



# JAVNO - PRIVATNO PARTNERSTVO

## KAO INSTRUMENT UNAPREĐENJA JAVNIH USLUGA NA LOKALNOM NIVOU



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra


Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC

**MDP**  
INICIJATIVE

**SNV**

Connecting People's Capacities

Netherlands  
Development  
Organisation




# JAVNO - PRIVATNO PARTNERSTVO

## KAO INSTRUMENT UNAPREĐENJA

### JAVNIH USLUGA NA LOKALNOM NIVOU

CD (publikacija "Javno - privatno partnerstvo kao instrument unapređenja javnih usluga na lokalnom nivou; **bonus prilozi:** Međunarodna iskustva u postupku nabavke u aranžmanu JPP, JPP u oblasti obrazovanja – Hrvatska (Koprivnica i Varaždin), Srbija (Javni prevoz grada Beograda i Parking usluge u opštini Kikinda, Kanada (energetski sektor), Francuska (zdravstveni sektor) i SAD (prirodni resursi).



### ***Izdavači***

SNV Holandska organizacija za razvoj (www.snvbalkans.org) &  
Centar za menadžment, razvoj, i planiranje -  
MDP Inicijative (www.mdpinicijative.ba)

### ***Za izdavače***

Donald Prohaska, koordinator kancelarije SNV-a u Banjaluci  
Snežana Mišić-Mihajlović, izvršni direktor MDP Inicijative

### ***Autor***

Sara Savanović

### ***Stručni saradnici SNV***

Donald Prohaska, koordinator kancelarije/ savjetnik za lokalnu upravu  
Doron Frishman, viši savjetnik za lokalnu upravu

### ***Stručni saradnici MDP Inicijative***

Snežana Mišić-Mihajlović, izvršni direktor  
Dalibor Đerić, savjetnik za lokalni razvoj

### ***Prevod na engleski jezik***

Branka Matić, MDP Inicijative

### ***Dizajn i kompjuterska priprema***

Nenad Savković

### ***Štampa***

“MATIĆGRAF“ d.o.o. Banja Luka

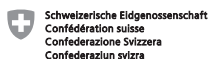
### ***Za štampariju***

Dimitrije Matić

### ***Tiraž***

600

Izradu ove publikacije su zajednički podržali SNV Holandska organizacija za razvoj i MDP Inicijative (u okviru Projekta razvoja opština – MDP, uz finansijsku podršku Švajcarske agencije za razvoj i saradnju).



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC



## Sadržaj

<b>PREDGOVOR</b>	4
<b>UVOD</b>	6
<b>1. ŠTA MOŽE BITI PREDMET JAVNO - PRIVATNOG PARTNERSTVA?</b>	8
<b>2. ŠTA JE JAVNI INTERES I KAKO GA PREPOZNATI</b>	8
<b>3. CILJ I SVRHA JAVNO- PRIVATNOG PARTNERSTVA</b>	8
<b>4. KADA PRIHVATITI JPP</b>	9
<b>5. KO MOŽE BITI JAVNI PARTNER</b>	10
<b>6. ŠTA JE ULOG JAVNOG PARTNERA</b>	10
<b>7. ZAKONSKI OKVIR ZA JPP U BIH</b>	10
<b>8. MEĐUNARODNA PRAKSA REGULISANJA JPP</b>	12
8.1. Modeli JPP u međunarodnoj praksi	13
8.1.1. Ugovorni oblik JPP	15
8.1.1.1. Ugovorni oblici javno-privatnog partnerstva u praksi	16
8.1.1.2. Ugovor o javno-privatnom partnerstvu	17
8.1.1.3. Postupak dodjele ugovora po međunarodnoj praksi	19
8.1.1.4. Primjer postupak izbora privatnog partnera i zaključivanje ugovora u BiH	19
8.1.1.5. Postupak izbora privatnog partnera	22
8.1.1.6. Koncesioni model JPP	23
8.1.2. Institucionalni oblik JPP	27
<b>9. ŠTA JE PROJEKTNO FINANSIRANJE</b>	29
<b>10. ARANŽMAN JPP</b>	30
10.1. Opština/ Grad u aranzmanu JPP	30
10.2. Očekivanja učesnika u JPP	31
10.3. Prednosti i nedostaci JPP	31
10.3.1. Argumenti „Za“ i „Protiv“ JPP-a	33
10.4. Razvoj trajnog partnerstva	34
10.5. Problemi u razvoju uspješnih JPP	35
<b>11. PERSPEKTIVE JAVNO - PRIVATNOG PARTNERSTVA U BIH</b>	37
11.1. Braunfild investicije izazov za JPP u BIH	38
11.2. Komunalne djelatnost u aranzmanu JPP- a	39
11.3. Primjeri povjeravanja obavljanja komunalne djelatnosti privatnom partneru	41
<b>12. JPP KAO IZAZOV ZA ZDRAVSTVO, OBRAZOVANJE I KULTURU UMJESTO ZAKLJUČKA</b>	42
	45

## Prilozi

1a Tok informacija kod samoinicijativne ponude za dodjelu koncesije u BiH	48
1b Informacija kod dodjele koncesije putem javnog poziva u BiH	50
2a Projekat selektivnog prikupljanja i odlaganja otpada u opštini Posušje	52
2b Projekat gasifikacije opštine Bijeljina	59
2c Projekat toplifikacije opštine Bijeljina i	64
2d Projekat toplifikacije opštine Gračanica	66

## Predgovor

Potreba za promocijom i unapređenjem znanja o implikacijama i razvojnim mogućnostima procesa integrisanja BiH u Evropsku Uniju sa aspekta lokalnih zajednica, odredila je pravce saradnje SNV-a - Holandske organizacije za razvoj u BiH i MDPI-a – Centra za menadžment razvoj i planiranje iz Doboja.

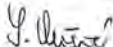
SNV je međunarodna nevladina organizacija sa centralom u Hagu, Holandija, aktivna u 33 zemlje svijeta. Misija SNV-a je stvaranje društva u kome ljudi imaju mogućnost slobodnog djelovanja u pravcu sopstvenog održivog razvoja. Na Balkanu, SNV radi u Bosni i Hercegovini, Makedoniji, Crnoj Gori, Albaniji, a od sredine 2009. i na Kosovu (teritorija pod administrativnom upravom UN). SNV BiH pruža savjetodavnu pomoć domaćim organizacijama u unapređenju komunikacije sa lokalnim partnerima i jačanju njihovih sopstvenih kapaciteta.

MDPI je profesionalna organizacija koja daje doprinos održivom lokalnom razvoju, unapređenju dobre uprave i demokratskih vrijednosti. MDPI radi samostalno i u partnerstvu sa lokalnim upravama i organizacijama u BiH na razvijanju novih ideja i inicijativa koje imaju pozitivne efekte na razvoj. Cilj MDPI-a je da stimuliše i razvija inicijative kod partnera (uglavnom lokalne uprave), vodeći računa o efikasnoj implementaciji i postizanju kako boljih praksi u upravi tako i razvojnih strategija na lokalnom i regionalnom nivou.

Oslanjajući se na ranije aktivnosti u oblasti promocije javno-privatnog partnerstva SNV-a BiH (radionice o instrumentima finansiranja infrastrukturnih projekata iz aprila 2008, konferenciju Razumjeti EU: Javno-privatno partnerstvo iz juna 2008) i MDPI-a (nekoliko seminara o modalitetima finansiranja projekata lokalnog razvoja i promocije JPP), organizovana je zajednička radionica *“Problematika javno-privatnog partnerstva sa aspekta lokalnih zajednica”* u aprilu 2009. godine. Kao rezultat sveukupnog zajedničkog rada, iskustava i utvrđenih potreba u vezi sa promovisanjem koncepta JPP, te uspostavljene saradnje sa institucijama na različitim nivoima u BiH (od lokalnih, preko kantonalnih i entiteskih, do nivoa države), dogovorili smo izradu publikacije *“Javno privatno partnerstvo kao instrument unapređenja javnih usluga na lokalnom nivou”*.

Nadamo se da će ova publikacija biti od koristi ne samo partnerskim opštinama SNV-a BiH i MDPI-a, već generalno lokalnom nivou vlasti u BiH, tačnije njihovim službama koje će se u svom radu susretati sa problematikom realizacije projekata javno-privatnog partnerstva.

Snežana Mišić-Mihajlović



MDPI

Izvršni direktor

Donald Prohaska



SNV Banja Luka  
Koordinator kancelarije

## Foreword

The need to promote and upgrade knowledge about the implications and development possibilities associated with BiH's EU Accession Process, as seen from the local point of view, has largely defined the scope and contents of cooperation between SNV – Netherlands Development Organization (BiH) and MDPI – the Center for Management, Development and Planning, Doboj.

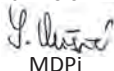
SNV is an international NGO based in the Hague, Netherlands and active in 33 countries around the world. SNV's Mission is to help build a society where all people have a possibility to act freely towards their sustainable development. In the Balkans SNV operates in Bosnia and Herzegovina, FYROM, Montenegro, Albania, and since mid 2009 in Kosovo (UN administered territory). SNV BiH offers advisory support to local organizations in improving communication with local partners and for strengthening their own capacities.

MDPI is a professional organization which promotes sustainable local development, good governance and democratic values. MDPI operates independently and in partnership with local governments and BiH organizations in enhancing new ideas and initiatives which have positive effects on development. MDPI's goal is to stimulate and develop initiatives with its partners (mainly local government units) while aiming to achieve efficient implementation processes as well as improved procedures in administrations and in development strategies at local and regional level.

