



## **Goran Amović**

Agencija za usluge poslovnog savjetovanja  
CONSECO

✉ [g\\_amovic@yahoo.com](mailto:g_amovic@yahoo.com)



## JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO U ZEMLJAMA ZAPADNOG BALKANA

### PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE WESTERN BALKAN COUNTRIES

**Summary:** *In the dynamic conditions of the global economy, the processes of development of national economies require the need for capital public investment in infrastructure, especially in the fields of transport, energy, telecommunications, water management, etc. and the provision of public services in the field of general social activities (education, health care, culture, sports, social issues, etc.). Demand for better infrastructure and a more efficient public service, with limited public sector capacity, poses a serious challenge for most countries, especially the less developed ones, and requires a new public sector role, a new approach, and new strategies. In the context of the above, public-private partnership (PPP) provides a framework for more efficient realization of public investments - faster construction, lower costs, optimal risk allocation, more efficient management, better public service, etc. This paper will outline the most important features of the PPP model, with reference to the chronological development of the PPP institutional framework in Bosnia and Herzegovina, Serbia and Croatia, and an overview of the most important PPP projects implemented in the Western Balkans.*

**Keywords:** public-private partnership, Western Balkans

**JEL classification:**

**Rezime:** *U dinamičnim uslovima globalne ekonomije procesi razvoja nacionalnih privreda zahtijevaju potrebu kapitalnih javnih ulaganja u infrastrukturu, naročito u oblasti saobraćaja, energetike, telekomunikacija, vodoprivrede itd. te pružanja javnih usluga u domenu opštih društvenih djelatnosti (obrazovanje, zdravstvena zaštita, kultura, sport, socijalna pitanja i dr.). Potražnja za kvalitetnijom infrastrukturom i efikasnijom javnom uslugom, uz ograničene kapacitete javnog sektora, predstavlja ozbiljan izazov za većinu zemalja, posebno onih manje razvijenih, i zahtjeva novu ulogu javnog sektora, novi pristup i nove strategije. U kontekstu naprijed navedenog, javno-privatno partnerstvo (JPP) obezbjeđuje okvir za efikasniju realizaciju javnih investicija - bržu izgradnju, manje troškove, optimalnu alokaciju rizika, efikasnije upravljanje, kvalitetniju javnu uslugu itd. U ovom radu će biti izvršen prikaz najvažnijih karakteristika modela javno-privatnog partnerstva, s osvrtom na hronološki razvoj institucionalnog okvira JPP u Bosni i Hercegovini, Srbiji i Hrvatskoj, i pregledom najvažnijih projekata realizovanih u zemljama zapadnog Balkana po modelu JPP.*

**Ključne riječi:**

**JEL klasifikacija:**

## UVOD

Tokom devedesetih godina XX vijeka zemlje zapadnog Balkana su se nalazile u tranzicionim uslovima prelaska iz jednog u drugi društveni poredak. Ovo vrijeme je označeno turbulentnim političkim ambijentom, neuspješnim privatizacijama, promjenama vlasničke strukture, uz devastiranu privredu i javnu infrastrukturu. Reforme koje su se odvijale u skoro svim oblastima društvenog života umnogome su usporile ekonomski i privredni razvoj zemalja zapadnog Balkana, u prvom redu Bosne i Hercegovine, Srbije i Hrvatske. Ovi aspekti su se reflektovali u tome da Bosna i Hercegovina danas ima najlošiju saobraćajnu infrastrukturu u regionu, Hrvatska je kao država saobraćajno i infrastrukturno izuzetno nepovezana u južnim dijelovima svoje teritorije, dok Srbija tek razvija svoju mrežu autoputeva, uz neriješena brojna infrastrukturna

pitanja svojih najvećih gradova. Da bi se prevazišli svi ovi problemi, potrebna su značajna finansijska sredstva, kojima ove zemlje trenutno ne raspolažu. Činjenica je da sredstvima neophodnim za efikasnu realizaciju navedenog ne raspolaže ni većina zapadnih ekonomija, stoga je potrebno obezbijediti angažovanje resursa privatnog sektora. Javno-privatno partnerstvo predstavlja jedan od posebno pogodnih oblika investiranja privatnog kapitala u finansiranju investicija u oblasti pružanja javnih usluga, izgradnji infrastrukturnih i drugih javnih dobara u cilju zadovoljenja javnih i društvenih potreba. "U uslovima limitiranosti budžetskih sredstava, JPP se pojavljuje kao model kojim se brže dolazi do stvaranja pretpostavki za kvalitetno pružanje javnih usluga i zadovoljenje javnih potreba" (Savanović, 2009).

## 1. POJAM I MODELI JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA

"Sve definicije javno-privatnog partnerstva imaju određene zajedničke karakteristike, kao što su: (1) javno-privatno partnerstvo se uvijek odnosi na kooperaciju dva ili više subjekata (od kojih je najmanje jedan subjekat javnog karaktera), (2) svaki subjekat je principal, (3) odnos je dugoročan, stabilan i zasnovan na obostranim ili komplementarnim koristima, (4) subjekti prenose materijalne ili nematerijalne resurse na partnerstvo i (5) rizik i odgovornost se distribuiraju na sve učesnike u partnerstvu" (Benković, 2011).

