncesione naknade. Ne postoje kasniji izvještaji, što je generalna slabost svih nivoa javne vlasti.

U Federaciji BiH stanje je nešto drugačije zbog podjele nadležnosti između FBiH i kantona. podaci nisu posve vidljivi za većinu kantona i do njih se dolazi iz državnih revizorskih izvještaja koji se rade prilikom obavljanja redovne revizije kod pojedinih kantona. U 2011. godini rađena je revizija na temu Upravljanje koncesijama u FBiH. Iz ovog izvještaja je vidljivo koje su sve slabosti ovog sektora, u kojim se to sektorima dodjeljuju koncesije, kao i kakav je stepen naplate koncesione naknade.

Revizorskim Izvještajem iz 2014. godine o preprekama učinkovitom upravljanju imovinom BD BiH utvrđeno je da u Distriktu fizičko stanje javne imovine u većini slučajeva nije poznato i da se o tome ne vodi evidencija, čak ni davanjem grubih ocjena, kao npr.: odlično, dobro, zadovoljavajuće, loše i neupotrebljivo (Izvještaj, str. 23). Revizijom je utvrđeno da postojeća baza podataka, odnosno registar nepokretnosti javne imovine, formiran u Kancelariji za upravljanje javnom imovinom, nosi obilježja nevjerodostojnosti, neažuriranosti i nepotpunosti (Izvještaj, str. 26). Potom, u Izvještajima o radu Kancelarije BD BiH za 2012. godinu, po prvi put, se navodi klasifikacija javne imovine i to na:

- a) Administrativne objekte,
- b) Objekte kulture,
- c) Zdravstvene objekte,
- d) Obrazovno-školske objekte,
- e) Sportsko-rekreativne objekte,
- f) Spomenike kulture, odnosno historijskog naslijeđa,
- g) Gradska groblja i prateće objekte,
- h) Pijace i parkinge,
- i) Marine i plaže na Savi,
- j) Stambeni fond i
- k) Poslovne prostore.

Provedenom revizijom je utvrđeno da se navedena klasifikacija ne provodi u praksi, kao i da se ne definišu načela i ciljevi upravljanja po navedenim grupama javne imovine (Izvještaj, str. 29).

Kao osnovni uzroci problema u sektoru koncesija u BD BiH može se uzeti sljedeće:

- a) neadekvatan zakonski okvir,
- b) nepostojanje bilo kog oblika transparentnosti,
- c) nepoznavanje materije koncesija,
- d) nejasne nadležnosti tijela javne vlasti,
- e) nepostojanje bilo kog oblika planskih aktivnosti,
- f) nepostojanje samoinicijativne ponude,
- g) nezainteresiranost subjekata javne vlasti,
- h) nezainteresiranost privatnog sektora,
- i) nepostojanje organiziranih metoda privlačenja inostranih investitora,
- j) nepostojanje inicijative domaćeg privatnog sektora,
- k) nedovoljna kadrovska ekipiranost javnog sektora,
- l) nejaki domaći investitori,
- m) nezainteresirani inostrani investitori,
- n) nepostojanje političke podrške,
- o) nedovoljna podrška tijela javne vlasti,
- p) nepovoljna ekonomska situacija,
- q) nejasan status Komisije za koncesije,
- r) neopravdana dužina trajanja cijelog postupka dodjele ugovora,
- s) nejasne procedure dodjele koncesionih ugovora i drugo.

Moglo bi se govoriti i o nekim drugim problemima posebno kada bi se na ovu temu radila puna PUP, te se sprovodile konsultacije na terenu tokom cijele PU. Inače, uobičajeni vremenski okvir za izradu pune PUP nekog zakonskog akta iznosi 52 sedmice.

11. Uzroci problema u sektoru javno-privatnog partnerstva BD BiH

Problemi koji postoje u sektoru JPP-a, posmatrano na svim nivoima vlasti u BiH, mogu se detektovati kao prilično identični. Legislativna rješenja postoje, kada izuzmemo slučaj FBiH, i ista su u dobroj mjeri usaglašena sa komparativnim rješenjima, kao i pravnom tečevinom EU. Kada bi sumirali stanje JPP u BiH može se konstatovati sljedeće. Na nivou BiH nemamo projekte JPP-a, a što je posljedica ustavnog rješenja. Na nivou FBiH nemamo odobrenih niti realiziranih projekata JPP-a. Na nivou RS-a odobreno je osam projekata JPP-a, ali još nije realiziran niti jedan. U BD BiH odobren je i realiziran jedan projekat JPP-a o kome je već bilo riječi. Za deset Kantona u FBiH, nema podataka u vezi sa odobrenjem i eventualnom realizacijom nekog projekta JPP-a.

Problemi sektora JPP-a su veoma slični, kao kod koncesija. Kao osnovni uzroci problema u sektoru JPP-a u BD BiH može se uzeti sljedeće:

- a) mali broj prijavljenih projekata JPP-a,
- b) sproveden samo jedan projekat JPP-a,
- c) nepoznavanje materije JPP-a,
- d) nepostojanje bilo kog oblika planiranja,
- e) nezainteresiranost subjekata javne vlasti,
- f) nezainteresiranost privatnog sektora,
- g) nepostojanje inicijative domaćeg privatnog sektora,
- h) nepostojanje podrške bankarskog sektora,
- i) nedovoljna kadrovska podrška javnog sektora,
- j) kadrovska neekipiranost javnog sektora,
- k) nejakı domaći investitori,
- l) nezainteresirani inostrani investitori,
- m) nepostojanje političke podrške,
- n) nepovoljna ekonomska situacija,
- o) nedovoljna podrška tijela javne vlasti,
- p) nedovoljna transparentnost,
- q) nejasan status Komisije za JPP,
- r) neopravdana dužina trajanja cijelog postupka dodjele ugovora,
- s) nejasne procedure dodjele ugovora JPP-a,
- t) podjela rizika između javnog i privatnog partnera nije uopće definirana,
- u) neadekvatan zakonodavni okvir i drugo.

Očigledno je da pobrojani problemi iz oba sektora korespondiraju i kao uzroci koji nas vode ka glavnom problemu. Ista konstatacija važi i na ovom mjestu, kao i za sektor koncesija, u slučaju provođenja pune PUP.

Što se tiče samog problema ne postoji jedan univerzalan pristup u njegovom rješavanju. Za njegovo rješavanje potrebno je pronaći šta nam to odgovara: historijski, pravno, komparativno, sociološki, kulturološki, poslovno, u okruženju u kome se implementira neko rješenje.

Kako bi se izvršila detaljna i precizna identifikacija problema i njegovih uzroka, postoji vrlo jednostavan i strukturiran alat, pod nazivom drvo problema. Koristeći ovu metodu, problem je moguće razložiti („razgranati“) na uzroke i posljedice. Ova već tradicionalna metoda se sastoji od sljedećih koraka:

- a) navesti sve postojeće probleme koji se odnose na predmetnu oblast (sektor) koja se analizira i u kojoj je uočen problem (problemi),
- b) utvrditi koji problem glavni problem,
- c) navesti sve uzroke koji dovode do problema,
- d) navesti sve posljedice koje prouzrokuje problem, i
- e) hijerarhijski posložiti uzroke i posljedice problema, te odrediti njihov međusobni odnos.

Dodatno bi se trebalo uraditi i sljedeće:

- a) ustanoviti šta je problem i zašto je to problematično (tj. koje su sve njegove negativne posljedice).
- b) procijeniti veličine i dimenzije problema i zašto se isti javlja?
- c) utvrditi uzroke („pokretače“) i procijeniti njihovu relativnu važnost,
- d) identificirati ko su sve relevantne interesne grupe u posmatranom sektoru i
- e) opisati kako će se problem vjerovatno razvijati u budućnosti, a bez nove intervencije politike.

U prilogu se daje shematski prikaza drva problema (Prilog 1. i Prilog 2.) radi lakšeg snalaženja i sagledavanja uzroka i posljedica, kao i uočavanja novih.

12. Definiranje glavnog problema u posmatranim sektorima

Suština definiranja problema je opis samog uzroka problema. Najčešći je slučaj kada privredna kretanja na tržištu nisu u stanju održati nivo kvalitete usluge, nisu u mogućnosti tržišnim mehanizmima zajamčiti kvalitetu i sigurnost određenog proizvoda i/ili usluge, tada je nužna intervencija javne vlasti kako bi se ispravili tržišni nedostaci (nesavršenosti) koji uzrokuju probleme. Ovi su problemi posebno uočljivi kod pružanja različitih javnih usluga, kao i korištenja infrastrukture. Pošto bi u ovim sektorima trebali biti najzastupljeniji projekti JPP-a, onda je i veličina problema zamjetnija. Neki od problema su utvrđeni u Strategiji razvoja BD BiH 2008-2017. godine.