In April 2009 SNV and MDPI organized a joint workshop titled "Public-Private Partnership at Local Level". This followed up on previous activities in the field of promoting PPP conducted by both SNV BiH (workshops on financial instruments for infrastructure projects in April 2008 and the conference "Demystifying EU: Public-Private Partnerships" in June 2008) and by MDPI (several seminars on the modalities of financing local development projects and on promoting PPP). Based on our joint efforts and the gathered experience in this field, having established the substantial need for promoting the concept of PPP and leaning on the cooperation achieved so far with BiH institutions at all levels (local, cantonal, entity and state level), we have decided to produce this publication titled "Public – Private Partnership as an instrument for improving public–service delivery at local level".

We hope that this publication will prove useful not only to the partner municipalities of SNV BiH and MDPI, but also to local governments in BiH in general, notably to the departments which deal with the implementation of projects conducted in Public –Private Partnership.

Snežana Mišić-Mihajlović



MDPI  
Executive Director

Donald Prohaska



SNV Banja Luka  
Portfolio Coordinator

## Uvod

Lokalni razvoj i povećanje broja stanovnika zahtijeva viši nivo kvaliteta pružanja javnih usluga kao i nove usluge na lokalnom nivou. U cilju podizanja kvaliteta javnih usluga potrebno je unaprijediti lokalnu javnu infrastrukturu. Kao posljedica težnje za povećanjem kvaliteta javnih usluga povećava se, između ostalog, i stepen složenosti realizacije infrastrukturnih projekata. Njihova složenost se ogleda u fazi projektovanja i pripreme (nove tehnologije i metode pripreme, procjene projekata, potrebe formiranja ekspertskih timova i sl.), u fazi izgradnje te u fazi eksploatacije, što zahtijeva specijalizaciju učesnika u svim fazama životne studije lokalnog infrastrukturnog projekta. Specijalizacijom se pruža mogućnost boljeg upravljanja rizicima kao i smanjenje troškova realizacije projekata. Lokalna zajednica ne može obezbijediti realizaciju mnoštva različitih projekata bez saradnje sa drugim učesnicima, kao što su viši nivoi vlasti, privatni i nevladin sektor.

U posljednjih dvadeset godina u svijetu se razvija model izgradnje ili rekonstrukcije infrastrukturnih i društvenih projekata kroz saradnju javnog i privatnog sektora.

U praksi se pojavljuju različiti nazivi za javno-privatno partnerstvo (JPP), što je posljedica različitog pravnog okvira javno-privatnih projekata, kao i činjenice da naziv u pravnim izvorima EU nije jedinstveno regulisan.

**Javno-privatno partnerstvo** je model dugoročnog ugovornog partnerskog odnosa između javnog i privatnog sektora koji može uključivati finansiranje, projektovanje, gradnju, upravljanje i/ili održavanje infrastrukture i/ili pružanje usluga od strane privatnog sektora, koje tradicionalno nabavlja i pruža javni sektor.

Osnovna ideja javno-privatnog partnerstva jeste da, gdje je to moguće, poveže ideju raspodjele rizika između javnog i privatnog sektor sa povećanom efikasnošću realizacije projekta koju treba da obezbijedi privatni sektor. Dosadašnja iskustva, zemalja koje duži niz godina primjenjuju model JPP-a za finansiranje potreba projekata javnog sektora, pokazala su da u dosta primjera podjela rizika nije najefikasnija i najpravičnija.

U mnogim zemljama JPP je razvijeno čak i u onim oblastima o kojima javni sektor tradicionalno vodi brigu. U situaciji budžetskih ograničenja, ovaj model se koristi za angažovanje privatnih resursa u izgradnji i obavljanju javnih usluga.

## Introduction

Local development and population growth call for upgrade in the quality of public-service delivery and trigger new types of services at local level. Improving local public infrastructure is a prerequisite for reaching a higher quality of service provision. The tendency towards higher quality of service provision results, inter alia, in a higher level of complexity in the implementation of infrastructure projects. This complexity is manifested in the design and preparatory phase (new technologies and preparation methods, project estimates, the need to form expert teams, etc), in the implementation phase and finally in the exploitation phase, all of which requires the specialization of participants in all cycles of local infrastructure projects. The specialization enables better risk management and lower implementation costs. Local administrations can not ensure the implementation of numerous different projects without establishing cooperation with other actors, such as higher levels of government, the business and the NGO sector.

Constructing and reconstructing infrastructure measures and social projects through models of cooperation between the public and the private sectors has been established as a global trend over the last twenty years.

There are different names for Public – Private Partnerships (PPP) in use resulting from different legal frameworks of public – private projects and from the fact that this term is not uniquely treated in different legal sources of the EU.

**Public – private partnership** is a model of long-term contractual relations between the public and the private sector; it can relate to the provision of financing, project design, construction, management and/or maintenance of infrastructure and/or service provision on behalf of the private sector, traditionally purchased and provided by the public sector.

The basic idea of Public – Private Partnership is to link, whenever possible, the risk sharing between the public and the private sector on the one hand with a higher efficiency in project implementation, to be provided by the private sector, on the other hand. Experiences gathered in countries, in which the PPP model was used for many years to finance public-sector projects, indicate that the risk sharing was often neither efficient nor just.

In many countries PPP is developed even in areas for which the public sector is traditionally responsible. In times of tight budgets, this model is being used for engaging private resources for the development and provision of public services.



## 1. Šta može biti predmet javno-privatnog partnerstva?

Prema zakonskom okviru koji se primjenjuje na JPP u BiH predmet JPP-a može biti izgradnja, korištenje, održavanje i upravljanje ili rekonstrukcija imovine u svrhu zadovoljenja javnih potreba u oblasti:

- komunalne infrastrukture;
- zdravstvene infrastrukture;
- obrazovne, kulturne i sportske infrastrukture;
- saobraćaja (autoputeva, magistralnih puteva, željezničkih pruga, plovnih kanala, luka, aerodroma....);
- korištenja vodotoka i drugih voda;
- energetike (hidroakumulacija, korištenje energetskih i mineralnih sirovina, nafte i zemnog gasa);
- korištenja ljekovitih termalnih i mineralnih voda;
- komunikacija i u drugim oblastima gdje se može prepoznati javni interes.

## 2. Šta je javni interes i kako ga prepoznati

Teoretski je lako odrediti šta je javni interes, međutim u praksi je teže zato što pravo rijetko pruža preciznu odredbu javnog interesa. Pravo obično ostavlja nadležnom organu da cijeni u svakom konkretnom slučaju šta je javni interes i da li on uopšte i postoji.

Javni interes treba posmatrati u duhu propisa koji regulišu realizaciju javno – privatnih projekata. Prije ulaska u arazman JPP-a mora postojati strategija, utvrđen cilj iz kojeg se mora prepoznati javni interes.

Javni interes je uvijek vezan za pojam javnog dobra, tako da kod određivanja javnog interesa treba definisati javno dobro u svakom pojedinačnom slučaju. Javni sektor procjenjuje javni interes, tako da u slučaju koncesionog modela postojanje javnog interesa procjenjuje koncedent (javni sektor). U svakom slučaju sam pojam javni interes ukazuje na namjeru koja se često u konačnici ne uspijeva djelimično ili u potpunosti realizovati.

## 3. Cilj i svrha javno-privatnog partnerstva

U arazmanu JPP lokalni javni sektor i privatni sektor se razlikuju po ciljevima. Cilj lokalnog javnog sektora je da pravilnom redistribucijom javnih prihoda stvori kvalitetne uslove života stanovništva na lokalnom nivou. Cilj privatnog sektora je da efikasnim poslovanjem ostvari profit, koji, u odnosu na investirani kapital, generiše prihvatljivu

stopu prinosa. Privatni sektor će ulagati u infrastrukturne projekte ako će postojati prihvatljiva vjerovatnoća za ostvarivanje primjerene stope prinosa na ulog, dok će lokalni javni sektor regulisati javno prihvatljive uslove, kriterije i pravila za ulaganje privatnog sektora u lokalnu javnu infrastrukturu. Osnovni uslovi su kvalitet, efikasnost i visina troškova lokalnih projekata.

Ciljevi koji se žele postići ugovaranjem javno-privatnog partnerstva mogu se sažeti u sljedećem:

- Unapređenje dostupnosti i kvalitete javnih usluga koje dobija krajnji korisnik;
- Ugovaranje i izvođenje većeg broja projekata;
- Prirodna tržišna podjela rizika između privatnog i javnog sektora, radi svrsishodnijeg i efikasnijeg korištenja sredstava poreskih obveznika;
- Iskorištavanje veće efikasnosti privatnog sektora, kojom se omogućava efikasnije građenje te bolje upravljanje izgrađenim projektima od javnog sektora;
- Stvaranje dodane vrijednosti kroz spajanje resursa, napora i znanja privatnog i javnog sektora;
- Povećanje produktivnosti, tržišnog takmičenja, racionalnog korištenja privrednih kapaciteta privatnog i javnog sektora;
- Transparentnost u izboru i ugovaranju, pronalaženje novih rješenja u izgradnji i održavanju javne infrastrukture;
- Srednjoročna i dugoročna stimulacija privredne aktivnosti;
- Racionalno korištenje javnih sredstava na dobrobit svih javnih službi.