Javno-privatno partnerstvo ima veliki broj tumačenja. Svjetska banka JPP definiše kao "dugoročni ugovor između privatne strane i državnog entiteta, za obezbjeđenje javnog dobra ili

usluge, u kojoj privatna strana snosi značajan rizik i odgovornost za upravljanje, a naknada je povezana sa performansama" (World Bank Group, 2014). Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD, 2012) JPP definiše kao vrstu ugovora u kome privatni investitor obezbjeđuje usluge i infrastrukturu koju obično osigurava javni sektor. Prema Ostrižek i saradnicima (2007), "JPP je ugovoreno partnerstvo javnog i privatnog sektora koje dovodi do isporuke javne infrastrukture i usluga uz korištenje sposobnosti oba partnera najprikladnijom raspodjelom resursa, odgovornosti, rizika i povezanih prihoda".

JPP može biti organizovano na više načina i uspostavljeno u različitim privrednim i neprivred-



nim djelatnostima. Prema Zelenoj knjizi o javno-privatnim partnerstvima (Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, European Commission Communication COM, 327 Final, 2004) razlikuju se dva osnovna oblika, odnosno modaliteta javno-privatnog partnerstva:

- Ugovorno JPP, kada je partnerstvo između javnog i privatnog sektora zasnovano isključivo na ugovornom odnosu,
- Institucionalno JPP, kada se partnerstvo između javnog i privatnog sektora realizuje kroz osnivanje zajedničkog preduzeća.

Ugovorno JPP se realizuje na način da privatni partner pruža neposrednu uslugu krajnjim korisnicima, uz nadzor koji vrši javni sektor. Osnovna karakteristika ugovornog oblika JPP je dugoročna ugovorna saradnja (25 do 30 godina) između predstavnika javnog sektora i privatnog partnera. Drugo obilježje ovog oblika jeste metoda naknade za koncesionara, koja se sastoji od naknade koju plaćaju krajnji korisnici usluga uz (ako je tako ugovorom predviđeno) dodatne subvencije javnog sektora. Ugovorni modalitet JPP pretpostavlja da privatni partner projektuje, finansira, gradi, održava i upravlja infrastrukturom i javnom uslugom u ime javnog sektora (npr. škole, bolnice, zatvori, zgrade za potrebe vlade, komunalna infrastruktura i sl.). Najistaknutiji primjer ugovornog oblika JPP je uspostavljanje privatne finansijske inicijative (PFI), modaliteta koji je razvijan i usavršavan u Velikoj Britaniji, koji je dobio svoju nadogradnju 2012. godine kroz PFI 2, i putem kojeg je ova zemlja izgradila i rekonstruisala desetine škola, bolnica i ostalih građevina javne i socijalne infrastrukture. U ovom modelu naknada privatnom partneru nema oblik naknade koju plaća krajnji korisnik za upotrebu građevine ili usluga, već se vrši redovno plaćanje od strane javnog partnera. Ova plaćanja mogu biti fikсна, ali se mogu izračunati i pomoću varijabli, npr. na osnovu raspoloživosti građevine i/ili predmetnih usluga, ili čak nivoa korištenja građevine.

Institucionalni oblik JPP podrazumijeva osnivanje zajedničkog privrednog društva javnog i privatnog sektora u svrhu realizacije određenog javnog projekta ili pružanja javnih usluga. Udjeli, odgovornosti, međusobne obaveze, raspodjela rizika i upravljanje takvom institucijom su definisani ugovorom o osnivanju. Institucionalni oblik JPP može biti realizovan osnivanjem nove institucije ili preuzimanjem udjela i kontrole u postojećoj javnoj instituciji od strane privatnog partnera. Institucionalni oblici JPP dominantno se primjenjuju za javne usluge koje mogu biti od velike važnosti za javni sektor, zbog čega je potrebno da javni sektor zadrži dio kontrole i nadzora nad pružanjem usluga (npr. saobraćajna infrastruktura, vodosnabdijevanje, isporuka električne energije i sl.).

U zavisnosti od stepena uključenosti javnog i privatnog sektora u projektovanje, izgradnju, finansiranje, održavanje i upravljanje, moguće je razlikovati nekoliko osnovnih modela javno-privatnog partnerstva.

Tradicionalni JPP model - BOT (build-operate-transfer) karakterističan je po tome što u ovom ugovoru privatna strana preuzima odgovornost za izgradnju (B) i upravljanje (O) imovinom. Budući da nakon izgradnje privatni sektor ima ugovornu obavezu da dugoročno upravlja objektom, ovaj model ima za cilj motivisati privatnog partnera za odgovorno upravljanje troškovima u ranoj fazi izgradnje, zadržavajući pritom kvalitet gradnje, kako bi u fazi iskorišćenja objekta troškovi održavanja bili optimalni. U BOT ugovoru kapitalna ulaganja provodi privatna strana, dok je za finansiranje projekta zadužen javni sektor, koji zadržava finansijski rizik. Nakon isteka ugovora, vlasništvo nad imovinom se prenosi (T) na javni sektor, pod uslovima definisanim ugovorom, uz mogućnost produženja ugovora. BOT projekti su obično veliki, greenfield infrastrukturni projekti koji bi u tradicionalnom sistemu javnih nabavki inače bili finansirani, izgrađeni i upravljani isključivo od strane vlade.

