

JAVNO PRIVATNO PARTNERSTVO U KONCESIJAMA I JAVNIM NABAVKAMA

Milomir Amović

Komisija za koncesije BiH

Sažetak: *Koncesije i javne nabavke u Bosni i Hercegovini uređene su posebnim zakonima, a dosadašnja praksa pokazuje da ovako uređene ove oblasti nisu opravdale očekivanja. Naime u svijetu je u poslednjih petnaestak godina razvijen poseban oblik zajedničkog učešća javnog i privatnog sektora u finansiranju infrastrukture i usluga kroz tzv. Javno-Privatno-Partnerstvo (Public Private Partnership – PPP). Evropska Unija je taj model posebno uredila svojim aktima i sve zemlje članice ga uspješno primjenjuju u finansiranju saobraćajne infrastrukture, izgradnji javnih ustanova, izgradnji sportskih i turističkih sadržaja, uređenju i zaštiti okoliša, pružanju javnih usluga i sl. Stoga ovdje izlažemo osnovne aspekte uređenja koncesija i javnih nabavki u Bosni i Hercegovini i Evropsku praksu u ovim oblastima.*

Ključne riječi: *koncesije, javne nabavke, privatni kapital, javno-privatno-partnerstvo.*

Summary: *Concessions and public procurements in Bosnia and Herzegovina are regulated by separated laws. So far experience shows that such regulation did not meet expectations. Namely, in last fifteen years in the world specific participation of public and private sector were developed for the financing of infrastructure and services through Public Private Partnership. European Union developed legislative framework for this model and all countries implement it successfully for financing of transport infrastructure, public buildings, sports and turistic facilities, environmental and public services, etc. Therefore, the main aspects of concessions and public procurements in Bosnia and Herzegovina, as well as European practices in these areas will be presented in this work.*

Key words: *concessions, public procurement, assets, public private partnership*

1. Uvod

Već duži niz godina Bosna i Hercegovina se nalazi u fazi tranzicije, promjene vlasničke strukture i reforme u skoro svim oblastima društvenog života. Njena opredijeljenost a za evropske integracije rezultirala je potpisivanjem Sporaza o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom. Da bi mogla postati i njenim punopravnim članom, jedan od uslova je svakako izgradnja infrastrukture u svim segmentima, izgradnja javnih i društvenih ustanova, unapređenje javnih usluga i dostizanje standarda Evropske Unije. Nesumnjivo da je za realizaciju ovih planova neophodno investirati veoma zamašna finansijska sredstva. Za javno finansiranje postoje tri mogućnosti: direktno državno finansiranje, državno kofinansiranje koje podrazumijeva aktivno učešće međunarodnih finansijskih institucija i ograničeno državno finansiranje koje se odnosi isključivo na davanje garancija, tj. pokrivanje rizika koji ne može biti pokriven tipičnim ekonomskim i/ili komercijalnim sredstvima. Međutim tradicionalnim javnim finansiranjem takve investicije nije moguće realizovati u BiH što upućuje na potrebu angažovanja stranog i privatnog kapitala a koncesionarstvo i PPP predstavljaju jedan od posebno pogodnih oblika za takvu vrstu ulaganja.

2. Pravni okvir za koncesije i javne nabavke u Bosni i Hercegovini

Oblast koncesija i javnih nabavki u Bosni i Hercegovini uređeni su posebnim zakonima.

Koncesije su uređene Zakonom o koncesijama BiH⁶⁸, Zakonom o koncesijama Republike Srpske⁶⁹ i Zakonom o koncesijama FBiH⁷⁰. Zakonima se propisuju uslovi pod kojima se mogu dodjeljivati koncesije, nadležnosti za dodjelu koncesija, institucionalna struktura, tenderski postupak, sadržaj i djelovanje ugovora o koncesiji, prava i obaveze koncesionara kao i druga pitanja vezana za rad Komisija za koncesije u BiH. Zakonima se propisuje da predmet koncesija između ostalog može biti izgradnja i korištenje ili korištenje puteva i pripadajućih infrastrukturnih objekata, željezničkih pruga, plovnih kanala, luka i aerodroma, izgradnja energetskih objekata i sl.