#### 4. Kada prihvatiti JPP

Priprema i realizacija projekata u kojima se koriste modeli JPP-a je veoma kompleksna, dugotrajna i skupa. Zbog toga model JPP-a treba koristiti samo ako raspodjela rizika javnom sektoru obezbjeđuje niže ukupne troškove u toku cjelokupnog ugovorenog perioda (veću vrijednost za novac), ili pak lakši pristup do znanja, vještina i sl. koja mu inače ne bi bila dostupna, a bitno doprinose kvalitetu pruženih javnih usluga. Ispunjavanje navedenih kriterija podrazumijeva izradu niza preliminarnih studija (istraživanje tržišta, istražni radovi radi izbora lokacija, studije isplativosti, studije održivosti itd.), kao i kriterija opravdanosti primjene modela JPP-a.

JPP nije odgovarajuće rješenje za projekte u kojima dolazi do brzih tehnoloških i drugih promjena, zbog kojih je teško sa dovoljnom sigurnošću dugoročno odrediti standarde pružanja usluga, odnosno osigurati dovoljnu ugovornu fleksibilnost, potrebnu za prilagođavanje tako brzim promjenama, a istovremeno predvidjeti i unaprijed ugovoriti moguće troškove tih prilagođavanja.

*JPP se ne može prihvatiti kao spasonosno rješenje za sve projekte, kojima bi se unaprijedio kvalitet javnih usluga na lokalnom nivou. U EU je praksa da lokalna vlast prije kretanja u projekat JPP mora napraviti komparativnu analizu<sup>1</sup>(u Velikoj Britaniji naprimjer to je regulisano zakonom), iz koje se vidi koliko bi konkretan projekat koštao kada bi se finansirao na tradicionalan način, a koliko po modelu JPP-a. Ako se analizom utvrdi da je JPP povoljnija varijanta, tada se ona obavezno primjenjuje.*

## 5. Ko može biti javni partner

Javni partner može biti: vlada posredstvom mjerodavnog (resornog) ministarstva, javne ustanove i privredna društva koja su u većinskom vlasništvu države—javna preduzeća, jedinica lokalne i/ili regionalne samouprave (kantoni, gradovi, opštine), javne ustanove i privredna društva u većinskom vlasništvu jedinica lokalne i/ili regionalne samouprave.

## 6. Šta je ulog javnog partnera

**Ulog javnog partnera** u projektu može biti u obliku uloga u stvarima ili pravima, a najčešće primjenjivana varijanta tiče se plaćanja redovne naknade privatnom partneru za njegove usluge krajnjim korisnicima.

Stvari i prava koje čine ulog javnog partnera<sup>2</sup> mogu biti:

- donacije;
- davanje zemljišta u zakup privatnom partneru;
- koncesija;
- pravo građenja;
- prenos vlasništva građevine ili izrađene projektne dokumentacija koju privatni partner prihvata, uz poštovanje zakonske regulative koja reguliše raspolaganje pravima i obavezama od strane javnog sektora.

## 7. Zakonski okvir za JPP U BiH

Izgradnja i rekonstrukcija objekata javne namjene, na lokalnom, kantonalnom, entitetskom i državnom nivou, može se brže realizovati podsticanjem privatnog investitora na zajednički poduhvat sa javnim sektorom u kojem će *zadaci i koristi biti precizno definisane*. Postojanje finansijskog interesa je obostrano, privatni partner

1 Vidjeti tačku 8.1. ovog teksta o izboru PFI modela JPP

2 (vidi: Green Paper, European Commission, COM (2004) 327)

očekuje određenu dobit, dok javni sektor vrednuje projekat na način koji doprinosi opštem povećanju standarda građana na lokalnom nivou, pri čemu ovaj projekat ne treba biti skuplji od uobičajenih mjerila. Ovaj odnos se uspostavlja ugovorom o JPP-u, u principu na dugoročnoj osnovi. Zakonski okvir postavlja osnovne principe u realizaciji ovog ekonomsko-pravnog modela.

Zakonska regulativa koja se odnosi na JPP u BiH 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 ("Službeni glasnik BiH", broj 52/05);
- Zakoni o koncesijama (BiH, entitetski i kantonalni);
- Zakon o obligacionim odnosima (entitetski zakoni);
- Zakon o javno–privatnom partnerstvu<sup>3</sup>;
- Zakon o javnim nabavkama BiH.<sup>4</sup>

Zakonom o javno-privatnom partnerstvu RS<sup>5</sup> postavljen je okvir za primjenu JPP-a, polazeći od širih privrednih i socijalnih ciljeva kojim se rukovodi infrastrukturni razvoj. Zakonom se utvrđuje predmet, načela koja mora ispunjavati projekat JPP-a, postupak saradnje u sklopu JPP-a, oblici i uslovi kod stupanja u aranžman JPP-a, zatim elementi ugovora o JPP-u, kao i institucije koje će nadgledati realizaciju JPP-a.

Zakonom je regulisan postupak dodjele ugovora o JPP-u kao i obavezni elementi ugovora. U zavisnosti od aranžmana JPP-a, ugovor se sačinjava u skladu sa Zakonom o obligacionim odnosima. Podzakonskim aktima će biti regulisani kriterijumi za ocjenu i odobravanje projekta JPP-a, kao i način kontrole realizacije projekta po sistemu JPP-a.

Novina koju donosi ZJPP-u je propisivanje obaveze praćenja, nadzora i kontrole realizacije projekta JPP, kao i vođenje jedinstvenog registra ugovora o JPP- u<sup>6</sup>,

.... *Monitoring*, vrši nadležno ministarstvo za svaki pojedinačni projekat JPP-a, po pravilima, kriterijumima i mehanizmima koji su utvrđeni zakonima, podzakonskim aktima, a preciznije definisani ugovorom.

.... *Nadzor* nad postupkom izbora ponuđača, pripreme i davanja ponuda, ugovaranja

3 Zakon o javno privatnom partnerstvu RS: objavljen u "Službenom glasniku RS", broj 59/09., ZJPP Federacije BiH je u postupku donošenja.

4 "Službeni glasnik BiH", broj 49/04

5 u daljem tekstu ZJPP RS

6 U Registar ugovora o JPP trebalo bi upisati sklopljene ugovore zajedno sa svim priložima koji čine njegov sastavni dio, kao i sve kasnije izmjene ugovora i njegovih priloga.

i realizacije ugovorenih projekata po ZJPP RS, vrši Ministarstvo finansija<sup>7</sup>, nadležni inspekcijски organi i Glavna služba za reviziju javnog sektora. Takođe, ugovor o JPP- u mora da sadrži obavezu ugovaranja revizije ugovora nakon određenog vremenskog perioda. Svi učesnici u aranžmanu JPP-a su dužni poštovati načelo transparentnosti. Međutim, u praksi, za većinu zainteresovanih podaci o ugovornom aranžmanu nisu u potpunosti dostupni. Zakonom je regulisana obaveza javnog partnera da omogući javnosti uvid u zaključivanje ugovora o JPP, uvid u dokumentaciju, formulare kao i u izvještaje<sup>8</sup>.

**Zakoni o javnim nabavkama, koncesijama i JPP-u<sup>9</sup> u BiH, su u značajnoj mjeri usklađeni sa preporukama Evropske komisije navedenim u Zelenoj knjizi<sup>10</sup>.**

## 8. Međunarodna praksa regulisanja JPP

Pravni okvir za JPP u EU predstavlja sistem javnih nabavki, a provođenje takvog načina realizacije projekata od javnog interesa razrađeno je slijedećim dokumentima:

- Zelena knjiga o javno-privatnim partnerstvima iz aprila 2004. godine;
- rezultati procesa konsultacija o Zelenoj Knjizi o JPP-u u maju 2005. godine<sup>11</sup>;
- smjernice za uspješna JPP, koje je usvojila Evropska komisija u novembru 2005. godine<sup>12</sup>;
- Evropska povelja o lokalnoj samoupravi.

Iako je JPP česta praksa u evropskim zemljama, Evropska komisija je tek 2004. godine usvojila Zelenu knjigu o JPP-u, a prethodno su objavljene Smjernice za uspješna JPP-a. Svrha ovih dokumenata nije da striktno regulišu ovu materiju, već da posluže kao svojevrsan vodič za mogućnosti i modele JPP-a. Ovim dokumentima, Evropska komisija je inicirala raspravu o praksi i mogućnostima JPP, izbjegavajući da formalizuje JPP iz razumljivih razloga, jer svako definisanje ili "evidentiranje" modela JPP može biti smetnja novim inicijativama za njihov razvoj. Sama praksa je oskudna i nedovoljno poznata, pa je ovaj model uglavnom prepušten inicijativama potencijalnih partnera.

7 U nekim zemljama su formirana posebna regulatorna i nadzorna tijela u vidu Agencije za JPP ( napr. u Hrvatskoj).

8 član 22 ZJPP RS

9 usvojeni Zakon o JPP RS i nacrt Zakona o JPP FBiH

10 Commission of European Communities: *Green Paper on Public Private Partnerships and community law on public contracts and concessions*, COM(2004) 327, Commission of European Communities, Brussels, April 30, 2004

11 *Report on the public consultation on the Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*, Commission Staff Working Paper, SEC (2005) 629

12 COM (2005) 569, Evropska Komisija, novembar 2005. godine

## 8.1. Modeli JPP-a u međunarodnoj praksi

Modeli JPP-a, prema Zelenoj knjizi Evropske Komisije, u zavisnosti od prirode JPP se dijele na:

**Čisti ugovorni odnos**, gdje se partnerstvo između javnog i privatnog partnera zasniva isključivo na ugovornom odnosu, koji podrazumijeva dva modela:

- Koncesioni model– koncesionar naplaćuje pružanje usluge od korisnika; ako finansira i gradi objekat onda se primjenjuje BOT-model (*Built, Operate, Transfer*) što znači da koncesionar gradi, upravlja putem koncesije i nakon isteka koncesije vraća nekretninu u vlasništvo javnog sektora;
- PFI-model (*Private Finance Initiative*, odnosno Privatno finansijska inicijativa) – privatni operator naplaćuje svoje usluge od javnog partnera koji je korisnik objekta.