DBFO (design-build-finance-operate) je najčešće korišćen model JPP koji privatnom sektoru omogućava da osmisli, finansira i izgradi javno dobro, uzima ga u dugoročni najam i njime upravlja (ostvaruje prihod u ugovorenom periodu), a nakon isteka najma predaje ga javnom sektoru.

Od ostalih modela najzastupljeniji su:

- Održavanje i upravljanje (operation, maintenance - OM). U ovom modelu u skladu s potpisanim ugovorom i pod određenim uslovima privatna firma upravlja javnom imovinom, koja i dalje ostaje u državnom vlasništvu.
- Izgradnja, posjedovanje i upravljanje (build, own, operate - BOO). Privatni sektor finansira, gradi i upravlja dobrom u svom vlasništvu. Ovdje postoje i određena ograničenja za privatni sektor koja proizlaze iz precizno definisanog ugovora i sprovode se kroz permanentno regulisanje od strane odgovarajućih struktura javne vlasti.
- Izgradnja, posjedovanje, upravljanje i prenos (build, own, operate, transfer - BOOT). Javni sektor daje franšizu privatnoj kompaniji za finansiranje, dizajn, izgradnju i upravljanje dobrom, kao i pravo da naplaćuje korišćenje tokom određenog perioda. Nakon isteka ugovorenog perioda vlasništvo nad dobrom se predaje javnom sektoru. Privatni sektor preuzima u potpunosti i operativno upravljanje određenim infrastrukturnim objektom za vrijeme trajanja ugovora.
- Kupovina, izgradnja i upravljanje (buy, build, operate - BBO). Javni sektor vrši transfer javne imovine privatnom (ili mješovitom) entitetu koji istu unapređuje i njome upravlja tokom određenog vremenskog perioda.
- Licenca upravljanja (Operation License). Često se koristi kod IT projekata kada privatna kompanija dobija dozvolu ili pravo da pruža javnu uslugu u određenom vremenskom razdoblju.

## 2. JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO U BOSNI I HERCEGOVINI

Bosna i Hercegovina spada u red zemalja koje nisu učinile značajnije iskorake u realizaciji projekata javno-privatnog partnerstva. Iako je šira društvena zajednica prepoznala JPP projekte kao mogućnost za razvoj infrastrukture i javne usluge, u Bosni i Hercegovini zasad ne postoji zvaničan podatak o realizovanim projektima po modelu javno-privatnog partnerstva. Brojne javne diskusije i paneli organizovani u cilju podsticaja promocije javno-privatnog partnerstva kao i inicijative lokalnih zajednica u pogledu uključivanja privatnog sektora u formi javno-privatnog partnerstva zasad nisu dali značajnije rezultate. Razloga za ovakvo stanje je više, a komplikovana

zakonska regulativa i turbulentan politički ambijent predstavljaju dva ključna negativna faktora u afirmaciji javno-privatnog partnerstva u Bosni i Hercegovini. Prvi koraci za uspostavljanje pravnog okvira za koncesije, a time i za javno-privatno partnerstvo, otpočeli su još tokom 2002. godine usvajanjem Zakona o koncesijama na nivou BiH i entiteta, Zakona o javnim nabavkama BiH i osnivanjem Komisije za koncesije, odnosno Agencije za javne nabavke BiH. U Bosni i Hercegovini postoji 12 zakona o javno-privatnom partnerstvu i 14 zakona o koncesijama, ali na nivou države Bosne i Hercegovine ne postoji zakon kojim se uređuju pitanja javno-pri-



vatnog partnerstva. Komisija za koncesije BiH, koja bi trebalo da bude centralna jedinica za javno-privatno partnerstvo i koncesije na nivou Bosne i Hercegovine, zasad nije imala značajnijih aktivnosti na polju davanja saglasnosti za koncesije, dok su aktivnosti u oblasti javno-privatnog partnerstva zanemarive. Nadležnosti za pružanje javnih usluga i izgradnju javne infrastrukture uglavnom se nalaze u nadležnosti entiteta i kantona. Republika Srpska ima Zakon o javno-privatnom partnerstvu koji je usvojila 2009. godine, dok u drugom entitetu - Federaciji BiH, ne postoji zakon, ali je zato svih 10 kantona u FBiH usvojilo odgovarajuće zakone u skladu sa svojim nadležnostima. Brčko distrikt takođe ima zakon koji uređuje ovu oblast - Zakon o javno-privatnom partnerstvu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine iz 2010. godine. Iako postoji Zakon o javno-privatnom partnerstvu, Republika Srpska još uvijek nije uspostavila centralnu jedinicu za javno-privatno partnerstvo. U oblasti koncesija posao centralnog nezavisnog regulatornog tijela obavlja Komisija za koncesije Republike Srpske, koja je dosad izdala saglasnost za 329 koncesija, uglavnom u oblasti izgradnje mini-hidrocentrala, zakupa poljoprivrednog zemljišta, eksploatacije pitke vode i tehničkog građevinskog kamena (Komisija za koncesije Republike Srpske, 2019). Iz ovoga možemo zaključiti da je Republika Srpska pod koncesiju dala uglavnom svoje prirodne resurse, te da je značajnija izgradnja javne infrastrukture i unapređenja javnih usluga izostala iz ovog procesa. U Federaciji Bosne i Hercegovine situacija u oblasti koncesija je dosta komplikovanija u odnosu na Republiku Srpsku i slična je načinu na koji je uređeno područje javno-privatnog partnerstva u ovom entitetu, s obzirom na to da na nivou Federacije BiH, ali i na nivou svakog kantona zasebno, postoji poseban zakon o koncesijama. Federalni Ured za reviziju institucija u FBiH u izvještaju iz 2011. godine zaključuje da na federalnom nivou:

- "Nema potpisanih ugovora za koncesije niti ugovora na osnovu ranije izdatih dozvola";
  - "Nedovoljan nivo planiranja pripremnih aktivnosti i nedostatak koordinacije u upravljanju koncesijama";
  - "Nerazvijena evaluacija i nedostatak aktivnosti za poboljšanje učinka u upravljanju koncesijama".
- Na nivou kantona Ured za reviziju institucija u FBiH u istom izvještaju zaključuje sljedeće:
- "Neefikasno i neblagovremeno dodjeljivanje koncesija";
  - "Neharmonizovane politike, procedure i prakse";
  - "Nedovoljna transparentnost u postupku dodjele koncesija";
  - "Postoje administrativne i druge prepreke u realizaciji koncesija";
  - "Rezultati i efekti nisu zadovoljavajući".

Prema ocjenama Federalne komisije za koncesije, FBiH godišnje gubi 200 miliona KM jer nema sklopljene sve koncesione ugovore, pa je po tome do sada izgubila 1,8 milijardi KM s obzirom na to da se na "poboljšani" zakon čeka od 2007. godine, a postojeći je "istekao" 2008. godine. Član Komisije za koncesije FBiH Mirsad Hasanić (2017) ističe: "Aktuelni zakon je onima koji su u momentu njegovog stupanja na snagu koristili bogatstva i dobra dao tri mjeseca za podnošenje zahtjeva za ugovor. To se moglo uraditi samo u ta tri mjeseca, koja su davno prošla. To je bila manjkavost zakona, taj kratak rok, jer nije bila formirana komisija ni doneseni podzakonski akti. Zato je trebalo izmijeniti zakon, ali do toga nije došlo". Dugoočekivani novi zakon o koncesijama FBiH bi trebalo da osigura da ministarstva prije dodjele koncesija obezbijede urbanističke saglasnosti, ekološke dozvole i slično. Novim zakonom je planirana i legalizacija koncedenata koji trenutno predmet koncesije eksploatišu bez ugovora. Naknade od koncesija će biti raspoređene tako da



20 odsto ide u budžet FBiH, 30 odsto kantonu i 50 odsto opštini na čijoj je teritoriji predmet koncesije.

Bosna i Hercegovina je tokom 2017. i 2018. godine u formi serije panela i info-konferencija predstavila projekat Kancelarije koordinatora za reformu javne uprave pod nazivom "Javno-privatno partnerstvo u BiH". Ovaj projekat je imao za cilj promociju javno-privatnog partnerstva kao inovativnog načina finansiranja javne infrastrukture i usluga, analizu pravnog okvira javno-privatnog partnerstva, harmonizaciju postojećih i kreiranje novih zakonskih rješenja na nivou Republike Srpske, FBiH i BiH, koji će unaprijediti poslovni ambijent za privlačenje ulaganja privatnog sektora u projekte javno-privatnog partnerstva. Iako je postojalo interesovanje medija i šire društvene zajednice, konkretniji rezultati u formi novih projekata javno-privatnog partnerstva su izostali. Kao potencijalno poželjni sektori

u Bosni i Hercegovini za realizaciju investicija po modelu javno-privatnih partnerstava kroz ovaj projekat su identifikovani sektor energetike - posebno investicije energetske efikasnosti, sektor zdravstvenih usluga, osnovna infrastruktura - posebno saobraćajna infrastruktura i sektor ekologije - naročito upravljanje čvrstim otpadom i sektor komunalnih usluga.

Zaključak je da, bez obzira na sve inicijative koje su imale za cilj pokretanje JPP tržišta u Bosni i Hercegovini, institucionalizacija koncepta javno-privatnog partnerstva u formi usvajanja zakona i propisa ne mora značiti da je uspostavljen efikasan okvir za primjenu ovog modela finansiranja. Politički ambijent, način dizajniranja i povezanost procesa mogu biti ključni faktori koji mogu uticati na efikasnu primjenu koncepta javno-privatnog partnerstva, i to su zaključna razmatranja koja se mogu izvesti na primjeru Bosne i Hercegovine.