„Privreda Distrikta, po svojoj strukturi, na žalost nosi sva izrazita obilježja privrede opadajućih prinosa. Učešće prerađivačke industrije iznosi 8 % (2007) i manje je od učešća poljoprivrede (9 %). Izrazito je visoko učešće uslužnih djelatnosti (48 %) što jasno govori o sterilizaciji privrednog razvoja. Izrazito visoko učešće trgovine (20 %), javne uprave (17 %), poreza (29 %) jasno govori da se trguje tuđim robama. Ovako nemoćna privreda stoji pred ogromnim konkurentskim pritiskom otvorenog tržišta kojem je potrebno odoliti. S obzirom da je poljoprivredno zemljište osnovna komparativna prednost nužno je ubrzano mijenjati svojina nad zemljištem kao osnovnog ograničenja njegove racionalne upotrebe. Umjesto kreditnog finansiranja privrede potrebno je razviti najrazličitije oblike akcionarstva (eksternog i internog), javno-privatnog partnerstva i slično (Strategija, str. 33).“

Problem se može procijeniti u odnosu na veličinu, trošak, učinak, kao i trend njegove učestalosti. U ovoj početnoj aktivnosti, podaci o obuhvatu problema mogu se pronaći u već izrađenim analitičkim podlogama, statističkim izvještajima, revizorskim izvještajima, statističkim podacima domaćih i međunarodnih institucija. Ovi elementi u slučaju BD BiH su sporadični. Članovi radne grupe i uži tim državnih službenika mogu doći do podataka i informacija koji će pomoći u opisu nastalog problema, u postupku neformalnih konsultacija, savjetovanja zainteresirane javnosti i svih zainteresiranih učesnika. Svrha opisa problema je utvrditi polaznu tačku kako bi se utvrdio željeni cilj. Utvrđivanjem cilja, odnosno ciljeva, daje se jasan smjer djelovanja i određuje se ciljano (željeno) stanje.

„Da bi se što potpunije odgovaralo novoj vodećoj ulozi Vlade u razvoju više nisu dovoljna samo budžetska sredstva. Dosadašnje finansiranje javnih potreba nužno je dopuniti novim finansijskim izvorima. Jednim dijelom to je moguće ostvariti većom mobilizacijom nefiskalnih prihoda prije svega prihoda od gradskog građevinskog zemljišta. Drugi dodatni finansijski izvor se odnosi na sufinansiranje građana za razne komunalne potrebe (fondove), razvijanje eksternog i internog akcionarstva, javnoprivatnog partnerstva i slično. Nova uloga u razvoju lokalnih zajednica, ovdje Distrikta, otvara potrebu za povećanim finansijskim sredstvima za potrebna intervenisanja... da bi se stimulisao privredni razvoj potrebna su olakšanja poreskog opterećenja. To prirodno usmjerava pažnju na porast nefiskalnih prihoda... Izvori porasta nefiskalnih prihoda su u potpunijem zahvatanju gradske rente, javno-privatnom partnerstvu... (Strategija, str. 34).“

Glavni problemi sektora koncesija i JPP-a u BD BiH su vidljivi u praktičnom nepostojanju projekata koji bi zadovoljili barem dio infrastrukturnih potreba građana. Pobrajani su, tokom izlaganja, i drugi problemi koji predstavljaju samo posljedčine probleme. I glavni i ostali problemi su rezultanta stanja u cjelokupnom javnom sektoru i održavaju opštu sliku vezanu za neispunjavanje potreba i zahtijeva građana u sektoru javnih servisa i usluga

Kao glavni problem sektora koncesija je nepostojanje koncesionih ugovora, odnosno neznatan stepen ekonomske eksploatacije dobara u općoj upotrebi u BD BiH.

Kao glavni problem sektora JPP-a može se odrediti (definirati) nepostojanje projekata JPP-a, ili nedovoljno realiziranih projekata JPP-a.

Ovaj problem koji određujemo kao glavni je uzročno-posljedično povezan sa pobrojanim „ostalim“ problemima, odnosno uzrocima problema u sektorima koncesija i JPP-a BD BiH. Ovako definiran glavni problem, u stvari, predstavlja rezultantu svih ostalih problema, te je uzrok brojnih drugih problema. Ti „drugi“ problemi su sistemski, sektorski i povezani su sa nizom drugih pobrojanih problema. Oni su, u pravilu, rezultat jednog općeg stanja u privredi, ekonomiji i politici ne samo u BD BiH nego i u BiH i u najbližem okruženju.

13. Ciljevi koji se žele postići u sektoru koncesija u BD BiH

Za izgradnju potrebne infrastrukture, koja podrazumijeva razvijenu infrastrukturu i to: cestovnu mrežu, plovidbu međunarodnom rijekom Savom, prateće infrastrukturne objekte, ostale prateće objekte i suprastrukturu po prihvaćenim EU standardima, BiH i BD BiH potrebna su značajna finansijska sredstva koja mi nemamo. Sa stajališta koncesija i privatnih investicija, finansiranja takvih projekata veoma su zahtjevna jer je dugo razdoblje povrata sredstava uz rizike u predviđanjima projektnih tokova. Stoga je uz BOT model za ovakva finansiranja pogodan i model javno-privatnog partnerstva izuzetno pogodan. Ovi modeli su inače prepoznati u legislativi BD BiH samo što nisu dovoljno razrađeni, niti su pratili posljednje promjene u ovim sektorima. Tako je poseban oblik koncesije (ZOK BD BiH, čl. 4) prepoznat kao režim ustupanja izgradnje objekata, postrojenja, ili pogona putem finansiranja projekata po B.O.T. sistemu (*build-operate-transfer/izgradi-koristi-predaj*), koji se zasniva na ugovoru o izgradnji i finansiranju kompletnog objekta, postrojenja, ili pogona, njegovom korištenju i predaji u svojini Distrikta u ugovorenom roku koji ne može biti duži od 30 godina.

Funkcioniranje BiH privrede obilježava umjeren rast industrijske proizvodnje, ali uz nepovoljne druge trendove, kao što su:

- a) nizak društveni bruto proizvod;
- b) visoka stopa nezaposlenosti;
- c) nizak stepen korištenja proizvodnih kapaciteta,
- d) visok deficit u vanjskoj trgovini,
- e) neiskorištenost prirodnih resursa i sl.

Još je daleke 2006. godine u Dokumentu o politici dodjele koncesija u BiH, PS BiH je utvrdila da davanje koncesija predstavlja jedan od posebno pogodnih oblika investiranja stranog kapitala u domaću privredu očekuje se da će se koncesionim davanjima u BiH osigurati sljedeće:

1. povećanje društvenog bruto proizvoda-koncesiona ulaganja, u pravilu, podrazumijevaju krupnije investicijske zahvate, na temelju kojih dolazi do značajnijeg porasta društvenog bruto proizvoda;
2. povećanje razine zaposlenosti-što se ostvaruje novim investicijama, a čije realiziranje podrazumijeva zapošljavanje nove radne snage;
3. povećanje racionalnosti u korištenju obnovljivih, a posebno neobnovljivih prirodnih resursa-u dosadašnjoj praksi nisu rijetki slučajevi nedovoljno efikasnog i nekontroliranog korištenja prirodnih resursa, a u službi općedruštvenog razvoja i napretka zemlje;
4. transfer savremenih tehnologija i znanja-koncesiona se ulaganja realizuju, u načelu, uz primjenu najsavremenijih tehničko-tehnoloških dostignuća, čime se ostvaruje uspješan transfer tehnologija i znanja;
5. povećanje izvoza i pristup novim tržištima-posebno kada se koncesiona ulaganja ostvaruju u privrednim djelatnostima čiji se proizvodi mogu uspješno realizirati na

- vanjskim tržištima, kao i kada se stvaraju uslovi za bolju povezanost domaćih privrednih subjekata sa zemljama iz okruženja;
6. supstituciju i/ili smanjenje uvoza-što je posebno slučaj kada se koncesija realizira u proizvodnji dobara koja su nedostajuća na domaćem tržištu;
 7. stabiliziranje javnog sektora-što se ogleda u povećanju fiskalnih i parafiskalnih prihoda, a što je logična posljedica, tj. rezultat svakog koncesionog investiranja;
 8. uvođenje i jačanje konkurencije s novim investicijama, posebno onim u proizvodne kapacitete, javljaju se novi subjekti ponude, što doprinosi jačanju konkurencije na domaćem tržištu;
 9. povećanje kvalitete i asortimana proizvoda i usluga sa uvođenjem suvremenih tehnologija, uz modernizaciju proizvodnih kapaciteta, te jačanjem konkurencije na tržištu, koncesiona ulaganja značajno doprinose povećanju kvalitete i proširenju asortimana proizvoda i usluga;
 10. povećanje kreditnog rejtinga zemlje kod međunarodnih razvojnih i investicijsko - finansijskih institucija - osim što doprinose stabiliziranju javnog sektora (proračuna) povećanjem fiskalnih i drugih prihoda, te time što podrazumijevaju i direktno investiranje stranog kapitala u domaću privredu, koncesiona ulaganja indirektno doprinose podizanju kreditno-finansijskog ugleda zemlje;
 11. zapošljavanje domaćih proizvodnih kapaciteta - i to po osnovi angažiranja pojedinih proizvodno-uslužnih subjekata i po osnovi kupovine sirovina i drugih dobara na domaćem tržištu;
 12. povećanje operativne efikasnosti uloge menadžmenta u privređivanju-što je posebno bitno u savremenim uslovima poslovanja na svjetskom tržištu, pri čemu uloga menadžmenta postaje sve značajnija;
 13. uvođenje međunarodnih standarda u poslovanju po modelima razvijenih zemalja-što se može uzeti za jedan od nezaobilaznih preduslova za uspješan prodor na međunarodno tržište.

Osim spomenutih, po osnovi koncesionih davanja, moguće je ostvariti i niz drugih ciljeva i interesa ekonomskog razvoja zemlje i njezinog općeg društvenog napretka. Kada poljedamo ove brojne ciljeve vidjećemo da su oni i danas u svemu aktuelni. Prema Izvještaju revizije učinka za 2016. godinu navedeno je da je Opštom politikom Distrikta za period 2013.-2016. godine među prioritete Vlade naglašena potreba za sistematskim rješavanjem pitanja snabdijevanja stanovnika Distrikta dovoljnom količinom vode kroz uspostavljanje odgovarajućih proizvodnih i transportnih kapaciteta. Po pitanju infrastrukture Distrikta, Opšta politika navodi da građani u toj oblasti iskazuju najviše potreba i to naročito na polju vodosnabdijevanja, putne i kanalizacione mreže, te se Vladi daje u zadatak da uradi sve mjere i radnje koje će omogućiti ulaganje u krupne kapitalne projekte za koje postoje vlastita sredstva, ali i sredstva putem donacija, povoljnih kredita, koncesija i javno-privatnog partnerstva (Izvještaj, str. 25).