**Institucionalno JPP**, koje uključuje saradnju između javnog i privatnog sektora u okviru posebnog pravnog subjekta, koje podrazumijeva dva modela:

- Javni i privatni sektor osnivaju i zajednički vode novu instituciju (zajedničko ulaganje);
- Privatni sektor preuzima i vodi postojeću instituciju.

Takođe, postoji podjela JPP prema modelu udruživanja na:

- ugovor o operativnom upravljanju projektom;
- ugovor o operativnom i finansijskom upravljanju;
- nove investicije; i
- kupovina vlasničkog udjela.

Svaki od oblika JPP ima svoje podoblike udruživanja, a nazivi se iskazuju kraticom kojom se ističe osnovni način udruživanja i preuzimanja rizika. Razvojem JPP od 80-tih godina prošlog vijeka naovamo stalno nastaju novi modeli udruživanja.

Neki od modela JPP-a su predstavljeni u slijedećem tabelarnom pregledu.

<b>Model JPP</b>	<b>Objašnjenje</b>
<b>BOT</b> <i>Build-Operate-Transfer</i> izgradi-koristi-prenesi	Predstavlja način ugovaranja izgradnje infrastrukturnih objekata uz učešće privatnog sektora. Nosioци projekta, odnosno ulagači, preuzimaju rizik pripreme, projektovanja, izgradnje i eksploatacije projekta na određeni vremenski period. Nakon isteka prava eksploatacije, objekat se vraća u vlasništvo javnog sektora.
<b>Operation License</b> dozvola za obavljanje posla	U ovom modelu privatni operater na osnovu dozvole ili koncesije pruža javne usluge na određeno vrijeme.
<b>Finance Only</b> samo finansiranje	Privatni sektor neposredno finansira projekat ili koristi različite mehanizme kao što je dugoročni zakup. Javni i privatni sektor dijele zajednički prihod.
<b>BTO</b> <i>Build-Transfer-Operate</i> izgradi-prenesi-posluj	Kod ovog ugovora privatni ulagač najprije finansira i gradi objekat. Po završetku izgradnje i potvrde svih testova ispravnosti, objekat se predaje u vlasništvo javnom sektoru. Nakon toga, vlasnik - javni sektor objekat izdaje privatnom sektoru na određeno vrijeme i ugovorom o dugoročnom zakupu daje ulagačima pravo na korištenje i pravo na ostvarivanje prihoda tokom ugovorenog perioda eksploatacije.
<b>BBO</b> <i>Buy-Build-Operate</i> kupi-izgradi-posluj	Uključuje prenos javne imovine privatnom ili mješovitom preduzeću na osnovu ugovora, radi unaprjeđenja i upravljanja tom imovinom u određenom vremenskom periodu.
<b>BOO</b> <i>Build-Own-Operate</i> izgradi-posjeduj-posluj	Privatni sektor finansira, gradi i upravlja imovinom koja je njegovo vlasništvo. Ograničenja privatnog sektora proizilaze iz osnovnog ugovora, a javni sektor, u skladu sa ugovorom, reguliše ovu oblast.
<b>BOOT</b> <i>Build-Own-Operate-Transfer</i> izgradi-posjeduj-posluj-prenesi	Privatni sektor dobija franšizu za finansiranje, dizajn, izradu i upravljanje određenim dobrom uz pravo naplate korištenja u određenom vremenskom periodu, nakon čega to dobro prelazi u vlasništvo javnog sektora.
<b>DBFO</b> <i>Design-Build-Finance-Operate</i> projektuj-izgradi-finansiraj-posluj	Privatni sektor inicira, finansira i gradi javno dobro, dobija ga u dugoročni zakup radi upravljanja i komercijalnog korištenja, a nakon isteka ugovorenog roka, predaje ga javnom sektoru.
<b>O&amp;M</b> <i>Operation &amp; Maintenance Contract</i> Ugovor o upravljanju i održavanju	Privatni sektor na osnovu ugovora upravlja javnom imovinom, ali javni sektor ostaje njen vlasnik.
<b>DB</b> <i>Design-Build</i> projektuj-izgradi	Privatni sektor inicira i gradi infrastrukturu na osnovu specifikacije javnog sektora, uz fiksnu cijenu, čime preuzima određeni rizik. Ovaj oblik nije uvijek tretiran kao JPP.

Pregled oblika JPP dat u prethodnoj tabeli nije potpun jer nove inicijative opredjeljuju i nove vidove partnerstva. Modelima JPP se otvara prostor korištenju različitih kombinacija finansiranja javnog i privatnog sektora, a time i mogućnost većeg angažovanja vanbudžetskih sredstava. Ubrzava se rješavanje problema u lokalnim zajednicama i poboljšava kvalitet upravljanja i korištenja. Istovremeno, kroz razne vidove saradnje, uspostavlja se i zajednička odgovornost javnog i privatnog partnera.

Svaki od navedenih modela JPP-a (ugovorni i institucionalni) ima svoje prednosti, ali i nedostatke. Zbog toga je odgovornost javnog sektora da u pripremi projekta primjeni onaj model JPP-a koji najbolje odražava interese javnog sektora.

Prije donošenja odluke o izboru PFI<sup>13</sup> (ugovornog oblika) kao modaliteta JPP, potrebno je izraditi komparativnu studiju troškova javnog sektora (*Public Sector Comparator*). Komparaciju troškova javnog sektora treba prikazati kroz odnos planiranih troškova kod primjene modela javno-privatnog partnerstva i tradicionalnog (budžetskog) modela financiranja svih troškova realizacije projekta za cijeli predloženi ugovorni period. Studija troškova javnog sektora treba obuhvatiti podjelu rizika između javnog i privatnog sektora te utvrditi način dugoročnog upravljanja i održavanja objekta. Na osnovu navedene studije može se donijeti odluka da li je projekat pogodan za primjenu modela JPP-a te koje obaveze dugoročno preuzimaju kako javni, tako i privatni sektor.

### 8.1.1. Ugovorni oblik JPP

Pod pojmom ugovornog oblika JPP podrazumijeva se partnerstvo zasnovano isključivo na ugovornom odnosu između različitih subjekata. Ovaj pojam podrazumijeva mnoštvo modela u kojima se jedan ili više projekata, većeg ili manjeg obima, dodjeljuju privatnom partneru, što može uključiti i osmišljavanje, projektovanje, finansiranje, izvođenje radova, obnovu, korištenje dobara i/ili pružanje usluga.

Jedan od najpoznatijih isključivih ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva, često nazivan ***koncesioni model***, obilježava direktna veza koja postoji između privatnog partnera i konačnog korisnika.

Privatni partner pruža neposrednu uslugu konačnim korisnicima, a nadzor vrši javni partner. Drugo obilježje tog oblika jeste metoda naknade za koncesionara, koja se sastoji od naknade nametnute konačnim korisnicima usluga i (ako je tako ugovoreno) dodatno potpomognutih subvencijama državnih tijela.

U drugim vrstama isključivih ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva, privatni partner se poziva da projektuje, finansira, gradi, održava i upravlja u etapi upotrebe građevinom za jedinicu javnog sektora (npr. škola, bolnica, zatvora, zgrade za potrebe vlade, komunalna infrastruktura i sl.). Najistaknutiji primjer ovoga modela je us-

13 (Private Finance Initiative, dalje: PFI)



postavljanje privatne finansijske inicijative. U ovom modelu, naknada privatnom partneru nema oblik naknade koju plaća krajnji korisnik za upotrebu građevine ili usluga, već redovno plaćanje od strane javnog partnera. Ova plaćanja mogu biti fiksna, ali se mogu izračunati i pomoću varijabli, npr. na osnovu raspoloživosti građevine i/ili predmetnih usluga, ili čak nivoa korištenja građevine.

Čisti ili isključivo ugovorni oblik JPP prema ZJPP RS su koncesioni model i privatna finansijska inicijativa (član 10).

Aranžmani JPP mogu biti veoma raznovrsni i mogu imati različite ciljeve. Moguće ih je uspostavljati u različitim privrednim i neprivrednim djelatnostima i mogu imati različit obim i broj učesnika. Bez obzira koji se oblik JPP koristi u realizaciji pojedinog projekta, obaveze i prava potrebno je *uvijek regulisati ugovorom*.

### 8.1.1.1. Ugovorni oblici javnog-privatnog partnerstva u praksi

U pojedinim sistemima razvilo se nekoliko ugovornih modela javnog-privatnog partnerstva.

Tako su se, naprimjer, u Njemačkoj razvili slijedeći ugovorni modeli javno-privatnog partnerstva:

- Privatni partner izgradi građevinu i kasnije je vodi na vlastiti rizik. Privatni partner vodi poslove u ime i za račun javne vlasti (Betriebmodell); (BOT model je sličan ovom modelu, tj. privatni partner vlastitim sredstvima izgradi građevinu te sa njom dugoročno ili kratkoročno upravlja);
- Javni partner ostaje vlasnik i upravlja građevinom. Po ovom modelu, privatni partner vodi poslove na osnovu posebnog ugovora (Betriebsführungsmodell);
- Privatni partner vodi građevinu, a ima ovlaštenje da nastupa prema trećim stranama u vlastito ime (Betriebsüberlassungsmodell).