### 3. JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO U REPUBLICI SRBIJI

Prije stupanja na snagu novog Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama u novembru 2011. godine, oblast javno-privatnog partnerstva u Republici Srbiji je bila prilično neuređena i definisana velikim brojem pojedinačnih propisa koji nisu regulisali ključna pitanja na odgovarajući način. Zakon o koncesijama iz 2003. godine predviđao je komplikovanu i dugotrajnu proceduru dodjele koncesije, što je mahom dovodilo do neuspješnih pokušaja uspostavljanja javno-privatnog partnerstva. Od nekoliko zaključenih ugovora o koncesijama u oblasti rudarstva i izgradnji autoputeva, većina njih je neuspješno završena, a ugovori su raskinuti. Na lokalnom nivou investicije privatnog sektora u infrastrukturu vršene su u skladu sa Zakonom o komunalnim djelatnostima iz 1997. go-

dine, koji je davao mogućnost da se obavljanje komunalne djelatnosti može povjeriti drugom preduzeću. Ovaj zakon je predstavljao temelj većine javno-privatnih partnerstava realizovanih na nivou lokalne samouprave u Srbiji, najviše iz oblasti održavanja čistoće i upravljanja otpadom. Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama iz novembra 2011. godine zajedno sa Zakonom o komunalnim djelatnostima i Zakonom o javnim nabavkama uspostavio je novi sistemski okvir za realizaciju projekta javno-privatnog partnerstva. Zakonom o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama uređuju se: uslovi i način izrade, predlaganja i odobravanja projekata javno-privatnog partnerstva; prava i obaveze javnih i privatnih partnera; nadležnost Komisije za javno-privatno part-



nerstvo; uslovi i način davanja koncesije; predmet koncesije; pravna zaštita u postupcima dodjele javnih ugovora, kao i druga pitanja. Javno-privatno partnerstvo u skladu s ovim zakonom podrazumijeva dugoročnu saradnju između javnog i privatnog partnera radi obezbjeđivanja finansiranja, izgradnje, rekonstrukcije, upravljanja ili održavanja infrastrukturnih i drugih objekata od javnog značaja i pružanja usluga od javnog značaja, koje može biti ugovorno ili institucionalno.

Unapređenje pravnog okvira za realizaciju projekta javno-privatnog partnerstva nastavljeno je usvajanjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama ("Sl. glasnik RS", br. 15/2016) 24. februara 2016. godine od strane Narodne skupštine Republike Srbije, koji je zvanično stupio na snagu 4.3.2016. godine. Ovim zakonom je izvršeno usklađivanje propisa s regulativom Evropske unije i osnažena je uloga Ministarstva finansija u postupcima za realizaciju projekata javno-privatnog partnerstva sa i bez elemenata koncesije. Komisija za javno-privatno partnerstvo, kao središnje tijelo državne uprave zaduženo za JPP, osnovana je 2012. godine i direktno je uključena u fazu odobravanja projekata JPP-a i koncesije. Projekat se ne može implementirati kao JPP ili koncesija bez prethodno dobijenog pozitivnog mišljenja Komisije. Da bi se odobrio, projekat JPP-a ili koncesija treba da dobije većinu glasova među članovima Komisije i odobrenje predstavnika Ministarstva finansija u Komisiji.

U postupku odobravanja JPP projekata i dodjele koncesija, Komisija za javno-privatno partnerstvo ima zaduženje da:

- pomaže u izradi prijedloga JPP projekata ili koncesija,
- pruža informacije i konsultacije o pitanjima u vezi s JPP,
- daje mišljenje u postupku odobravanja projekata JPP-a ili koncesija,
- olakšava primjenu najboljih međunarodnih

praksi u vezi s JPP,

- razvija metodološke materijale,
  - saraduje sa drugim javnim institucijama i nevladinim organizacijama i
  - daje preporuke za poboljšanje projekata na zahtjev javnih organa.
- Hronološki razvoj institucionalnog okvira JPP u Srbiji možemo prikazati na sljedeći način:
- 22. novembra 2011. godine - Zakon o JPP i koncesijama;
  - 24. novembar 2011. godine - Zakon o komunalnim djelatnostima;
  - 9. februara 2012. godine - osnivanje Komisije za JPP;
  - 29. decembra 2012. godine - Zakon o javnim nabavkama;
  - 29. maja 2013. godine - Uredba o nadzoru sprovođenja javnih ugovora o JPP-u;
  - 27. juna 2013. godine - Kancelarija registara o čuvanju i sadržini registra javnih ugovora;
  - 4. marta 2016. godine - Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o JPP i koncesijama.

Komisija za javno-privatno partnerstvo, kao organ Vlade Srbije zadužen za davanje saglasnosti na JPP projekte, za prethodnih sedam godina postojanja dala je 112 pozitivnih mišljenja na prijedloge projekata javno-privatnog partnerstva sa ili bez elemenata koncesije (Komisija za javno-privatno partnerstvo Republike Srbije, 2019). Dominantan broj pristiglih prijedloga projekata odnosi se na regulisanje gradskog i prigradskog prevoza putnika, upravljanje komunalnim otpadom i rekonstrukciju sistema javne rasvjete, manji broj projekata bavi se projektovanjem javnih parkinga, izgradnjom i održavanjem puteva, rekonstrukcijom sistema grijanja, korišćenjem obnovljivih izvora energije i sl., dok je interes za projektima iz oblasti školstva ili zdravstva zasad nedovoljno razvijen.