Javne nabavke uređene su jedinstvenim Zakonom o javnim nabavkama u BiH⁷¹ a osnovni principi koje ovaj Zakon propisuje u najkraćem se mogu definisati kao principi ekonomičnog korištenja javnih sredstava i jednakog tretmana dobavljača. Zakon definiše ugovorne organe na koje se primjenjuju odredbe Zakona, tj. sve organe uprave (na državnom, entitetskom ili lokalnom nivou), javne subjekte i javna preduzeća (na primjer preduzeća koja pružaju javne i komunalne usluge). Prema ovom Zakonu, postupci javnih nabavki se primjenjuju u svim javnim nabavkama s ciljem obezbjeđivanja robe, radova i usluga, uključujući i one koje ugovorni organi direktno ili indirektno subvencioniraju, kao i u okvirnim sporazumima. Postupci se primjenjuju na sve ugovore čija je vrijednost iznad ustanovljenih vrijednosnih razreda, osim opštih izuzetaka koji su posebno navedeni. Odredbe Zakona ne primjenjuju se na ugovore koji se odnose na državne tajne, posebne mjere sigurnosti i sl.

Shodno prednjem može se konstatovati da je postojeći pravni okvir u području koncesija i javnih nabavki u Bosni i Hercegovini isuviše fragmentiran. Naime Zakon o javnim nabavkama (ZJN) se očito ne odnosi na dodjeljivanje ugovora o koncesiji, iako se o tome može diskutovati u smislu definicije “ugovora o javnoj nabavci”, a koja se koristi u Zakonu o javnim nabavkama, koja je – bar u principu – dovoljno široka da obuhvata i ugovor o koncesiji. Definicija koncesije je u zakonima o koncesijama u BiH, s druge strane, toliko široka da obuhvata i javne ugovore (javne nabavke). Pored toga, ni u jednom od Zakona nije regulisano dodjeljivanje ugovora o javno-privatnom partnerstvu kako je to uredila Evropska Unija. Razvoj PPP doveo je do opšte promjene uloge javnog sektora u ekonomiji, koja se iz uloge direktnog učesnika mijenja u ulogu organizatora, regulatora i kontrolora. Projekti PPP-a veoma su pogodni kod finansiranja infrastrukture, energetike, javnih ustanova (škola, bolnica, studentskih kampusa.), turističkih i sportskih sadržaja kao i pružanju kvalitetnije javne usluge građanima. Iz tih razloga Evropska Unija je klasični institut koncesije u potpunosti „modifikovala“ i uspostavila nove odnose javnog i privatnog sektora kroz tzv. Javno-Privatno Partnerstvo.

2. EU politika i pravni okvir za koncesije, javne nabavke i PPP

Klasični pojam “Koncesije” u Ugovoru o Evropskoj zajednici ili drugim izvorima primarnog zakona EU nije definisan. U sekundarnom pravu EU, definicija koncesija može se naći u Direktivi 2004/18/EC, gdje se spominju dvije vrste koncesija: “koncesije za javne radove” i “koncesije za usluge”. Član 1.(3.) Direktive 2004/18/EC definiše “koncesije za javne radove” kao ugovor iste vrste kao što je i ugovor o javnim radovima, osim činjenice da se radovi koje je potrebno izvesti sastoje ili samo od prava eksploatacije rada ili od ovog prava uz plaćanje. “Javni ugovor” je ugovor o novčanom interesu zaključen, u pisanoj formi, između jednog ili