*Čistim (isključivim) ugovornim oblikom JPP ne smatraju se sljedeće vrste dugoročnih ugovora između jedinica javnog sektora i privatnih partnera:*

- Dugoročni ugovor o uslugama na temelju kojeg javni sektor nabavlja samo usluge, naprimjer održavanje, bez kapitalnih investicija od strane privatnog partnera;
- Ugovor o projektovanju i gradnji građevine za javni sektor;
- Osnivanje novog trgovačkog društva (pravne osobe) u kojem jedinica javnog sektora i privatni partner zajednički imaju dionice ili udio;
- Osnivanje novog ugovornog zajedničkog poduhvata (joint venture) koji je sastavljen od uloga jedinica javnog i privatnog sektora, a nije registrovan kao trgovačko društvo ili kao posebna pravna osoba;

- Državna garancija, koju javni sektor daje privatnom partneru kao podršku određenim poslovnim aktivnostima;
- Ugovori o zakupu (leasing), kojim jedinica javnog sektora, u zamjenu za naknadu, koristi građevinu u vlasništvu privatnog preduzeća tokom razdoblja određenog ugovorom (slučaj finansijskog leasinga);
- Djelomična ili potpuna privatizacija imovine u državnom vlasništvu preko privatnih preduzetnika.

### 8.1.1.2. Ugovor o javno-privatnom partnerstvu

Ugovorom o javno-privatnom partnerstvu uređuje se poslovni odnos između javnog i privatnog partnera kojim se određuje neka javna stvar.

Ugovor o javno-privatnom partnerstvu je složen pravni posao koji zavisno od prirode projekta, može sadržavati nekoliko osnovnih ugovora (*o zakupu, o prodaji, o zasnivanju prava služnosti ili prava građenja, o davanju koncesije, o građenju, o djelu i drugi*) koji se zasnivaju na posebnim propisima<sup>14</sup>.

*Ugovor o javno-privatnom partnerstvu treba sadržavati sljedeće:*

- svrhu i predmet ugovora;
- jasnu identifikaciju rizika i podjelu rizika između javnog i privatnog partnera;
- obavezu privatnog partnera da potpuno ili djelimično snosi troškove za izvedbu projekta ili, da pruži prihvatljivu garanciju da će ti troškovi biti izmireni od strane treće osobe;
- posljedice neizvršenja ugovornih obaveza ugovornih strana te mogućnost ugovaranja ugovornih kazni;
- obaveze javnog partnera, uključujući iznos, način i vrijeme davanja vlastitog uloga gdje je takav ulog potreban kao i način davanja (najam ili licenca), kao i povrat uloga na kraju dogovorenog razdoblja (navedeni elementi moraju se jasno definisati na samom početku ugovornog odnosa);
- način i uslove pod kojima finansijske ustanove koje finansiraju projekat mogu ući u javno-privatno partnerski projekat;
- minimalne standarde koji će se primjeniti pri projektovanju, te standarde prostora i kvalitete usluga i zahtjeva za izvođenje projekta;
- mogućnost poboljšanja usluga za vrijeme trajanja projekta, a u skladu sa propisima donesenim i nakon sklapanja ugovora, koji se uz ostalo mogu odnositi na zaštitu okoline ili očuvanje javnog zdravlja i sigurnosti;
- način i uslove plaćanja;
- jasno određene naknade troškova za koje će se tražiti plaćanje od strane korisnika građevine, osiguravajući pri tom da visina tih troškova bude u skladu sa

<sup>14</sup> Osnovni propis koji reguliše način zaključivanja i obavezne elemente ugovora u zakonodavstvu BiH je Zakon o obligacionim odnosima, a ZJPP preciznije uređuje elemente ovog ekonomsko- pravnog odnosa.

zahtjevima svrsishodne upotrebe građevine. Pri tom treba nastojati smanjiti takve naknade, naročito za korisnike nižih imovinskih kategorija;

- potpunu transparentnost i obavezu javnog partnera da objavi podatke koji se odnose na vođenje javno-privatno partnerskih projekata;
- pravo privatnog partnera da u dogovoru sa javnim partnerom, tokom trajanja ugovora uvede mjere racionalizacije, poboljšanja ili inovacije u način vođenja projekta ili u način pružanja usluga;
- pravo javnog partnera da nadgleda izvedbu projekta koji izvodi privatni partner;
- vrijeme na koje je ugovor sklopljen te uslove za produženje ili skraćivanje roka ugovora, kao i uslove i način njegovoga raskida prije isteka roka na koji je sklopljen, kao i naknadu u tom slučaju;
- načela i obim osiguranja realizacije projekta, kao i dodatne garancije i obaveze ugovornih strana;
- određivanje vlasništva nakon prestanka ugovora;
- pravo javnog partnera da raskine ugovor po diskrecionoj osnovi i iznosu naknade privatnom partneru u takvom slučaju;
- postupak i način rješavanja sporova proizašlih iz ugovora;
- pravo privatnog partnera da raspolaže svojim potraživanjima koja ima prema javnom partneru i krajnjem korisniku;
- pravo privatnog partnera da na treće lice prenese svoje obaveze koje ima prema javnom partneru;
- obavezu ugovaranja revizije ugovora nakon određenog vremena.

Bitnim elementima ugovora smatraju se rizici, cijena, rok i predmet.

*Potrebno je naglasiti da se kod ugovaranja JPP projekata radi o veoma složenom i dugotrajnom postupku, koji je povezan i sa određenim rizicima za javni sektor. Iz tog razloga ugovorima o JPP-u treba posvetiti izuzetnu pažnju u fazi pripreme i ugovaranja projekata. Da bi se izbjegle negativne posljedice, svaka odluka o uspostavljanju izabranog modela partnerstva mora se donositi na osnovu studije izvodljivosti projekta, koja mora biti u skladu sa dugoročnim razvojnim planom kako lokalne samouprave, entiteta tako i BiH.*

ZJPP<sup>15</sup> u BiH i podzakonski akti će učesnicima u ugovoru o JPP-u, a posebno javnom partneru, nametnuti velik broj obaveza kod pripreme ugovora JPP-a, izboru privatnog partnera te u sprovođenju samog ugovora. Da bi se izbjeglo pretjerano normiranje, potrebno je podzakonskim aktima pojednostaviti postupak odobravanja i usaglasiti procedure između različitih organa i institucija koji učestvuju u odobravanju ugovora o JPP (napr. izbjeći izdavanja brojnih operativnih odobrenja/rješenja u raznim pripremnim fazama kao i administrativnih troškova). Budući da su ugovori o JPP-u po svojoj materiji ugovori koji se ne mogu zaključiti u kratkom roku, potrebno je za manje projekte lokalnog nivoa postupak pojednostaviti u cilju brže i efikasnije realizacije projekata.

<sup>15</sup> kao i Zakon o javnim nabavkama

### 8.1.1.3. Postupak dodjele ugovora<sup>16</sup> po međunarodnoj praksi

Prema Smjernicama Evropske komisije dodjela ugovora vrši se kroz sledeće korake:

- Javni partner objavljuje obavještenje o nabavci, navodeći svoje potrebe i zahtjeve, koji se definišu u tom obavještenju i/ili u opisnom dokumentu.
- Javni partner započinje razgovor<sup>17</sup> sa odabranim ponuđačima, u skladu sa relevantnim odredbama, sa ciljem definisanja sredstava koja su prikladnija za zadovoljenje njihovih potreba.
- Tokom ovog razgovora mogu se razmotriti svi aspekti ugovora sa izabranim ponuđačima, a javni partner je obavezan osigurati jednak tretman svim ponuđačima.
- Naročito se mora imati na umu da se informacije ne daju selektivno, odnosno na diskriminatorski način koji nekim ponuđačima može dati prednost nad drugima.
- Tajnost informacija. Javni partner ne smije drugim učesnicima otkriti ponuđena rješenja ili druge povjerljive informacije koje im je dostavio neki ponuđač koji učestvuje u razgovoru, bez njegovog odobrenja.

Postupak izbora privatnog partnera mora se zasnivati na sljedećim pravilima:

- utvrđivanjem pravila primjenjivih na izbor privatnog partnera;
- primjerenim oglašavanjem namjere dodjele ugovora o javno-privatnom partnerstvu i pravila koja određuju odabir kako bi se omogućilo nadgledanje nepristrasnosti tokom cijelog postupka;
- uvođenju stvarnog tržišnog takmičenja između potencijalnih privatnih partnera koji mogu garantovati izvedbu projekta;
- kvaliteti, mogućnosti i stručnosti partnera te instrumentima osiguranja da će privatni partner moći ispuniti svoju obavezu prema javnom partneru;
- jednakom postupanju prema svim učesnicima tokom cijelog postupka;
- odabira na osnovu objektivnih i nediskriminatorских kriterijuma.

### 8.1.1.4. Primjer postupak izbora privatnog partnera i zaključivanje ugovora u BiH

U ovom tekstu dat je primjer postupka izbora privatnog partnera i zaključivanje ugovora o JPP-u prema donesenom ZJPP RS. Budući da je ZJPP FBiH u postupku donošenja nismo mogli obraditi postupak izbora privatnog partnera prema predloženim odredbama istog, zbog mogućnosti odstupanja predloženih odredbi u odnosu na one koje će biti usvojene. Prema članu 12. ZJPP RS, javni partner izrađuje studiju ili predstud-

16 vidjeti dodatne priloge ovog materijala (CD) u dijelu međunarodna iskustva u postupku nabavke u aražmanu JPP.