Kancelarija za upravljanje javnom imovinom je u svom izvještaju za 2014. godinu navela da je paralelno sa drugim aktivnostima u toku provođenja revizije radila je na smjernicama za izradu

Nacrta o izmjeni i dopuni Zakona o javnoj imovini u Distriktu i smjernicama o izmjeni i dopuni Zakona o koncesijama. Prema raspoloživoj dokumentaciji, izmjene i dopune Zakona o javnoj imovini, pretežno se tiču pojednostavljenja procedura raspolaganja javnom imovinom i preciziranja pojedinih ovlaštenja (Izveštaj, str. 36, pod 3.5.). Ovo je vrlo interesantno sa stanovišta potencijanih projekata koncesija i JPP-a.

Isto tako u revizorskom izvještaju za 2013 .g. Odjeljenje za privredni razvoj, kulturu i sport je Planom rada za 2013. godinu predvidjelo kreiranje pravnog okvira u ekonomskoj oblasti, odnosno aktivno učešće na donošenju zakona u skladu sa ciljevima definiranim u Strategiji razvoja Brčko distrikta BiH za period 2008.-2017. godina, i to:

- a) donošenje Zakona o lučkoj upravi Brčko distrikta BiH,
- b) donošenje Zakona o trgovini Brčko distrikta BiH,
- c) izmjene i dopune Zakona o koncesijama Brčko distrikta BiH,
- d) izmjene i dopune Zakona o preduzećima Brčko distrikta BiH,
- e) donošenje podzakonskih akata vezanih za Zakon o trgovini Brčko distrikta BiH,
- f) izmjene i dopuna Pravilnika o podsticaju privrednog razvoja u Brčko distriktu BiH (Izveštaj, str. 8).

Ako uporedimo ciljeve i želje sa ostvarenim onda ćemo vidjeti da postoji ogromni disbalans. Prema Izveštaju Ured-Kancelarija za reviziju javne uprave i institucija BD BiH (Ured za upravljanje javnom imovinom BD-a) navodi se da je... „planirani prihod od koncesija iznosio 1.500.000,00, a ostvareni prihod je bio 0 KM (str. 11). Na dostupnim stranicama Vlade BD BiH ne može se naći niti jedan podatak vezan za pravni režim koncesija, kao i podatke o dodijeljenoj koncesiji. Prema podacima sa web stranica od 23.10.2014. godine Vlada BD BiH je dodijelila prvu koncesiju za eksploataciju pitke vode na izvorištu Maoča kompaniji Blu Gold na period od 30 godina sa obavezom plaćanja koncesione naknade u visini od 1% od ukupnog prometa (preuzeto sa: www.novovrijeme.ba/potpisan-prvi-ugovor-o-koncesiji-na-podrucju-brc). Cjelokupno stanje u sektoru koncesija u BD BiH odslikava sljedeća izjava tadašnjeg Gradonačelnika BD BiH. U vezi sa ovim Gradonačelnik BD BiH Anto Domić i dogradonačelnik Esed Kadrić obišli su pogone te se sastali s predstavnicima uprave tvornice-punionice prirodne izvorske vode “Maja” na lokalitetu Maoča, koja je dobila koncesiju za eksploataciju vode na trideset godina korištenja. Domić je napomenuo da se nakon skoro osam godina uspjelo izdati prvu koncesiju na korištenje prirodnog vlasništva Brčko Distrikta BiH, saopćeno je iz Vlade Brčko distrikta BiH. I pored dosta nepoznanica i nesnalaženja u administraciji uspjeli smo i danas službeno završili kompliciranu proceduru dobivanja koncesije i potpisali ugovor s firmom “Blue Gold”, koja je dobila koncesiju – kazao je gradonačelnik dodajući kako dalje predstoje druge radnje koje će omogućiti da se stvore pravne pretpostavke za proizvodnju i izvoz vode pod zaštićenim imenom “Maja”. Vjerujem da ćemo u budućnosti biti u prilici da ovakve ili slične koncesije dodjeljujemo brže i bez toliko poteškoća. Napravili smo povoljno rješenje po kojem investitor za prvu godinu jednokratno uplaćuje oko 17.500 KM, a potom sukladno proizvodnji izvjestan procenat koji će biti sastavni dio budžeta. Nama je važno da se voda eksploatira, da dođe do izvoza i da se voda “Maja” nađe i na domaćem tržištu, a najvažnija stvar jeste da se ljudi zaposle. Bilo bi izvrsno kada bi ovdje moglo raditi stotinjak ljudi, onda bi to bila

najbolja koncesiona naknada – naglasio je gradonačelnik Domić. Upoznajući čelnike Vlade o daljim planovima razvoja, vlasnik tvrtke “Blue Gold” Sijo Rezić istaknuo je da je za ovaj projekt do sada uloženo oko 2,5 miliona eura. Trenutačni su kapaciteti oko tri miliona litara mjesečno, a interes za izvoz u arapske zemlje, Kinu, kao i zemlje Europske unije dosta veliki. Stoga vjerujem da ćemo vrlo brzo broj od desetak uposlenih višestruko uvećati (preuzeto sa: www.faktor.ba/ voda-maja-stize-iz-distrikta-na-domace-i-inozem... 12.02.2105. g.). Samo primjera radi ukupan prihod na ime svih koncesija u cijeloj BiH se kreće na nivou cca 30.000.000,00 KM, od čega oko 75% otpada na RS.

Rezultati i na drugim nivoima vlasti su više nego poražavajući. Pa tako u KS prihodi od koncesija iskazani su u iznosu od 219.928 KM, dok su prema podacima Raspodjele javnih prihoda na korisnike općinama na čijem se području nalaze predmeti koncesija doznačeno 329.891 (ukupni prihod od koncesija: 549.819 KM), s obzirom da je Zakonom predviđena raspodjela ovih prihoda u omjeru Kanton 40% općine 60%. Prema evidencijama Ministarstva privrede tokom 2015. g. na području Kantona je vršena eksploatacija na 37 lokaliteta, od čega se na eksploataciju mineralnih sirovina odnosi 18 lokacija, a na eksploataciju vode 19 lokacija. Prema iskazu odgovornih lica koncesijski ugovori za eksploataciju mineralnih sirovina su zaključeni sa 11 privrednih subjekata, jedan ugovor o koncesiji je dodijeljen od strane SBK (lokacija na području oba kantona), dok šest ostalih korisnika prirodnih dobara vrše eksploataciju bez zaključenih koncesijskih ugovora. Isto tako, u HBŽ u FBiH prema podacima raspodjele javnih prihoda prikupljeni su prihodi po osnovu datih koncesija na području HBŽ u iznosu 80.318 KM od čega je prihod Proračuna 48.191 KM, a prihod općina na području kojih se nalazi predmeti koncesija 32.127 KM. Uvidom u registar koncesijskih ugovora Ministarstva financija je utvrđeno da na dan 31.12.2014. g. postoje 34 potpisana ugovora o koncesiji i to 33 u nadležnosti Ministarstva gospodarstva i 1 u nadležnosti Ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva. Od ukupnog broja ugovora 13 koncesijskih ugovora iz nadležnosti Ministarstva gospodarstva se odnosi na eksploataciju mineralnih sirovina, 1 za eksploataciju vode, 3 za obavljanje sportsko rekreacione i turističke djelatnosti i 16 ugovora za izgradnju vjetroparkova i solarnih parkova za proizvodnju električne energije, dok se koncesijski ugovor iz nadležnosti Ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva odnosi na obavljanje lovne djelatnosti.

Već je spomenuto da se pri Komisiji za koncesije RS-a vodi se ažuran registar za 295 koncesija za četiri oblasti dodjele koncesija: energetske objekti, gasovodi i naftovodi, mineralni resursi i poljoprivredna zemljišta. Smatra se da su prihodi u budžetu RS-a od izdatih koncesija minimalni... „nedopustivo je da takvo stanje ostane u narednom periodu, jer nemamo dovoljno prihoda u budžetu po ovom osnovu niti dovoljno investicija“, naveo je tadašnji premijer RS-a i dodao da je oko 100 koncesija dato još prije 2006. g. za male hidrocentrale, ali se ispostavilo da koncesionari nemaju kapital za izgradnju i da nisu imali mogućnost da krenu u investicije. On kaže da nisu problem samo nekredibilni koncesionari već i sistem procedura i odnos između različitih nivoa vlasti kada su u pitanju dozvole i rješenja za radove. U izvještaju se navodi da je u RS-u tokom 2014. godine uplaćeno 22.193.380 KM na ime jednokratne koncesione naknade, ali je vidljivo smanjenje uplate po tom osnovu u oblasti mineralnih resursa, po osnovu koje se i uplaćuje najveći iznos koncesione naknade.

14. Ciljevi koji se žele postići u sektoru javno-privatnog partnerstva u BD BiH

Ciljevi predstavljaju krajnje tačke prema kojima su usmjerene različite aktivnosti. To su određene tačke do kojih želimo doći. Ciljevi uvijek proizlaze iz unaprijed određenog plana, kao i naše misije u nekoj oblasti djelovanja. Ciljevi mogu biti brojni i uvijek čine jednu hijerarhiju tako da je ostvarenje jednog cilja preduslov da se ostvare ostali ciljevi. Poželjno je da ciljevi moraju biti:

- a) određeni i merljivi, kao i da
- b) opisuju željeni rezultat koji je vidljiv za sve zainteresirane učesnike u postupku PU.