Grad Beograd je 2015. godine pokrenuo kapitalni projekat tretmana komunalnog otpada i rješavanja ekološkog problema deponije Vinča, na koji je Komisija za javno-privatno partnerstvo Vlade



Republike Srbije dala pozitivno mišljenje. Predstavnicima gradskih vlasti Beograda su krajem 2017. godine potpisali ugovor o javno-privatnom partnerstvu s predstavnicima konzorcijuma koji čine francuska kompanija Suez Groupe SAS i japanska kompanija Itochu I-Environment. Ugovorom na 25 godina predviđeno je da se razvije sistem za upravljanje komunalnim otpadom u Beogradu koji podrazumijeva zatvaranje i sanaciju deponije Vinča i izgradnju kogenerativnog postrojenja za proizvodnju toplotne i električne energije od otpada koji ne može da se reciklira. Ukupna investicija u projekat iznosi oko 300 miliona evra, s

rokom završetka izgradnje do 2021. godine. Planirano je da postrojenje godišnje prerađuje 340.000 tona otpada, s kapacitetom od 25 MW električne energije i 56 MW toplotne energije. Ovaj projekat se smatra najvažnijim infrastrukturnim projektom javno-privatnog partnerstva u Republici Srbiji.

Možemo reći da je Republika Srbija javno-privatno partnerstvo prepoznala kao razvojnu šansu i način na koji je moguće poboljšati kvalitet javnih usluga, revitalizovati postojeću i izgraditi novu infrastrukturu, te da postoji više primjera uspješno realizovanih projekata po principu javno-privatnog partnerstva u ovoj zemlji.

#### 4. JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO U REPUBLICI HRVATSKOJ

Iako su ostvareni potencijali javno-privatnog partnerstva još uvijek u razvojnoj fazi u zemljama regiona, Republika Hrvatska je u odnosu na susjede napravila najznačajnije korake u razvoju i primjeni JPP koncepta. Početkom devedesetih godina XX vijeka Hrvatska je uspostavila sektorske zakone o koncesijama koji su propisivali način dodjele koncesija u pojedinim sektorima (turizam, transport, prirodni resursi) i okvirni Zakon o koncesijama, koji je bio na snazi do 2008. godine. Sticanje kandidatskog statusa i ulazak u Evropsku uniju ubrzali su procese prilagođavanja zakonodavstva prema savremenim zahtjevima modela javno-privatnog partnerstva. Tokom 2007. i 2008. godine Hrvatska je donijela Zakona o javnim nabavkama (koji je ubrzo dopunila), potom Zakon o koncesijama i Zakon o javno-privatnom partnerstvu. Ovim zakonima prethodile su Smjernice za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva u 10 tačaka, koje je 2006. godine donijela Vlada Republike Hrvatske.

Institucionalni okvir javno-privatnog partnerstva u Hrvatskoj hronološki se razvijao na sljedeći način:

- 2006 - Objavljivanje Smjernica za provedbu

ugovornih oblika JPP;

- 2008 - Definicija Strategije za razvoj sistema javnih nabavki;
- 2008 - Objavljivanje strateškog okvira za razvoj JPP;
- 2008 - Donošenje Zakona o javno-privatnom partnerstvu;
- 2008 - Osnivanje Agencije za javno privatno partnerstvo;
- 2009 - Usvajanje ključnih propisa za sprovođenje Zakona o JPP;
- 2012 - Uspostavljanje Centra za praćenje poslovnih aktivnosti u energetske sektoru i investicijama;
- 2012 - Donošenje novog Zakona o javno-privatnom partnerstvu;
- 2012 - Usvajanje novih pravilnika za implementaciju JPP projekata;
- 2014 - Osnivanje Agencije za investicije i konkurentnost;
- 2014 - Donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o JPP;
- 2018 - Donošenje novog Zakona o JPP - u primjeni od 1.1.2019.



Danas je područje javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj regulisano Zakonom o javno-privatnom partnerstvu, Uredbom o provedbi projekata javno-privatnog partnerstva, Zakonom o koncesijama te Zakonom o javnim nabavkama koji se odnosi na postupke dodjele ugovora o javnoj nabavci i ugovora o koncesijama. Agencija za javno-privatno partnerstvo centralna JPP jedinica upisana je u Registar pravnih lica 21. novembra 2008. godine. Na osnovu Zakona o osnivanju Agencije za investicije i konkurentnost od 30.12.2014. godine, Agencija za javno-privatno partnerstvo je preimenošana u Agenciju za investicije i konkurentnost. Agencija za investicije i konkurentnost je centralni državni organ zadužen za primjenu Zakona o JPP-u u Hrvatskoj. Ova jedinica ima nekoliko ključnih uloga u promociji i realizaciji JPP projekata, uključujući ulogu pružaoca informacija, promotera i pružaoca edukativnih usluga. Glavne odgovornosti Agencije za investicije i konkurentnost su:

- odobravanje prijedloga JPP projekata; bez odobrenja agencija za investicije i konkurentnost, JPP se ne može započeti,
- odobravanje svih izmjena i dopuna postojećih