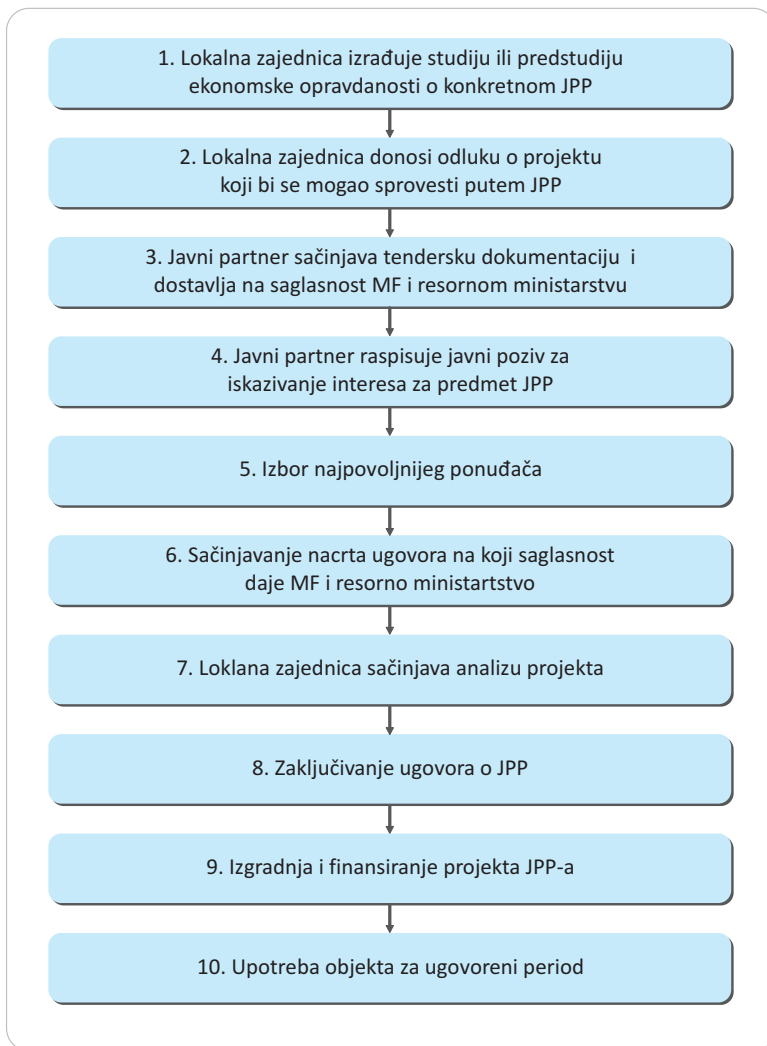
17 u BiH postupak dodjele ugovora je regulisan: Zakonima o koncesiji, Zakonom o javnim nabavkama, Zakonom o javno-privatnom partnerstvu RS i predloženim Zakonom o javno-privatnom partnerstvu FBiH.

iju ekonomske opravdanosti o konkretnom javno-pravnom poslu i na osnovu studije **donosi odluku** o pokretanju postupka izbora privatnog partnera.

Javni partner<sup>18</sup> je obavezan prije pribavljanja saglasnosti na zaključivanje ugovora da izvrši analizu projekta sa stanovišta efikasnosti i podjele rizika, a koja obavezno mora da sadrži:

1. ekonomske i finansijske pokazatelje projekta, uključujući uporednu analizu troškova i koristi, primjenom javno-privatnog partnerstva i primjenom drugih oblika u vršenju javnih usluga;
2. neophodna finansijska sredstva iz budžeta Republike ili jedinica lokalne samouprave;
3. pravni status vlasništva; i
4. rizike povezane sa realizacijom projekta, sa posebnim naglaskom na uticaj investicije na zaduženje budžeta odgovarajućeg nivoa vlasti.

Postupak realizacije ugovornog JPP-a prema ZJPP RS prikazuje sljedeći hodogram:



Prema ZJPP RS, u slučaju kada je javni partner jedinica lokalne samouprave, javna ustanova, koju osniva jedinica lokalne samouprave, i javno preduzeće u većinskom vlasništvu jedinica lokalne samouprave, saglasnost na zaključivanje ugovora daju Ministarstvo finansija i resorno nadležno ministarstvo, na osnovu analize projekta sa stanovišta efikasnosti i podjele rizika<sup>19</sup>.

U prijedlogu ZJPP FBiH predložen je sličan postupak realizacije ugovora o JPP.

19 član 18 ZJPP RS

### 8.1.1.5. Postupak izbora privatnog partnera

Prema aktuelnoj zakonskoj regulativi u BiH postupak izbora privatnog partnera može biti po:

- Zakonu o javnim nabavkama ili
- Zakonu o koncesijama

Postupak izbora privatnog partnera je postupak javne nabavke određen propisima kojima se uređuje oblast javne nabavke ili postupak davanja koncesije, određen propisima kojima se uređuje oblast koncesija. Ugovor o javno-privatnom partnerstvu se prema tome sklapa kao ugovor o javnoj nabavci ili kao ugovor o koncesiji.

Ukoliko se projekt JPP-a zasniva na dodjeli koncesije, u dijelu koji se odnosi na postupak izbora privatnog partnera/koncesionara primijenit će se odgovarajući postupak dodjele koncesije propisan Zakonima o koncesijama koji se primjenjuju u BiH. Ako koncesija koja se dodjeljuje ima pretežno obilježje koncesije za javne radove, nadležni sektorski zakon, vezano za postupak izbora koncesionara/privatnog partnera upućuje na odgovarajuće odredbe Zakona o javnoj nabavci. Ukoliko koncesija koja se dodjeljuje ima pretežno obilježje koncesije za usluge, postupak izbora koncesionara/privatnog partnera provodi se u skladu sa pravilima i postupcima propisanim sektorskim zakonom.

Zakon o javnim nabavkama BiH je propisao pet različitih postupaka javne nabavke i to:

- otvoreni postupak;
- ograničeni postupak sa predkvalifikacijom;
- pregovarački postupak sa objavljivanjem obavještenja o nabavci;
- pregovarački postupak bez objavljivanja obavještenja o nabavci; i
- konkurs za izradu idejnog rješenja.

Javni partner, koji se smatra ugovornim organom (član 3. Zakona o javnim nabavkama), mora postupak javne nabavke obaviti prije zaključivanja ugovora o javno-privatnom partnerstvu. Zbog složenosti predmeta nabavke odnosno javno-privatnog partnerstva kao dugoročnog ugovornog i partnerskog odnosa između javnog i privatnog sektora, često zbog nemogućnosti prethodnog sveobuhvatnog određivanja cijene te rizika povezanih sa realizacijom ugovora, u praksi će se u pravilu primjenjivati dva postupka javne nabavke: pregovarački postupak sa objavljivanjem obavještenja o nabavci i pregovarački postupak bez objavljivanja obavještenja o nabavci. Postupak javne nabavke je strogo formalan postupak u kojem naručilac treba poštovati odredbe Zakona o javnoj nabavci i podzakonskih propisa u toj oblasti.

Privatni partner se mora pridržavati svih uslova i zahtjeva naručioca (javnog partnera), definisanih u pozivu - tenderu, kako u traženoj dokumentaciji za učešće na tenderu, tako i uostaloj dokumentaciji koju mu javni sektor stavlja na raspolaganje u konkretnom postupku javne nabavke.

### 8.1.1.6. Koncesioni model JPP

Koncesioni model predstavlja često primjenjivan ugovorni oblik JPP koji je u BiH regulisan odgovarajućim zakonskim okvirom. Karakteriše ga direktna veza između privatnog partnera i korisnika. Privatni partner pruža uslugu korisniku umjesto javnog partnera, ali pod njegovim nadzorom. Prihod koncesionara (privatnog partnera) se sastoji od naknade korisnika usluga, a ukoliko je to tako ugovoreno, i dodatne subvencije javnog sektora.

Važeći Zakoni o koncesijama u BiH regulišu modalitete i uslove koji se odnose na dodjeljivanje koncesija, uključujući nadležnosti i institucionalnu strukturu Komisije za koncesije, tenderske procedure, sadržaj ugovora o koncesiji, prava i dužnosti koncesionara.

Zakonom o koncesiji utvrđuju se uslovi pod kojima se domaćim i stranim pravnim licima mogu dodjeljivati koncesije za obezbjeđivanje infrastrukture i usluga, te istraživanje, eksploataciju prirodnih resursa, finansiranje, projektovanje, izgradnju, obnovu, održavanje i/ili rukovođenje radom te infrastrukture i svih povezanih objekata i uređaja u oblastima koje su u ustavnoj nadležnosti države/entiteta/kantona.

Poseban oblik koncesije, u smislu Zakona o koncesijama, je ustupanje izgradnje objekata postrojenja ili pogona, putem finansiranja projekata po BOT sistemu (Build-Operate-Transfer), izgradnja i finansiranje kompletnog objekta, postrojenja ili pogona, njegovo korišćenje i predaja u svojinu koncedentu, u ugovorenom roku, koji ne može biti duži od roka utvrđenog ovim Zakonom.

U uporednom pravu koncesije se najčešće definišu kao pravni odnos između države (koncedenta), i pravnog ili fizičkog lica (koncesionara), u kome država ustupa (pravnom ili fizičkom licu) pravo korišćenja prirodnog bogatstva ili dobra u opštoj upotrebi ili vršenje javne službe, uz određenu naknadu. Najčešće se daje u rudarstvu, poljoprivredi, šumarstvu, saobraćaju, snabdijevanju energijom, komunalnim službama. Za razliku od uporednog zakonodavstva u zemljama u okruženju (npr. Hrvatska i Srbija), po zakonima o koncesijama koji se primjenju u BiH *fizičko lice* ne može biti koncesionar, znači koncesionar može biti samo pravno lice .