Ciljevi mogu biti različiti: ekonomski, strateški, politički, operativni, opći, pojedinačni, grupni, individualni i dr. Ciljevi su ti koji treba da korepondiraju uočenim problemima. Pravilo je da ukoliko se radi drvo problema, da se pristupi i izradi drva ciljeva. Ono opisuje buduće stanje koje se dostiže rješavanjem identificiranih problema i utvrđuje odnos „sredstvo-cilj.” Tokom analize ciljeva identifikuju se potencijalna rješenja za date situacije i negativne aspekte (probleme) koje treba preformulirati u pozitivne aspekte (ciljeve). U formi dijagrama „Drvo ciljeva” ciljevi su uređeni prema hijerarhiji odnosa između sredstava i ciljeva.

U sektoru JPP-a mogu se, poslije svega izloženog, odrediti ciljevi koji bi se mogli postići. Izdvajaju se sljedeći ciljevi:

1. unapređenje stanja u cjelokupnom sektoru JPP-a,
2. potrebno je izraditi sektorske analize za pojedine potencijalno podobne sektore JPP-a,
3. pojednostavljene procedura dodjele projekata JPP-a,
4. pravovremeno planiranje projekata JPP-a,
5. budžetiranja pojedinih pripremnih projektnih aktivnosti,
6. veća transparentnost,
7. veće učešće javnosti,
8. provođenje povremenih promotivnih kampanja,
9. organiziranje panela,
10. diseminacija znanja vezanih za sektor JPP-a,
11. sprovesti kontinuirane obuke javnog sektora vezano za projekte JPP-a,
12. sprovesti kontinuirane obuke privatnog sektora vezano za projekte JPP-a,
13. postizanje veće uključenosti javnog sektora,
14. uspostavljanje zakonske obaveze, a u vezi sa predlaganjem projekata JPP-a,
15. uspostavljanje sistema odgovornosti za izvršenje preuzetih obaveza, i drugo.

Da bi ciljevi bili ostvarivi potrebno je obezbijediti minimalno sljedeće:

1. brzu i troškovno efikasnu pripremu i dodjelu projekata JPP-a,
2. stvoriti bolji omjer vrijednosti za novac za porezne obveznike,

3. izvršiti optimalnu raspodjelu rizika i bolje upravljanje rizikom uz saradnju na svim nivoima javne vlasti.,
4. oformiti administrativnu jedinicu samo za ovu namjenu, odnosno profesionalizirati ovu funkciju.

Uspjeh uspostave, provedbe i daljeg razvoja projekata JPP-a u BD BiH zahtijeva širu javnu podršku, te je stoga izuzetno važna primjena modernih komunikacijskih sistema i strategija. Osmišljenju strategiju komunikacije i podizanja nivoa svijesti o koristima i prednostima projekata JPP-a treba da predlažu i provode Odjel za privredu, kulturu i sport i resorna odjeljenja, kao i drugi organi vlasti u BD BiH u okviru svojih statutarnih i zakonskih nadležnosti.

15. Javne konsultacije

Proces konsultacija predstavlja vitalni dio PU i uključuje sljedeće elemente:

- a) izradu specifičnih preporuka za konsultacije,
- b) specifične procedure konsultacija za specifične skupine zainteresiranih učesnika (paneli sa predstavnicima biznisa,
- c) fokusne skupine,
- d) anketiranje građana,
- e) test uticaja na korisničke grupe,
- f) sistemsku ili epizodnu upotrebu interneta, objavljivanje rezultata konsultacija i drugo.

Ovaj dio aktivnosti, vezano za ovaj pilot projekat, dominantno je usmjeren na konsultacije sa kompanijama i udruženjima koja predstavljaju poslovni sektor, kao i javnim sektorom. Učesnici u konsultativnom postupku se definiraju kao grupe, ili pojedinci koji mogu uticati na ostvarenje ciljeva organizacije, ili na koje ostvarenje tih ciljeva utiče.

Cilj provođenja konsultacija je osigurati da se tijela javne vlasti u većoj mjeri usmjere na zadovoljenje potreba građana, tako što će se ove potrebe uzeti u obzir u postupku razvoja i izrade javnih politika po pojedinim sektorima. Cilj provođenja konsultacija, u ovom slučaju, je fokusiranje pažnje javnosti i tijela javne vlasti na značaj i potrebu provođenja projekata koncesija i JPP-a. Time će se „zvanično“ dobiti informacije od građana u koje to sektore treba usmjeriti javne resurse.

Strategija konsultacija treba obuhvatiti informacije o:

- a) relevantnim interesnim grupama (tj. javnost uopćeno, specifična kategorija interesnih grupa, ili određeni pojedinci/organizacije, MSP, regije, nevladine organizacije, udruženja poslodavaca, korisnici javnih usluga...) i rezultatima već obavljenih konsultacija,
- b) ciljevima za svaki pojedinačni korak konsultacija, tj. o analizi problema, opisu opcija i učinaka, bilo da se radi o skupljanju informacija, mišljenja, ili o testiranju postojeće analize ili dokaza,
- c) predviđenim metodama konsultacija i instrumentima za povezivanje sa odgovarajućim interesnim grupama (tj, otvorene konsultacije, seminari, radionice, ankete, otvorene rasprave, itd.) i
- d) vremenskom okviru predloženog rada na konsultacijama.

Konsultacije nose sa sobom i određene rizike. Primjerice, u slučaju javnih rasprava i učešća javnosti u pripremi propisa, veoma je važno imati na umu da nisu uvijek sve zainteresirane strane podjednako u mogućnosti da iskažu jasno svoje stavove, ili da se pojave pristrasni stavovi kada su u pitanju upitnici sa zatvorenim pitanjima, ili internet bazirane ankete. Ključno je držati se principa da konsultacije nisu zamjena za analizu nekog pitanja. Međutim konsultacije su aktivnost koja se provodi kontinuirano tokom cijelog procesa PU.

U vezi sa ovom Pilot studijom potrebne su konsultacije sa zainteresiranim učesnicima, i to posebno:

- 1. odjeljenja pri Vladi BD BiH,**
- 2. druga tijela javne vlasti,**
- 3. javna preduzeća,**
- 4. udruženje poslodavaca,**
- 5. privredna komora,**
- 6. panel diskusije za ostale zainteresirane grupe i pojedince,**
- 7. građani, kao korisnici različitih inostruktturnih sadržaja,**
- 8. civilni sektor i drugo.**

Pored pobrojanog, potrebno je obezbijediti da se uradi izvještaj o obavljenim konsultacijama, i da se on javno objavi. U budućnosti, neovisno od ovog projekta, treba posebno obezbijediti internet konsultacije (e-konsultacije) u okviru samog projekta PU.

16. Raspoložive opcije sa analizom koristi i troškova

Projekti koncesija i JPP-a trebalo bi da se sprovode kao dio opće strategije reforme javnog sektora, tj. da proizilaze iz ove strategije i da su u potpunosti usklađeni sa njenim cijeovima. Od posebnog je značaja i izbor projekata koji će se realizirati po nekom od modela koncesija i JPP-a. Planovi realizacije koncesija i JPP-a moraju biti integrirani u srednjoročni budžetski ciklus, a glavna pitanja koja se postavljaju u vezi sa implementacijom su;

- a) kako će se implementirati preferirana opcija,
- b) ko je odgovoran za implementaciju te opcije,
- c) koje su pretpostavke za implementaciju željene opcije,
- d) postoje li i da li su određeni prelazni aranžmani,
- e) ko je odgovoran za sprovođenje, izrađivač PUP-a, regulatori ili treće strane (savjetnici, konsultanti itd.),
- f) u kojoj mjeri se očekuje postupanje u skladu sa preferiranom opcijom,
- g) da li su sankcije odgovarajuće i proporcionalne problemu i riziku/rizicima,
- h) kako i kada će se uraditi "ex post" analiza sprovođenja preferirane opcije.

Kao moguće opcije nameće se naročito sljedeće:

- a) potrebno je unaprijediti postojeći legislativni okvir koncesija i JPP-a u BD BiH,
- b) potrebno je pojednostaviti procedure dodjele ugovora o JPP-u,
- c) potrebno je uvesti samoinicijativnu ponudu kod ugovora o koncesijama,
- d) potrebno je uraditi „update“ postojeće legislative u BD BiH,
- e) potrebno je kontinuirano raditi na promociji vrijednosti (koristi) koje sa sobom nose projekti koncesija i JPP-a,
- f) promotivne aktivnosti moraju biti puno vidljivije,
- g) oformiti registre projekata koncesija i JPP-a,
- h) uspostaviti „vidljivost“ projekata koncesija i JPP-a,
- i) potrebno je utvrditi javno finansiranje projekata studija izvodljivosti projekata koncesija i JPP-a,
- j) budžetska podrška projektima koncesija i JPP-a mora biti javno promovirana,
- k) uvesti i/ili početi primjenjivati sistem odgovornosti za nesprovođenje zadatah obaveza.