⁶⁸ Zakon o koncesijama BiH, Sl.glasnik BiH 32/02

⁶⁹ Zakon o koncesijama RS, Sl. glasnik RS 25/02

⁷⁰ Zakon o koncesijama FBiH, Sl. novine FBiH 40/02

⁷¹ Zakon o javnim nabavkama u BiH, Službeni glasnik BiH 49/04.

više privrednih subjekata i jednog ili više ugovornih vlasti, čiji je predmet obavljanje radova, pružanje usluga ili opskrba⁷². Ne postoji jasna (pravna) definicija na nivou EU o tome šta čini javno-privatno partnerstvo (PPP). Načelno, javno-privatno partnerstvo može biti opisano kao bilo koji oblik saradnje između javnih organa i privatnih privrednih subjekata, često sa ciljem osiguravanja financiranja, izgradnje, obnove, upravljanja i održavanja infrastrukture (radovi) i/ili pružanja usluga (vidi *Zelenu knjigu o javno-privatnom partnerstvu i zakonodavstvo Zajednice o javnim ugovorima i koncesijama*, Evropska komisija, 30. april 2004. godine, COM (2004) 327 finalni). Prema Zelenoj knjizi razlikuju se dva osnovna oblika javno – privatnog partnerstva:

- *Javno- Privatno Partnerstvo ugovorne prirode (PPP), u kome se partnerstvo između javnog i privatnog sektora zasniva na isključivo ugovornim vezama.*
- *Javno- Privatno Partnerstvo institucionalne prirode (IPPP), uključujući saradnju javnog i privatnog sektora u okviru posebnih institucionalnih tijela.*

U februaru 2008. godine, Evropska komisija je objavila „The Interpretative Communication“⁷³ o primjeni propisa EU o javno-privatnim partnerstvima i koncesijama na “institucionalizirana javno- privatna partnerstva ” (IPPP)⁷⁴. Razlika između javno-privatnih partnerstava i IPPP je da u strukturi IPPP-a javni partner ulazi u subjekt sa mješovitim kapitalom kako bi obavio zadatke koji je tom subjektu dodijelio javni partner kroz javni ugovor ili koncesiju. Ipak, Evropska komisija je pripremila neformalni “Vodič za osnovne administrativne strukture neophodne za primjenu *Acquisa za partnerske zemlje koje su angažovane u procesu aproksimacije svog zakonodavstva sa onim koji postoji u EU*” koji je zadnji put ažuriran u maju 2005. godine. U ovom Vodiču, Komisija prezentira svoje stanovište u smislu toga koje su institucije neophodne u oblasti javnih nabavki i PPP u cilju zadovoljavanja kriterija EU. Evropska komisija preporučuje osnivanje dva odvojena tijela za javne nabavke i PPP:

Centralna jedinica za politike (donosioci politika): Ovakva centralna jedinica se smatra ključnom za uspješnu implementaciju zakonodavstva o javnim nabavkama i za stvaranje efikasnog sistema javnih nabavki. Kakava god da je unutrašnja organizacija države, centralna jedinica za politike ima tri osnovna zadatka koja treba obaviti: (1) organizovanje/upravljanje politikama javnih nabavki; (2) izrada zakonodavstva i davanje operativne podrške (npr. smjernica i uputstava); (3) davanje informacija, omogućavanje kontrole i poduzimanje neophodnih korekcija.

Tijela za monitoring i reviziju: Ova tijela, bez obzira da li su sudska ili upravna, su od suštinske važnosti za pripremu za provođenje i samo provođenje zakonodavstva o javnim nabavkama. Kroz administrativnu kontrolu – prije ili nakon dešavanja – verifikuju se procedure dodjele nezavisno od bilo kakve žalbe. Tijela za žalbe i sudije intervenišu po žalbi osobe koja je oštećena u proceduri dodjele. Cilj ovog sistema pravnog lijeka je omogućiti da se odluke koje ugovorni organi donesu revidiraju efikasno i posebno što je prije moguće.