Prema predmetu koncesije uobičajena je podjela na koncesije za korišćenje prirodnih bogatstava (dobara u opštoj upotrebi - infrastrukture) i koncesije za vršenje javnih službi. U uporednom zakonodavstvu se prirodnim bogatstvom smatra zemljište, šume, rude, vode i sl., a pod dobrima u opštoj upotrebi se obično podrazumijevaju javni putevi, parkovi, trgovi, ulice, lovišta, komunalna dobra, sredstva u oblasti infrastrukture. Zakonom su posebno određene privredne djelatnosti od opšteg interesa, a to su uglavnom elektroprivreda, PTT, saobraćaj, željeznički saobraćaj, vodoprivreda, komunalne djelatnosti i slično.



### **a) Postupak dodjele koncesionog ugovora**

Da bi se ušlo u realizaciju bilo kojeg koncesionog projekta potrebno je uraditi studiju ekonomske opravdanosti. Prema zakonskoj regulativi ovu studiju izrađuje koncedent (javni sektor) a kod samoinicijativnih ponuda, izrada studije opravdanosti može se zahtijevati od potencijalnog koncesionara (privatnog sektora).

Postupak i način dodjele koncesije definisan je zakonima o koncesiji<sup>20</sup>, a davanje koncesije vrši se:

- putem javnog poziva potencijalnim ponuđačima ili
- putem samoinicijativne ponude.

Oba načina dodjele koncesije su prilično komplikovana; dugo traju i zahtijevaju dosta dokumentacije, što povećava troškove. Da bi ovaj model bio racionalniji, bilo bi dobro pojednostaviti postupak dodjele koncesije kroz donošenje odgovarajućih podzakonskih akata.

Osnovni problem za jedinice lokalne samouprave sastoji se u tome što je dodjela koncesija u nadležnosti entitetskih i kantonalnih vlada, preko komisija za koncesiju, dok lokalne vlasti jedino mogu pokrenuti inicijativu za davanje koncesije.

*Predmet koncesija je najčešće imovina lokalnih zajednica. Osnovni preduslov za efikasno funkcionisanje JPP koja se ostvaruju putem koncesija jeste da lokalne vlasti budu direktni davaoci koncesije preko odgovarajuće institucije - komisije za koncesije, što podrazumijeva potrebu dodjeljivanja većih ovlaštenja jedinicama lokalne samouprave kroz zakon o koncesiji i druga podzakonska akta. Prednosti realizacije koncesija od strane lokalnih vlasti ogledaju se prvenstveno u jednostavnijem i bržem ugovaranju kao i boljem praćenju kvaliteta realizacije poslova iz koncesionog ugovora.*

U periodu od 2002-2009. godine, na koncesionom tržištu BiH nije realizovan niti jedan koncesioni projekat koji bi se finansirao privatnim kapitalom, po postupku tendera - javnog poziva potencijalnim koncesionarima. Sve odobrene koncesije u BiH su realizovane putem metoda samoinicijativne ponude<sup>21</sup>.

Dok u PFI modelu javni sektor plaća zakup investitoru za upotrebu objekta, BOT je koncesioni model gdje privatni partner naplaćuje naknadu od krajnjih korisnika usluge. U ovom slučaju javni sektor je samo kontrolor, regulator, a privatni partner svoju uslugu naplaćuje od korisnika, naprimjer od vozača na auto-putevima ili studenata u studentskim domovima.

<sup>20</sup> Zakon o koncesijama BiH, Zakon o koncesijama RS, Zakon o koncesijama FBiH i kantonalni zakoni o koncesijama.

<sup>21</sup> Milomir Amović, zamjenik predsjednika Komisije za koncesije BiH, prezentacija „Koncesije u Bosni i Hercegovini”, 27.04.2009.

### **b) Privatna finasijska inicijativa (PFI)**

Prema modelu privatne finasijske inicijative (PFI)<sup>22</sup>, privatni partner može sagrađiti građevinski objekat u svom vlasništvu radi pružanja određene javne usluge. U tom slučaju, javni sektor plaća zakup izgrađenog objekta zajedno sa uslugama koje pruža privatni partner. Predmetni objekat može biti uključen u bilansnu aktivu privatnog sektora ili u bilansnu aktivu javnog sektora, što u ovom slučaju utiče na visinu zaduživanja javnog sektora. Na sličnom pricipu zasniva se i podjela na operativni i finasijski lizing.

Ovaj model JPP je dosta zastupljen u Evropi. Tako naprimjer Njemačka, iako ima dovoljno prostora za zaduživanje, 40% javnih investicija finansira po PFI modelu. Ono što je Njemačku opredjelilo za ovaj model u odnosu na finansiranje zaduživanjem je veća efikasnost i bolji kvalitet usluga.

### **c) Lizing u modelu JPP**

Zakupnina objekta i usluga koju plaća javni partner po modelu PFI smatra se operativni-m lizingom.<sup>23</sup> Da bi aranžman JPP bio operativni lizing, privatni partner, prema Ugovoru o JPP, obavezno snosi rizik građenja građevinskog objekta i najmanje jedan od slijedeća dva rizika:

- rizik raspoloživosti izgrađenog kapaciteta u smislu njegovog obima i kvaliteta ili
- rizik varijacije u potražnji.

Vrijednost investicije u građevinski objekat i zaduženja (kreditu) u vezi sa izgradnjom, bilansna su stavka privatnog partnera. U slučaju da nisu zadovoljeni prethodno navedeni uslovi, zakup se smatra finasijskim lizingom i tretira kao zaduženje javnog sektora. Ukoliko privatni sektor u cjelini preuzima barem dva od tri rizika (rizik izgradnje, rizik raspolaganja i/ili rizik potražnje) finansiranje se vodi u računovodstvenoj evidenciji javnog sektora vanbilansno. U suprotnom, finansiranje se smatra bilansnim ili prikriivenim finansiranjem, te ne predstavlja oblik JPP.

ZJPP RS<sup>24</sup> reguliše operativni i finasijski lizing, polazeći od preuzimanja rizika, kao i računovodstvenog tretmana investicije. Ako se najam građevine i usluga koje plaća javni partner za građevinu, izgrađenu po modelu PFI, smatra **operativnim najmom**, na isti način kao najam usluga, i to ukoliko privatni partner prema ugovoru o JPP-u obavezno snosi rizik građenja građevine i najmanje jedan od dva rizika: rizik raspoloživosti izgrađenog kapaciteta u smislu njegovog obima i kvalitete ili rizik varijacije u potražnji.

22 PFI je jedan od dva modela JPP koji se prvi put 1992. godine primjenio, u obnovi infrastrukture i javnih objekata u Velikoj Britaniji. Prema modelu PFI V. Britanija je sagradila svoju ambasadu u Berlinu.

23 Prema odredbama EU, Eurostat European Commission- (uredba stat/18/2004 iz februara 2004. godine i aneksima iz avgusta 2004. godine)

24 član 20. stav 2 i 4. ZJPP RS

#### d) Preuzimanje građevine na kraju ugovorenog perioda

Ugovorom o javno-privatnom partnerstvu može se predvidjeti odredba da građevina koju izgradi privatni partner bude prenesena u vlasništvo javnog partnera **bez naknade**. U tom slučaju, bez obzira na dužinu ugovornog perioda i na visinu zakupnine, smatraće se da je građevina amortizovana i da je zakupninom plaćena njena puna vrijednost, te da je vrijednost građevine u trenutku prenosa vlasništva jednaka nuli, bez obzira koja je tržišna vrijednost građevine u trenutku prenosa.

Navedena pravila ne mogu se primjenjivati u slučaju prijevremenog raskida ugovora.

#### e) Kad je lokalni javni sektor dužnik a kad plaća zakup u JPP

U praksi se nemogućnost zaduživanja<sup>25</sup> i finansiranja lokalne javne infrastrukture na tradicionalan način nastoji prevladati najčešće na sledeća dva načina:

- izgradnjom na osnovu prodaje prava građenja i
- zaduživanjem preduzeća ili ustanove u vlasništvu grada ili opštine.

Potrebno je istaknuti da ovakvo rješenje finansiranja lokalnih javnih investicija često može imati i obilježje **prikrivenog finansiranja** koje, sa stanovišta preuzetog rizika, predstavlja indirektno ili prikriveno finansiranje iz budžeta.

Takođe, u praksi mogu postojati i slučajevi koji se mogu smatrati *graničnim oblicima zaduživanja*. Ovo se posebno odnosi na garancije koje javni sektor izdaje u korist privatnog, kako bi osigurao projekat i doprinio povećanju interesa privatnog sektora za konkretnim ulaganjem.

U procesu usklađivanja zakonodavstva sa EU nameće se potreba i obaveza uređenja segmenta lokalnoga javnog sektora koji se odnosi na udruživanje sa privatnim sektorom. Obavezno, u takvim odnosima potrebno je precizno istaknuti one strukture zaudruživanja koje se smatraju bilansnim (direktnim ili prikrivenim finansiranjem) i one koje se smatraju vanbilansnim finansiranjem, tj. istaknuti one odnose lokalnog javnog i privatnog sektora kod kojih se ne podrazumjeva novo zaduživanje lokalnog javnog sektora.