Kada se izvrši poređenje budžetskih mogućnosti sa postojećim potrebama korisnika javnih usluga vidjećemo da postoji ogromna disproporcija. Na ovo nam odgovore mogu date različite analize troškova provođenja propisa. Kod ovih analiza traži se da se osigura ostvarivanje rezultata politike uz istovremeno smanjivanje troškova i opterećenja za privredu (kompanije) putem cjelovitog programa za smanjivanje administrativnih opterećenja, i da se posebno procijeni uticaj regulative na ekonomiju. Različiti oblici testova i analiza omogućavaju nam pripremu analize troškova i koristi koja obuhvata i procjenu mogućih alternativnih (opcionih) legislativnih rješenja, kao i izuzetke i potpuna ili djelimična oslobađanja za određene sektore, kao što je npr. MSP. Analize i testovi pomažu

zakonodavnim organima u formuliranju prijedloga legislative, kao i politika, ili reagovanja na metod koji će doprinijeti ostvarenju ciljeva zakonodavnih organa bez neopravdanog ograničavanja, ili na bilo koji način smanjivanja šansi za MSP na tržištu, ili ograničavanja razvoja poslovnog okruženja.

Kad se procjenjuju troškovi i koristi, posebno u sektoru JPP-a, važno je napraviti razliku između privatnih i društvenih troškova i koristi, potom izbjegavati dvostruko računanje troškova i koristi regulative tako što se prepozna da su dobiti za jednu kategoriju i gubici za drugu stranu, te da se uvijek radi o stranama koje imaju asimetrične interese. Ukupni trošak koji proizlazi iz date inicijative ili propisa jeste zbir sljedećih troškova:

- a) direktnih troškova,
- b) troškova provedbe i
- c) indirektnih troškova.

Pri izračunu troškova i koristi kod projekata JPP-a s obzirom na predloženo pretpostavka je da bi ispunjavanje zadatah ciljeva, odnosno implementacija projektnih rješenja, dovelo do povećanja troškova. Generalno, ti se troškovi mogu izraziti kao troškovi koji se odnose na sljedeće aktivnosti:

- a) kadrovsko ekipiranje,
- b) tekući administrativni troškovi,
- c) različite promotivne aktivnosti, obuke (treninzi),
- d) izrada studija opravdanosti projekata JPP-a i drugo.

Ovi, kao i drugi troškovi, mogu se ekonomski izraziti, odnosno valorizirati.

17. Preporuke

Iz svega što je prethodno izloženo a kao nesporno nameću se sljedeće preporuke:

- a) strateške preporuke,
- b) kratkoročne preporuke i
- c) pojedinačne preporuke.

Strateška preporuka je da su stanje u sektoru koncesija i JPP-a sistemski unaprijedi postepenim ostvarivanjem zacrtanih ciljeva, kao i izvršenjem kratkoročnih pojedinačnih preporuka. Strateška preporuka je orijentacija na infrastrukturne i druge javne potrebe u BD BiH. Zakonom koji regulira JPP moraju biti uspostavljene jednostavnije i transparentne procedure, ali i utvrđena odgovornost nadležnih tijela javne vlasti za njihovo sprovođenje. Sprovođenje JPP-a mora da uključi širi krug učesnika. Što je širi krug subjekata koji imaju neposrednu korist(i) od projekata JPP-a to je politički pritisak i rizik tog pritiska sve manji. Zakonom kojim se uređuju koncesije potrebno je uvesti oblik samoinicijativne dodjele ugovora o koncesijama i skratiti procedure dodjele koncesija.

U postupku eventualne izrade pune PUP iz sektora JPP-a preporučljivo je uraditi sljedeće:

- a) obaviti konsultacije sa svim zainteresiranim učesnicima,
- b) posebno je potrebno izdvojiti sektore koji su podobni za projekte JPP-a,
- c) dati prijedloge mjera koje će biti usmjerene ka unapređenju potrebnih rješenja u sektoru koncesija i JPP-a,
- d) posebno je potrebno pribaviti mišljenje privatnog sektora u BD BiH,
- e) potrebno je pribaviti mišljenje javnog sektora,
- f) potrebno je pribaviti mišljenje svih zainteresiranih učesnika (dionika),
- g) potrebno je pribaviti mišljenje civilnog sektora,
- h) potrebno je izraditi sektorske analize svih sektora podobnih za projekte JPP-a,
- i) i drugo neophodno.

Kao kratkoročne preporuke bi se mogle izdvojiti:

- a) izmjene postojećih, ili donošenje novih Zakona o koncesijama i Zakona o JPP-u BD BiH,
- b) donošenje pratećih podzakonskih akata za oba propisa,
- c) uvođenje zakonske obaveze planiranja projekata koncesija i JPP-a od strane tijela javne vlasti (odjeli),
- d) preispitati režim odgovornosti za neizvršavanje obaveza.

Nadalje će se izložiti zajedničke preporuke od kojih se neke odnose samo na projekte JPP-a iz razloga njihovih specifičnosti u odnosu na pravni režim koncesija.

Neovisno od već izloženih preporuka daje se i sljedeće:

Preporuka br. 1

Potrebno je pristupiti izradi novog Zakona o koncesijama BD BiH, ili njegovim izmjenama i dopunama.

Potrebno je pristupiti izradi potpuno novog Zakona o JPP-u BD BiH.

Potrebno je izraditi set podzakosnih akata za oba zakona kojima bi se uredili pojedini pravni režimi: dodjela ugovora, obavezni sadržaj ugovora, izračuni različitih ekonomskih parametara, rad komisija, kontinuirane obuke i drugo.

Preporuka br. 2

Predmetni zakoni trebaju biti izrađeni, u nomotehničkom smislu, u skladu sa Jedinostvenim pravilima za izradu zakona i drugih propisa u BD BiH.

Predmetni zakoni u uvodnom dijelu moraju da sadržavaju: predmet, ciljeve, načela, rizike, značenje osnovnih pojmova (pojmovnik).

Preporuka br. 3

Nomotehnika kojom se vrši samo pobrojavanje osnovnih načela, bez opisa njihove osnovne svrhe nije preporučljiva. Pojmovi moraju imati svoju definiciju i svoje značenje.

Zakonodavna rješenja treba da sadrže pojam i definiciju pojedinih načela uz davanje njihovih osnovnih obilježja.

Zakoni, kojima se uređuje materija koncesija i JPP-a, treba da budu zasnovani na načelima, odnosno samim zakonskim, ali i podzakonskim aktima treba da se izvrši dalja razrada (implementacija) osnovnih načela JPP-a

Preporuka br. 4

Zakon o JPP-u BD BiH mora da uvede sljedeće pravne i ekonomske institute: neto sadašnju vrijednost projekta, komparator troška javnog sektora, diskontnu stopu i način njenog određivanja, internu stopu profitabilnosti, diskontni faktor, cost-benefit analizu.

Ovi posebni instituti svoje mjesto (razradu) trebaju naći u podzakonskom aktu, kako se ne bi opterećivao tekst zakona.

Preporuka br. 5

Preporučuje se da se legislativno odredi opći pojam rizika i da se, najmanje, pobroje osnovni rizici, a posebno rizici vezani za infrastrukturne projekte, te da se opisno odredi pojam svakog od pobrojanih (izdvojenih) rizika.

Rizik, odnosno rizici, trebaju biti osnov i za izradu tenderske dokumentacije, a posebno trebaju biti nezaobilazan element prilikom izrade komparatora troškova javnog sektora, kao i ugovora o dodjeli projekata JPP-a.

Preporuka br. 6

Komparator troškova javnog sektora je nezaobilazan alat u projektima JPP-a koji nam daje odgovor na pitanje šta je to isplativije po javni sektor, kreditno zaduženje, ili finansiranje putem JPP projekata.

Komparator troškova javnog sektora treba da bude sastavni dio zakonodavnih rješenja u cilju zaštite javnog interesa.

Ova metoda treba da prethodi svim ostalim fazama dodjele projekata JPP-a, i u pravilu je sastavni dio studije izvodljivosti.

Preporuka br. 7

Finansijska konstrukcija ne predstavlja legislativnu obavezu, ali se može predvidjeti u tenderskoj dokumentaciji kao kvalifikacioni kriterij odgovarajuće finansijsko stanje, odnosno finansijska podobnost potencijalnih ponuđača.

U pogledu sredstava obezbjeđenja zakonskim aktom, kod odredbi vezano za ugovor o koncesiji i o JPP-u treba predvidjeti koja su to sve finansijska i druga sredstva obezbjeđenja za izvršenje po osnovu ugovora o koncesiji i JPP-u.

Garancijama, generalno treba posvetiti posebnu pažnju, kao sredstvu za efikasnu naplatu potraživanja javnog sektora.

Preporuka br. 8

Postupak dodjele ugovora o koncesiji i JPP-u preporučljivo je urediti samim zakonskim aktom koji se odnosi na koncesije, odnosno JPP, ili podzakonskim aktom na osnovu ovlaštenja iz samog zakona.

Procedure izbora privatnog partnera trebaju biti uređene zakonima o koncesijama i JPP-u, odnosno podzakonskim aktom kao drugim oblikom rješenja. U drugom slučaju potrebno je da postoji zakonsko ovlaštenje za donošenje ovog podzakonskog akta.

Kod koncesija je potrebno uvesti mogućnost dodjele ugovora i putem samoinicijativne ponude, ali uz obaveznu razradu uslova i kriterija pod kojim se tom može činiti.

Preporuka br. 9

Dodjela ugovora o JPP-u se vrši prema procedurama ZJN BiH. Preporučena procedura je pregovarački postupak.

Dodjela pojedinih ugovora, koji su kraćeg trajanja, a u funkciji su konačne dodjele JPP projekta, može se vršiti kroz klasični režim javnih nabavki prema ZJN BiH.

Kod samog „dizajniranja“ posebno složenih projekata JPP-a, u početnoj fazi, najoptimalnija je dodjela ugovora putem takmičarskog dijaloga.

U slučajevima projektovanja (dizajniranja) nekog infrastrukturnog projekta JPP najoptimalnija je dodjela ugovora putem konkursa za izradu idejnog rješenja.