U zavisnosti od vlastitih razvojnih potreba, resursa i ranijih iskustava u zemljama EU javno-privatno partnerstvo se naročito razvilo u sektorima infrastrukture (izgradnja i rekonstrukcija puteva, željeznice, aerodroma, luka), u sektorima javnih usluga (škola, bolnica, zatvora, studentskih kampusa i sl.) i sektoru ekologije.

Takođe postoje različiti institucionalni i administrativni pristupi javno –privatnom partnerstvu. Španija je 2003. god. donijela Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama⁷⁵. Njihovo

⁷² Preciznije, radom se smatraju “radovi u okviru značenja propisanog Direktivom 2004/18/EC”: [vidi član 1. (2.) (b) Direktive 2004/18/EC].

⁷³ U nekim dokumentima prevedeno kao „Tumačenjski komunike“

⁷⁴ EC Interpretative Communication on IPPP, 5. februar 2008. godine, C(2007)6661

⁷⁵ Izvor, Ministerio de fomento, www.mfom.es, januar 2007.

Ministarstvo razvoja i investicija bavi se isključivo koordinacijom PPP projekata. U većini ostalih ministarstava Španske vlade osnovane su tzv. PPP jedinice kojima koordinira Ministarstvo razvoja i investicija. Ovim modelom Španija je izgradila kompletnu željeznicu, 12.000 km autoputeva, dva aerodroma i nekoliko morskih luka, a u zadnjih 5 godina izbacila je na koncesiono tržište oko 300 PPP projekata ukupne vrijednosti od 23 milijarde eura. Sličan pristup je i u Portugaliji koja je 1985 godine imala svega 120 km autoputeva da bi do 2007. godine ovim modelom bilo izgrađeno 2300 km autoputeva⁷⁶. Britanska organizacija Partnerships UK [osnovana 2000. godine u cilju podrške implementaciji projekata *Privatno-financijske inicijative* (PFI), a koja je 51% u vlasništvu privatnog sektora i 49% britanske Vlade], je osnovala Operativnu radnu grupu (OTF) radi davanja podrške ugovornim organima. Grčka je osnovala posebni „Specijalni sekretarijat za PPP“ koji je u sastavu Ministarstva finansija sa sličnom ulogom kao i OTF.

3. Zaključak

Bosna i Hercegovina je oblast koncesija i javnih nabavki uredila na „tradicionalni“ način koji je u Evropi već odavno prevaziđen. Da bi unapredila investicije i privukla privatni kapital ove oblasti je potrebno urediti u skladu sa Evropskim zakonodavstvom i najboljom praksom.

Literatura

1. A. Mužina: Koncesije, pravna uređitev v Republiki Slovenija, Založniška hiša Primath, Ljubljana, 2004.
2. B. Ivković, M. Pavić, J. Luković: Koncesije po BOT modelu, Prometej, Novi Sad, 1999.
3. D. Popov: Neka aktuelna pitanja razvoja konc. i dobara u opštoj upotrebi, Privr. priručnik, Beograd, 1991.
4. Dj. Slijepčević, Teorijski aspekti koncesionarstva, Acta Economica, ekon. Fakultet B. Luka 2006.
5. I. Bajrambašić: Dostignuća u finansiranju infrastrukture, Grafika Šaran, Sarajevo, 2003.
6. J. Bendeković: Vodič za analizu troškova i koristi investicionih projekata, Denona, Zagreb, 2007.
7. J. Brežanski, J. i dr.: Javno-privatno partnerstvo i drugi načini upravljanja nekretninama, Grafički zavod Hrvatske, Zagreb, 2007.
8. J. Perić, D. Dragičević: Partnerstvo javnog i privatnog sektora, Fintrade d.o.o, Rijeka, 2006.
9. J. Sejmenović: Akcionarstvo i hartije od vrijednosti, Univerzitet poslovnih studija Banjaluka, 2008.

⁷⁶ IEP, Instituto das estradas de Portugal