JPP ugovora,

- objavljivanje informacija o projektima koji se namjeravaju realizovati kao JPP,
- objavljivanje liste odobrenih JPP projekata,
- pružanje savjeta organu za nabavke o postupku javne nabavke za odabir JPP-a,
- uspostavljanje i ažuriranje registra ugovora o JPP-u,
- praćenje implementacije ugovora o JPP-u,
- ostvarivanje međunarodne saradnje i proučavanje nacionalnih i međunarodnih dobrih praksi zajedno sa drugim dostignućima u ovoj oblasti,
- predlaganje relevantnih izmjena i dopuna postojećih zakona i propisa za dalju primjenu najboljih praksi, te priprema i realizacija projekata JPP-a,
- objavljivanje smjernica i objašnjenja o pripremi, ugovaranju i realizaciji projekata JPP-a i
- omogućavanje provođenja edukativnih programa o JPP.

Hrvatska je do sada pokrenula i uspješno realizovala desetine kapitalnih projekata po modelu javno-privatnog partnerstva.

Rb.	Naziv projekta	Vrijednost projekta (u HRK)	Ugovoreno	Planirana upotreba od	Sektor
1.	Zračna luka Zagreb	1.420.800.000	4.2012.	3.2017.	Transport
2.	Sportska dvorana Varaždin	177.174.280	7.2007.	12.2008.	Sport
3.	Škole u Varaždinskoj županiji (grupe 1 do 8)	237.916.007	12.2006. - 2.2007.	6.2007. - 12.2008.	Obrazovanje
4.	Rekonstrukcija zgrade Varaždinske županije	8.976.983	6.2006.	9.2006.	Opšte javne građevine
5.	Autobuska stanica Osijek	120.000.000	5.2007.	6.2011.	Transport
6.	Gimnazija Koprivnica	69.566.786	7.2006.	9.2007.	Obrazovanje
7.	Arena Split	504.000.000	9.2007.	12.2008.	Sport
	<b>Ukupno</b>	<b>2.538.434.056</b>			

**Tabela 1. Prikaz JPP projekata u Republici Hrvatskoj**

*Izvor: Juričić D., Marenjak S. (2016)*

Najkrupniji infrastrukturni projekat u posljednjih desetak godina u Hrvatskoj bila je izgradnja novog terminala Međunarodne zračne luke Zagreb. Ovaj projekat ostvaren je u obliku javno-privatnog partnerstva između Vlade Republike Hrvatske i koncesionara, kompanije Međunarodna zračna luka Zagreb d.d., koju čini konzorcijum šest partnera ADP, BBI, TAV, fond Marguerite, IFC i Viadukt. Projektom je planirano da novoizgrađeni terminal u prvoj fazi prima pet miliona putnika, dok će nakon završetka druge faze projekta kapacitet terminala iznositi osam miliona putnika. Zgrada terminala će se prostirati na 65.000 m<sup>2</sup> površine, sa 30 šaltera za registraciju putnika, tri kilometra trake za prtljag, te osam

avio-mostova: šest za međunarodni i dva za domaći promet. Novi zračni terminal svečano je otvoren krajem 2017. godine.

Analizirajući ovaj uspješan primjer javno-privatnog partnerstva, uz prikaz najznačajnijih odobrenih, ugovorenih i planiranih JPP projekata u Hrvatskoj, možemo zaključiti da je ova zemlja jedan od regionalnih lidera u ovoj oblasti, s potencijalima intenzivnog razvoja JPP tržišta. The Economist i EBRD su u svojoj analizi iz 2012. godine hrvatski zakonodavni okvir za provedbu JPP-a rangirali na prvo mjesto u konkurenciji 28 zemalja istočne i jugoistočne Evrope, s procijenjenim JPP potencijalima od četiri-pet milijardi EUR (The Economist Intelligence Unit, 2013).

## ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

U ovom radu smo sa teorijskog aspekta razmatrali najvažnije karakteristike modela javno-privatnog partnerstva, s posebnim osvrtom na hronološki razvoj institucionalnog okvira JPP u Bosni i Hercegovini, Srbiji i Hrvatskoj. Hrvatska je uz podršku svoje centralne JPP jedinice napravila najznačajnije iskorake u implementaciji modela javno-privatnog partnerstva. Adekvatno dizajniran zakonodavni JPP okvir, transparentne procedure i uputstva uz razvijene konekcije s Evropskim ekspertskim centrom za javno-privatno partnerstvo (EPEC) pozicionirale su Hrvatsku veoma visoko u analizama uglednih ekonomskih časopisa, u konkurenciji zemalja istočne i jugoistočne Evrope. Sa više od 500 miliona evra realizovanih projekata, možemo reći da je Hrvatska jedan od regionalnih lidera u ovoj oblasti. Kada analiziramo situaciju u Srbiji, možemo konstatovati da su nova zakonska rješenja i jasno artikulisane

strukture za monitoring i podršku u realizaciji JPP projekata, doprinijele efikasnom razvoju potencijala javno-privatnog partnerstva u ovoj zemlji. U analizi razvoja evropskog JPP tržišta za period 2014-2018, Evropski ekspertski centar za javno-privatno partnerstvo (EPEC) napominje da je Srbija u navedenom periodu ostvarila vrijednost JPP projekata u iznosu od 350 miliona evra, što je prema istom autoru svrstava uz Austriju, Poljsku, Finsku (EPEC, 2019). Ovo nas može uputiti na zaključak da je Srbija u prvim godinama primjene ovog sistema na dobrom putu, te da se efikasnost procesa javno-privatnog partnerstva može ocijeniti uspješnim. Situacija u Bosni i Hercegovini je dosta složenija u odnosu na JPP strukturu u Srbiji i Hrvatskoj, najviše zbog činjenice da je Bosna i Hercegovina decentralizovana država koja se sastoji iz dva entiteta, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike



Srpske, s prilično širokom političkom, administrativnom, zakonodavnom i poreskom autonomijom. Ako imamo u vidu da se Federacija BiH sastoji od deset kantona, dolazimo do novih malih federalnih jedinica sa svojom vladom, ministarstvima, premijerom itd. i to značajno usporava inače tromu birokratiju u Bosni i Hercegovini. Svemu ovome treba dodati i distrikt Brčko, koji takođe ima svoju vladu, zakone i ostale elemente relativno nezavisne jedinice lokalne vlasti. Ipak, velika potreba za finansijskim sredstvima i njihov nedostatak u javnom sektoru, uz potpuno nove mogućnosti u izgradnji infrastrukture i pružanju javnih usluga, polako uvodi koncept javno-privatnog

partnerstva u Bosni i Hercegovini kroz javne panele, diskusije i sl. Razumljiva i lako dostupna institucionalna prezentacija koncepta javno-privatnog partnerstva zainteresovanim stranama uz odgovarajuću političku podršku ubrzala bi implementaciju JPP projekata, a javna uprava u Bosni i Hercegovini bi kroz ovaj proces dobila novu ulogu u pružanja javnih usluga.

Ovo istraživanje može poslužiti kao podloga i priručnik za dalja istraživanja koja će izvršiti procjenu mogućnosti i ponuditi rješenje za izgradnju efikasnog i funkcionalnog sistema javno-privatnog partnerstva u zemljama koje su u početnoj fazi primjene ovog sistema.

## LITERATURA

Amovic, G. (2017). *Efficiency of PPP implementation in Bosnia and Herzegovina*. Zbornik radova Ekonomskog fakulteta u Istočnom Sarajevu, (15), 49-54.

Benković S. (2011). *Efikasnost primene javno-privatnog partnerstva na unapređenje infrastrukture*. Management - časopis za teoriju i praksu menadžmenta, godina XVI, broj 58, mart, str. 37-42, ISSN: 0354-8635.

European PPP Expertise Centre. (2013). *PPP Unit and Related Institutional Framework Croatia*.

European PPP Expertise Centre. (2014). *PPP Unit and Related Institutional Framework Serbia*.

European PPP Expertise Centre. (2019). *Market update: Review of the European PPP Market in 2018*.

European PPP Expertise Centre. (2019). *Pristupio 30. jun. <https://www.eib.org/epcc/index.htm>*

Federalni Ured za reviziju institucija u FBiH. (2011). *Izveštaj revizije učinka: Upravljanje koncesi-*

*jama u Federaciji Bosne i Hercegovine*. Sarajevo.

Gazivoda, J. (2019). *The Public-Private Partnership Law Review - Edition 5*. The Law Reviews.

Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, European Commission Communication COM. 2004. 327 Final (April 2004)

Juričić D., Marenjak S. (2016). *Vrijednost za novac u hrvatskim JPP projektima*, Ekonomski pregled, 67 (6) 581-604 (2016).

Komisija za javno-privatno partnerstvo, Republika Srbija. (2019). *Pristupio 30. jun. <http://www.ppp.gov.rs>*

Komisija za koncesije BiH. (2019). *Pristupio 30. jun. <http://www.koncesijebih.ba/>*

Komisija za koncesije Republike Srpske. (2019). *Pristupio 30. jun. <http://koncesije-rs.org/cir/>*

Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta, Republika Hrvatska. (2019). *Pristupio 30. jun. <http://www.aik-invest.hr>*

Pravna baza Paragraf Lex BA. (2019). *Nacrt zakona o koncesijama FBiH*. Pristupio 30. jun. <https://www.paragraf.ba/dnevne-vijesti/18042017/18042017-vijest6.html>

Savanović, S. 2009. *Finansiranje lokalnog razvoja*. EDA, Banja Luka.

World Bank Group. (2014). *Public-Private Partnerships: Reference Guide Version 2.0*. World Bank Publications. The World Bank Group.

Yescombe, E.R. (2007). *Public-Private Partnerships - Principles of Policy Finance*, Yescombe Consulting. Elsevier Ltd. The Boulevard. Langford Lane. Kindlington. England.

Zakon o javno privatnom partnerstvu u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine. (2010). *Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, broj 2/10*.

Zakon o javno-privatnom partnerstvu u Republici Srpskoj. (2009). *Službeni glasnik Republike Srpske, broj 59/09*.

Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama. (2011). *Službeni glasnik RS, br. 88/11*.

Zakon o javno-privatnom partnerstvu. (2014). *NN 78/12 i NN 152/14, 114/18*.