Preporuka br. 10

Kao preporučljivi kriteriji za dodjelu koncesija mogu se uzeti:

- a) u slučaju ekonomski najpovoljnije ponude sa stajališta davatelja koncesije, kriteriji vezani uz predmet koncesije, kao što su: kvaliteta, što uključuje tehničko dostignuće, estetske, inovacijske, funkcionalne i ekološke osobine, operativni troškovi i troškovi upravljanja, ekonomičnost, servisiranje i tehnička pomoć nakon isporuke, datum isporuke i rokovi isporuke, ili rokovi završetka radova, cijena usluge za krajnje korisnike, visina naknade za koncesiju, ili;
- b) najviša ponuđena naknada za koncesiju.

Kao preporučljivi kriterij za dodjelu projekata JPP-a je isključivo ekonomski najpovoljnija ponuda.

Preporuka br. 11

BD BiH bi trebao uvesti režim budžetiranja pojedinih aktivnosti vezanih za sektore koncesija i JPP-a, npr. izrada studija izvodljivosti, komparatora troška javnog sektora, izrada programa iskorištavanja (eksploatacije) javnih dobara i dobara u općoj upotrebi i drugo.

Izrada pojedinih studija, kada ne postoje unutrašnji resursi, treba biti povjerena vanjskim institucijama.

Sve izrađene studije trebaju biti vidljive i javno objavljene.

Preporuka br. 12

Potrebno je oformiti web stranicu za sektore koncesija i JPP-a, ili kreirati poseban link pri Odjeljenju za gospodarski razvoj, kulturu i sport na kojem bi bile vidljive sve informacije vezane za ova dva sektora.

Ovo bio mogao biti i zajednički portal javnih nabava koje obuhvataju: javne nabavke prema ZJN BiH, koncesije i JPP projekte.

Preporuka br. 13

Preporuka je da se zakonima o koncesijama i JPP-u odredi obaveza tijela javne vlasti u kom vremenskom periodu moraju da odrede sektore i objekte koji bi bili podobni za dodjelu koncesija i projekata JPP-a.

Preporuka je da se kao ovlašteno tijelo javne vlasti za koncesije i projekte JPP-a odredi Odjel za gospodarski razvoj i kulturu – Pododjel za gospodarski razvoj.

U ambicioznom slučaju može se formirati poseban pododjel samo za koncesije i projekte JPP-a.

Preporuka br. 14

Kontinuirani monitoring trebao bi biti obavezan vid redovnog praćenja provedbe koncesionih projekata i projekata JPP-a.

Kod institucionalnih oblika JPP-a radi se o korporativnim oblicima kontinuiranog nadzora, a kod ugovornih oblika JPP-a, kao i kod koncesija o obaveznim revizijama.

Pored ovih instrumenata mogu se spomenuti i oblici monitoringa putem procedura interne revizije.

Preporuka br. 15

Ex-post evaluacija, odnosno procjena efekata koncesija i projekata JPP-a, također treba da bude sprovedena kako bi objektivno utvrdili svi pozitivni i negativni efekti ovih projekata.

Ex-post evaluacija se može utvrditi i kao zakonska obaveza, ali bi trebala biti obavezno uređena kao ugovorna obaveza.

Kod statusnih projekata koji se odvijaju u formi zajedničkog privrednog društva tipa dioničkog društva, revizije su zakonska obaveza.

Preporuka br. 16

Postugovorni period bi spadao pod obavezni postugovorni monitoring koncesija i projekta JPP-a.

Okončanjem ugovora prestaju i sve ugovorne, garantne i druge obaveza ugovornih strana, a posebno privatnog partnera, ali to ne isključuje obavezu postugovorne revizije projekta.

Davanjem ugovorne mogućnosti, a koji predviđaju i pojedini zakoni, da se ugovor obnovi, ugovornim stranama se daje mogućnost da svoje međusobne odnose urede na isti ili drugačiji način posve novim ugovorom.

Preporuka br. 17

Posebnim podzakonskim aktom potrebno je utvrditi obavezne obuke (edukacije) za sektore koncesija i projekata JPP-a.

Može se uvesti i sistem (režim) licenciranja za različite ekspertne nivoe savladanih obuka iz ovih sektora.

Preporuka br. 18

Rješavanje sporova se, u pravilu, uvijek regulira ugovorima. Uobičajeno se utvrđuje nadležnost redovnih sudova opće nadležnosti.

Ukoliko ovo pitanje ne bi bilo riješeno ugovorom primjenjivao bi se opći pravni režim utvrđivanja nadležnosti redovnog suda.

Pojedini zakoni o koncesijama i posebno JPP-u dozvoljavaju ugovaranje nadležnosti arbitražnih sudova (arbitraža), a za rješavanje sporova koji nastanu povodom ovih projekata.

U slučaju da se želi ugovoriti arbitražno rješavanje sporova isto mora biti utvrđeno arbitražnom kaluzulom i u ugovoru o dodjeli koncesije, odnosno projektu JPP-a.

18. Legislativne preporuke

Opcije posmatramo kao alternative koje mogu biti korištene za rješavanje datog problema. Iako je problem prepoznat, ne znači nužno da novi propis mora biti uveden. Često je riječ o alternativni koja sadrži rješenje problema, kao što je, primjera radi, razmjena informacija, promocija, edukativna kampanja i slično. Različite opcije se mogu postaviti detaljnom analizom problema, potrebnim konsultacijama sa zainteresovanim učesnicima i kroz uporedni prikaz rješenja u drugim zemljama koje imaju isti ili sličan problem. Ovo je način i sredstvo da se kreatori politika i sve ostale zainteresovane strane informišu zašto su neke opcije prihvatljive, odnosno neprihvatljive, odnosno da se objasni zašto su neke odluke donesene. Prije nego što se predlože opcije za rješavanje konkretnog problema, potrebno je imati u vidu širok spektar mogućih opcija za rješavanje nekog problema.

1. Sve opcije bi se trebale zasnivati na sljedećim principima:
2. predložene opcije trebaju biti usmjerene na otklanjanje neželjenih efekata uočenih problema;
3. predložene opcije se primjenjuju kada su neophodne i i trebaju biti proporcionalne riziku koji nastaje kao posljedica problema;
4. predložene opcije predstavljaju odgovorno rješenje u posmatranom sektoru i za zainteresovane učesnike;
5. predložene opcije su rezultat transparentnog procesa procjene i obavljenih konsultacija;
6. predložene opcije usklađene sa ostalim postojećim propisima.

Politike u sektorima koncesija i JPP-a bi trebalo da se sprovedu kao dio opšte strategije reforme javnog sektora, tj. da proizilazi iz ove strategije i da je u potpunosti usklađen sa njenim cjevima. Od posebnog je značaja i izbor projekata koji će se realizovati po nekom od modela koncesija, odnosno JPP-a. Plan realizacije projekata koncesija i JPP-a treba biti integrisan u srednjoročni budžetski ciklus, a glavna pitanja koja se postavljaju u vezi sa implementacijom su;

- kako će se implementirati preferirana opcija,
- ko je odgovoran za implementaciju te opcije,
- koje su pretpostavke za implementaciju željene opcije,
- postoje li i da li su određeni prelazni aranžmani,
- ko je odgovoran za sprovođenje, izrađivač PUP-a, regulatori ili treće strane (savjetnici, konsultanti itd.),
- u kojoj mjeri se očekuje postupanje u skladu sa preferiranom opcijom,
- da li su sankcije odgovarajuće i proporcionalne problemu i riziku/rizicima,
- kako i kada će se uraditi "ex post" analiza sprovođenja preferirane opcije.

Kao moguće opcije nameće se naročito sljedeće:

- potrebno je unaprijediti postojeći legislativni okvir koncesija i JPP-a u BD BiH,

- potrebno je pojednostaviti procedure dodjele ugovora o JPP-u i razmotriti mogućnost profesionalizacije poslova na projektima JPP-a,
- potrebno je uraditi „up date“ postojeće legislative u BD BiH za oba posmatrana sektora,
- potrebno je kontinuirano raditi na promociji vrijednosti (koristi) koje sa sobom nose projekti koncesija i JPP-a,
- promotivne aktivnosti moraju biti puno vidljivije,
- potrebno je utvrditi javno finansiranje projekata studija izvodljivosti koncesionih projekata i projekata JPP-a,
- budžetska podrška projektima u oba sektora mora biti javno promovisana,
- sistem odgovornosti za nesprovođenje zadatih obaveza mora biti implementiran.

Kod ove pilot studije nameću nam se, kao neminovne, normativne opcije, i to jedna od sljedećih:

- Opcija 1 - status quo, uz zadržavanje postojećeg stanja, odnosno ne predlažu se bilo kakve promjene u oba sektora.**
- Opcija 2 - prečistiti odredbe ovih zakona u određenim dijelovima, kroz izmjene i dopune, a prema predloženim preporukama.**
- Opcija 3 - provesti sveobuhvatnu reformu datog pravnog okvira koji će unaprijediti stanje u posmatranim sektorima.**

Opcije po kojoj se ništa ne mijenja najmanje je prihvatljiva, posebno sa stanovišta rezultata u ovim sektorima. Bez obzira što zakon sam po sebi, i prateći podzakonski akti, ne mogu biti glavnim uzrokom problema, ipak ovi zakonski akti u nepromjenjenom obliku egzistiraju od 2006.; odnosno 2010. godine. U međuvremenu su nastupile brojne promjene u ovoj vrlo dinamičnoj oblasti.

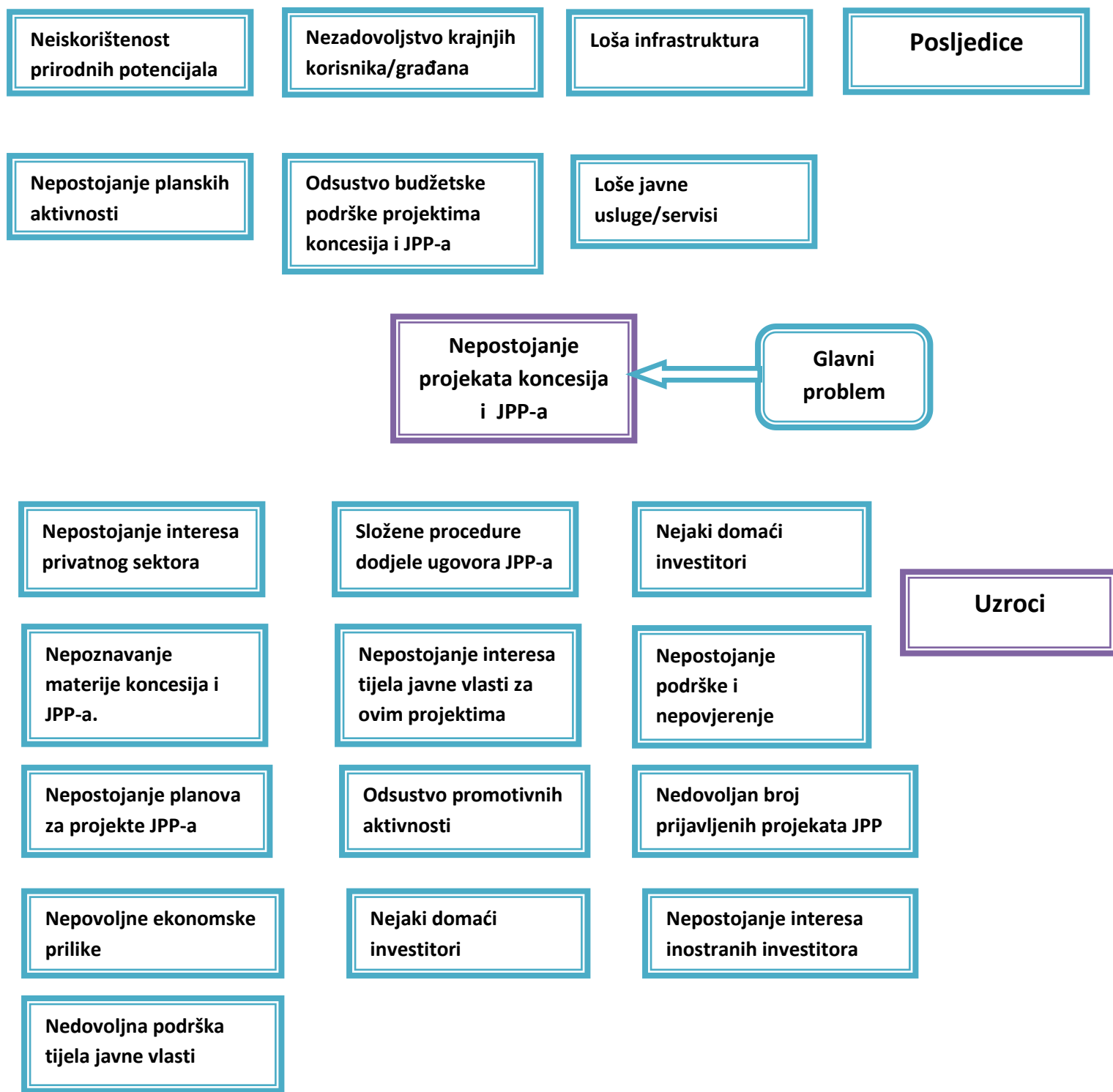
Opcija po kojoj bi se vršila sveobuhvatna reforma zahtijeva studiozne pripreme. Ni ona nije preporučljiva. Zašto? Više je razloga, jedni su političke prirode, a drugi su strukovne. Za provođenje cjelokupnih reformi uvijek je potreban šira politička platforma i podrška. U strukovnom pogledu potrebne su dobre pripreme, posebno konsultacije, kampanja, osmišljeni krajnji ciljevi, ekipiranje i budžetska podrška.

Iz pobrojanih razloga kao najoptimalnija opcija su:

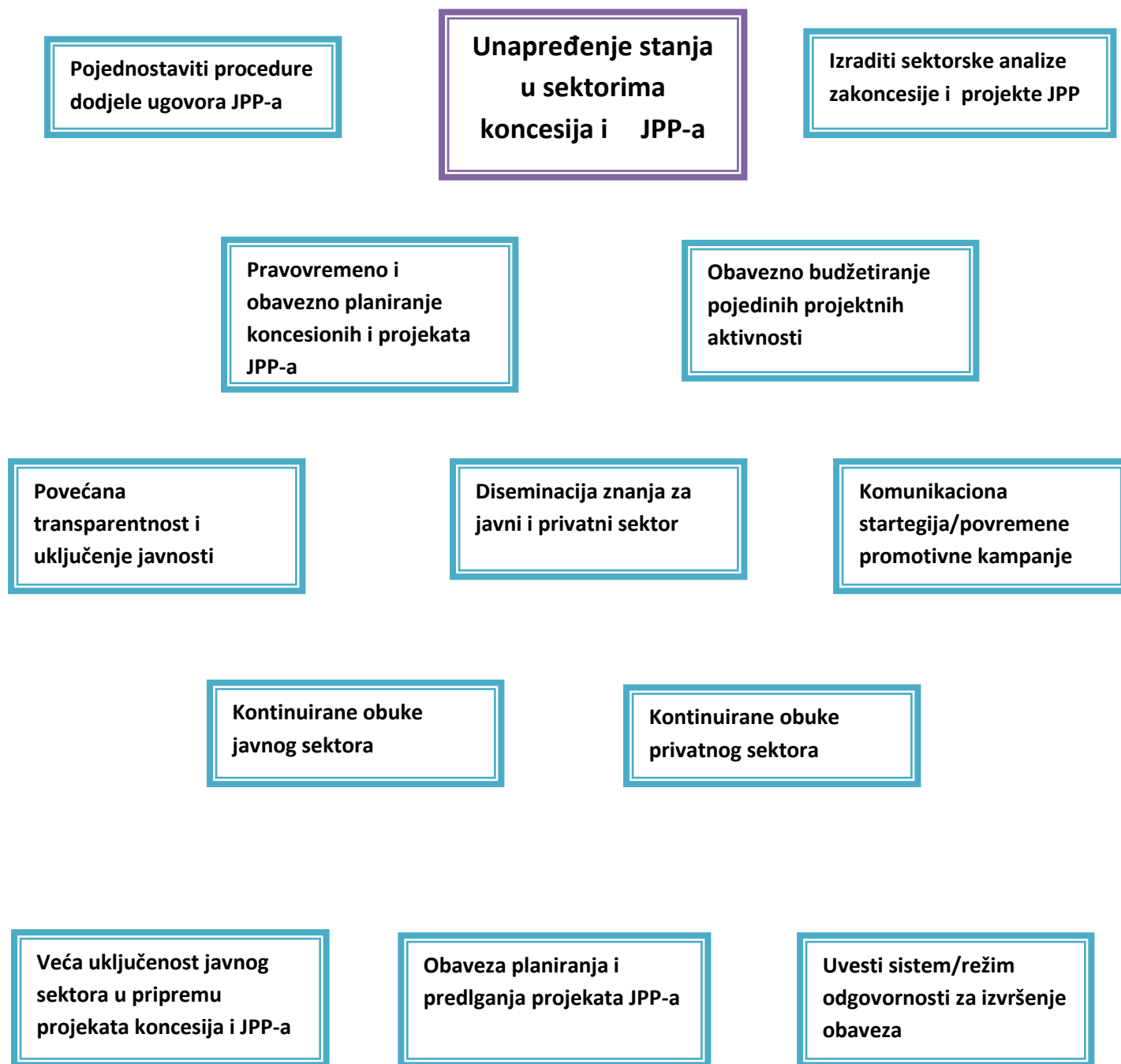
- izmjene i dopune Zakona o koncesijama, a**
- donošenje novog Zakona o JPP-u, prema predloženim preporukama.**

I ova opcija zahtijeva adekvatan vremenski okvir i dobre pripreme, odnosno sve ono što smo naveli u prethodnoj konstataciji. Procjena je da za ovu opciju treba do godinu dana za njenu punu realizaciju.

Prilog 1. Drvo problema



Prilog 2. Drvo ciljeva



Korišteni propisi

1. Statut Brčko distrikta BiH (Službeni glasnik BD BiH, br. 17/08)
2. Zakon o javno privatnom partnerstvu BD BiH (Sl. glasnik BD BiH, br. 7/10)
3. Zakon o koncesijama BD BiH (Sl. glasnik BD BiH, br. 41/06).
4. Zakon o javnoj imovini BD BiH (Sl. glasnik BD BiH, br. 28/06, 19/07 i 19/07-Pismo Supervizora Izmjena Zakona o javnoj imovini).
5. Zakon o poljoprivrednom zemljištu (Sl. glasnik BD, br. 32/04, 20/06, 19/07)
6. Zakon o javno privatnom partnerstvu RS-a (Sl. glasnik RS-a, 59/09).
7. Zakon o javno privatnom partnerstvu RH (N. novine RH, br. 78/12 i 152/14).
8. Zakon o javno privatnom partnerstvu i koncesijama R Srbije (Sl. glasnik R Srbije br. 88/11).
9. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu R Slovenije (Uradni list R Slovenije, št. 127/06).
10. Zakon o javno privatnom partnerstvu Kantona Sarajevo (Sl. novine KS-a, br. 27/11).
11. Zakon o koncesijama RS-a (Sl. glasnik RS, br. 25/02).
12. Zakon o koncesijama BiH (Sl. glasnik BiH, br. 32/02).
13. Zakon o koncesijama FBiH (Sl. novine FBiH, br. 40/02).
14. Zakon o istraživanju i eksploataciji nafte i plina u FBiH (Sl. novine FBiH, br. 77/13).
15. Zakon o koncesijama Kantona Sarajevo (Sl. novine KS, br. 27/11 i 15/13).
16. Zakon o javnim nabavkama BiH (Sl. glasnik BiH, br. 39/14)
17. Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama BiH (Sl. glasnik BiH, broj 52/05)
18. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima BD BiH (Sl. glasnik BD BiH, br. 11/01, 08/03 i 40/04)
19. Zakon o poljoprivrednom zemljištu BD BiH (Sl. glasnik BD BiH, br. 32/04, 20/06,19/07 i 10/07-Nalog Supervizora)
20. Zakon o putevima BD BiH (Sl. glasnik BD BiH, br. 43/04, 19/07, 19/09 i 9/13)
21. Zakon o upravljanju otpadom (Sl. glasnik BD BiH, br. 25/04, 1/05, 10/07, 2/08 i 9/09,)
22. Zakon o komunalnim djelatnostima BD BiH (Sl. glasnik BD BiH, br. 30/04, 24/07 i 9/13)
23. Zakon o slatkovodnom ribarstvu BD BiH (Sl. glasnik BD BiH, br. 35/05 i 19/07)
24. Zakon o šumama BD BiH (Sl. glasnik BD BiH, br. 14/10 i 26/16)
25. Zakon o politici direktnih stranih ulaganja u BiH (Sl. glasnik BiH, broj 17/98, 13/03, 48/10 i 22/15)
26. Uredba o postupku realizacije projekata javno-privatnog partnerstva (Sl. glasnik RS-a, br. 8/09 i 62/12).
27. Jedinствена pravila i procedure za izradu zakon i drugih propisa BD BiH (Sl. glasnik BD BiH, br. 1/12).
28. Pravilnik o dodjeli koncesije od 23.07.2009. g.
29. Poslovnik o radu Komisije za koncesije BD BiH od 23.07.2009. g.
30. Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26.02.2014. godine o dodjeli ugovora o koncesiji.
31. Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26.02.2014. godine o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ.

32. Direktiva 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26.02.2014. godine o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodoprivrede, energetske i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ, te vrše ispravak Direktive 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26.02.2014. godine o dodjeli ugovora o koncesiji.
33. *Guidelines for Successful Public Private Partnerships.*
34. *Green paper on Public private partnerships and community law on public contracts and concessions.*
35. *Model Legislative Provisions were prepared by the United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL).*
36. *Report of the Working Group on Privately Financed Infrastructure Projects on the work of its fifth session*
37. *Report of the United Nations Commission on International Trade Law on the work of its thirty-fourth session*
38. *Report of the Working Group on Privately Financed Infrastructure Projects on the work of its fourth session*
39. *Resource Book on PPP case studies, European Commission, EU lex, 2004*

Korištena literatura

1. Europski centar znanja za javno-privatno partnerstvo (European PPP Expertise Centre, EPEC), Priručnik za pripremu projekata JPP-a, Zagreb, 2010. godine.
 2. Građanske inicijative, Uspješna partnerstva na putu ka EU, Brošura o JPP u Srbiji, Beograd decembar 2013. g.
 3. Grujić-Kalkan, M. Finansiranje razvoja lokalnih zajednica u Republici Srpskoj, Naučni časopis za ekonomiju, br. 04/12.
 4. Dokument o politici dodjele koncesija u BiH, Parlamentarna skupština BiH, Sarajevo, 2006. g.
 5. *International Monetary FUND, Public-Private Partnerships, Prepared by the Fiscal Affairs Department (In consultation with other departments, the World Bank, and the Inter-American Development Bank) Approved by Teresa Ter-Minassian, March 12, 2004.*
 6. Izvještaj revizije učinka, prepreke učinkovitom upravljanju javnom imovinom u Brčko distriktu BiH, Brčko, juli 2014. g.
 7. Izvještaj o reviziji finansijskog poslovanja Kancelarije za upravljanje javnom imovinom BD BiH za period od 01.01. do 31.12. 2010. g.
 8. Izvještaj revizije učinka, Planiranje budžeta kapitalnih potreba saobraćajne i komunalne infrastrukture u Brčko distriktu BiH, Ured-Kancelarija za upravljanje javnom imovinom BD BiH, Brčko, 2016. g.
 9. Izvještaj revizije učinka Upravljanje koncesijama u Federaciji BiH, Ured za reviziju institucija FBiH, Sarajevo, 2011. g.
 10. Javno privatno partnerstvo kao instrument unapređenja javnih usluga na lokalnom nivou, SNV Holandska organizacija za razvoj & Centar za menadžment, razvoj, i planiranje - MDP Inicijative, Banja Luka, 2009. godine.
1. Javno privatna partnerstva u Crnoj Gori, odgovornost, transparentnost i efikasnost, Izdavač Alternativa, Podgorica, 2012. g.
 2. Javno privatno partnerstvo u Republici Srpskoj, Vlada Republike Srpske, Ministarstvo finansija, str. 142–151. Banja Luka, 2104. godine.
 3. Jurić, D. Statusno javno privatno partnerstvo, Zbornik Pravnog fakulteta Rijeka, (1991) v. 32, br. 1, 297-318 (2011). godine.
 4. Juričić, D. Ekonomija javno-privatnog partnerstva, Ekonomski pregled (7-8) 452-468 (2008), Rijeka, 2008. godina.
 5. Juričić, D.; Brajković, D. Primjena modela projektnog financiranja u ponudi stambenog i polsovnog prostora, Centar za upravljanje poslovnim financijama, Rijeka,
 6. Kačer, H. Kružić, D. Perković, A.; Javno-privatno partnerstvo; Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, 3/2008., str. 603.-640.
 7. Lazarević, D. Komentar Zakona o javnoj svojini, prvo izdanje, Poslovni biro, Beograd, 2011. godine.
 8. Marenjak, S. Priprema metodologije value for money for PPP, project assesment, Project devolopment of the concept of the VfM that fit best in Serbias legal and economic contexts for PPP and concessions, Beograd, 2010. godine.

9. Marenjak, S. Kušljčić, D. Pravni okvir javno privatnog partnerstva, Građevinar, Vol. 61 No. 02. , 2009. godine.
10. Mioković T. Načela i primjena javno-privatnih partnerstva u projektima izgradnje infrastrukture, Magistarski rad, Ekonomski fakultet u Sarajevu, Sarajevo, 2012. godine.
11. Metodologija za analizu dobijene vrijednosti u odnosu na uložena sredstva (Value for Money) u javno privatnom partnerstvu i koncesijama, Komisija za JPP R Srbije, Beograd, 2013. godine.
12. NALED, R Srbija, Kako do dobrog projekata, Javno privatno partnerstvo, USAID, 2104. godine.
13. Persoli, A.M.; Javno-privatno partnerstvo u funkciji zadovoljavanja javnih potreba, Hrvatska javna uprava, god. 10. (2010.), br. 4., str. 1019–1044.
14. Projekat Javno-privatno partnerstvo, PARCO, Ured koordinatora za reformu javne uprave, Analiza postojećeg zakonodavstva u području JPP-a i usklađenost s relevantnim zakonodavstvom Europske unije.
15. Public Private Partnership and Concesion Act, Serbia, Practitioners guide, Beograd, 2014. g. preuzeto sa: www.ppp.gov.rs
16. Savanović, S. Finansiranje lokalnog razvoja, Agencija za razvoj preduzeća Eda, Banja Luka, 2009. godine.
17. SIGMA, Strukovni pregled, Koncesije i javno privatna partnerstva u Bosni i Hercegovini, Finalni izvještaj, Sarajevo, 2009. godine.
18. Strategija razvoja Brčko Distrikta BiH za period 2008.-2017. godina, Ekonomski institut, Bijeljina, 2009. g.
19. Šikić, M. i Stančić, F.; Pravna narav ugovora o koncesiji; Zbornik Radova Pravnog Fakulteta u Splitu. 2011; 48(2):419-441.
20. Usporedni prikaz implementacije koncepta JPP-a u odabranim zemljama Centralne i Jugoistočne Evrope, Grubišić, Z., Musabegović I., Kamenković S., Beogradska bankarska akademija, Beograd, Srbija, 2015. godine.
21. Vodič kroz postupke odobravanja projekata u Agenciji za javno privatno partnerstvo namijenjen tijelima središnje i lokalne javne uprave, Twinning light projekt: "Jačanje administrativnog kapaciteta Agencije za javno-privatno partnerstvo pri provedbi novog Zakona o javno privatnom partnerstvu, Zagreb, 2007. godina.
22. Vuković, V. (2014). Primjena modela javno privatnog partnerstva u Republici Srpskoj, Anali poslovne ekonomije, br. 10, str. 142- 151.

Web izvori

www.bdcentral.net/index.php/hr

www.revizija-bd.ba

www.vijeceministara.gov.ba

www.bdcentral.net

www.gov.me

www.fbihvlada.gov.ba

www.vladars.net

www.srbija.gov.rs

www.vlada.mk

<https://vlada.gov.hr>

www.vlada.si

www.mf.gov.si

www.naled-serbia.org

www.aik-invest.hr

www.uncitral.org

www.rcc.int

www.koncesije-rs.org

www.koncesijebih.ba