#### f) Kriterijumi iskazivanja dužničke pozicije

Razlike u pojedinim oblicima udruživanja zavise prvenstveno od vrste rizika koji preuzimaju partneri u konkretnom slučaju. U zavisnosti od duga (zaduživanja) javnog sektora, projekti JPP se klasifikuju prema vrsti preuzetog rizika, a ističu se oni za koje se ne smatra da predstavljaju novo zaduživanje javnog sektora. Slično kao i kod razlike između

<sup>25</sup> Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH, broj 52/05" od 02.08.2005. godine) i Entitetski zakoni o zaduživanju, dugu i garancijama

operativnog (zakup imovine kod kojeg davalac zakupa treba preuzeti rizik za održavanje i raspolaganje predmetom zajma) i finansijskog lizinga (klasično osigurano kreditiranje), kod projekata koji su predmet JPP potrebno je razlikovati oblike udruživanja kod kojih se javni objekt finansira iz kreditnih sredstava (tada se sredstvo evidentira u bilansu, odnosno objekat je u vlasništvu javnog partnera) i one kod kojih se javni objekt finansira lizingom (tada se sredstvo evidentira u vanbilansnoj evidenciji javnog partnera). Snošenje rizika, odnosno vlasništvo, opredjeljuje da li se nešto evidentira bilansno ili vanbilansno, odnosno da li se radi o operativnom ili o finansijskom lizingu.

*Napominjemo da nerazumjevanje složene strukture javno-privatnog partnerstva može imati za posljedicu investicionu ekspanziju. U pripremi projekta potrebno je posebnu pažnju posvetiti analizi realne mogućnosti zaduživanja javnog sektora, imajući u vidu zakonsko ograničenje zaduživanja i to kako jedinica lokalne samouprave, tako i preduzeća sa specijalnom namjenom u vlasništvu privatnog sektora. Procjena zaduživanja jedinica lokalne samouprave je važnija zato što se plaćanje zakupnine (najamnine) kod projekata u JPP-u, kod kojih se usluga prodaje direktno lokalnom javnom sektoru, tretiraju u budžetu kao budžetski rashodi, i ne ulaze u dozvoljeno zaduženje propisano zakonom<sup>26</sup>.*

### 8.1.2. Institucionalni oblik JPP

Osnovna karakteristika institucionalnog oblika JPP je osnivanje zajedničke institucije javnog i privatnog sektora radi realizacije određenog javnog projekta ili pružanja javnih usluga. Ulozi, odgovornosti, obaveze, raspodjela rizika i upravljanje takvom institucijom rezultat su ugovora privatnog i javnog partnera. Institucionalni oblik JPP može biti uspostavljen:

- javni i privatni sektor osnivaju i zajednički vode novo pravno lice ili
- preuzimanjem udjela i kontrole u postojećoj javnoj instituciji od strane privatnog partnera.

Institucionalni oblici JPP-a se preporučuju pri pružanju javnih usluga koje su od velike važnosti za javni sektor zbog čega je potrebno da javni sektor zadrži dio kontrole i nadzora nad pružanjem usluga (npr. kontrola vazdušnog saobraćaja, vodosnabdijevanje i sl.). U praksi se često institucionalni model JPP-a pojavljuje pod nazivom model "projektnog društva" (njem. projektgesellschaft), Za-

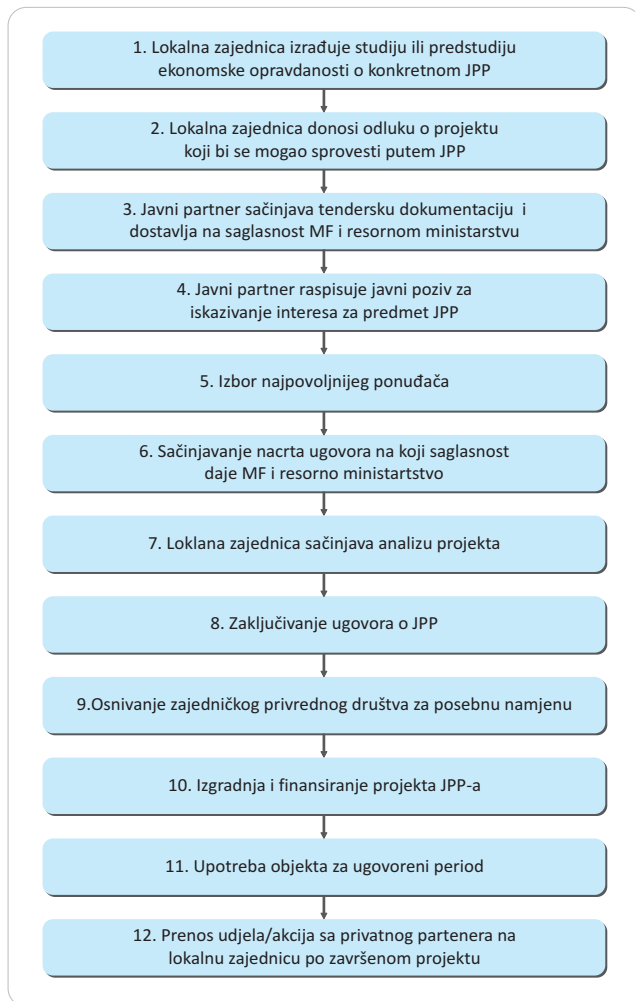
<sup>26</sup> Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama Bosne i Hercegovine :

- član 48. "opština se može zadužiti samo ako u periodu stvaranja duga ukupan iznos koji dospijeva za otplatu, po predloženom dugu i cjelokupnom dospjelom neizmirenom postojećem dugu, u bilo kojoj narednoj godini ne prelazi 18% iznosa njenih redovnih prihoda ostvarenih u prethodnoj fiskalnoj godini".

- član 49: "kratkoročni dug ni u jednom trenutku ne može prelaziti 5% redovnih prihoda ostvarenih u prethodnoj fiskalnoj godini".

kon o JPP-u je takođe predvidio namjensko osnivanje privrednog društva<sup>27</sup> za pojedinačne projekte. Riječ je o društvu kapitala koje se osniva sa isključivim ciljem realizacije projekta JPP-a. Za odabir privatnog partnera lokalna zajednica provodi postupak javne nabavke u skladu sa kriterijumima (kvalitet usluge, najniža cijena, funkcionalnost i drugi elementi) koji su propisani ZJPP RS i Zakonom o javnim nabavkama.

**Postupak realizacije institucionalnog JPP-a u skladu sa ZJPP RS prikazuje sljedeći hodogram:<sup>28</sup>**



U prijedlogu ZJPP FBiH predložen je sličan postupak realizacije ugovora o JPP.

<sup>27</sup> Takođe, Zakoni o koncesijama predviđaju čak u nekim slučajevima obavezu osnivanja privrednog društva za konkretnu koncesiju odnosno namjenu.

<sup>28</sup> Primjer institucionalnog JPP u BiH je Gasifikacija i Toplifkacija opštine Bijeljina – vidjeti Prilog 2b i 2c

## 9. Šta je projektno finansiranje

Finansijska tehnika na kojoj se zasniva JPP naziva se projektno finansiranje. Ova tehnika se primjenjuje kod projekata koji se mogu samofinansirati, tzv. projekata koji iz prodaje proizvoda ili usluga na tržištu mogu ostvariti dovoljnu visinu prihoda za podmirenje operativnih troškova i obaveza po izvorima finansiranja. Subjekti koji obezbjeđuju izvore finansiranja najprije procjenjuju buduće novčane tokove koji će projekat generisati. Ovi novčani tokovi su izvori servisiranja duga.

Projektno finansiranje obično uključuje i investitore i kreditore. Investitori obezbjeđuju kapital i pri tome imaju pravo da upravljaju projektom. Kreditore (banke, osiguravajuća društva i investicioni fondovi) obezbjeđuju dug i moraju biti sigurni da će poslovanjem obezbijediti dovoljne novčane tokove za njegovo podmirenje.

Projektno finansiranje, kao oblik finansiranja javnih potreba, udruživanjem privatnog i javnog sektora, je privlačan oblik finansiranja jer se njime nadoknađuje nedostatak javnih (budžetskih) sredstava potrebnih za podmirenje troškova finansiranja infrastrukturnih projekata. Pri donošenju odluke o izdacima za infrastrukturne projekte potrebno je zadovoljiti ekonomske kriterijume koji se kod vrednovanja projekata zasnivaju na ocjeni isplativosti ulaganja. Takođe, potrebno je uzeti u obzir i preferencije budućih naraštaja stanovništva.

Projektno finansiranje ne predstavlja pribavljanje kapitala za finansiranje projekata koji nisu ekonomski opravdani, odnosno projekata koji ne generišu dovoljan novčani tok za podmirenje operativnih troškova, ostvarenje povrata na uloženi kapital i servisiranje duga. To znači da kreditore neće odobriti finansiranje ukoliko ne postoji ekonomska relacija između vrijednosti ulaganja, dužničkog kapaciteta<sup>29</sup> i novčanih tokova iz eksploatacije. Veza ovih parametara ogleda se kroz koeficijent pokriva duga<sup>30</sup>.

29 Predstavlja sposobnost privrednog subjekta da vrati kredit u budućnosti. Procjena dužničkog kapaciteta zasniva se na analizi novčanih tokova koji nastaju eksploatacijom projekta.

30 Koeficijent se izražava kao odnos sadašnje vrijednosti budućih novčanih tokova diskontovanih po stopi izvora finansiranja i maksimalnog dužničkog kapaciteta, a simbolički se može prikazati kao  $\alpha = PV/D^*$ , gdje je PV sadašnja vrijednost budućih novčanih tokova,  $D^*$  - maksimalan dužnički kapacitet.

## 10. Aranžman JPP

JPP ne mora na prvi pogled izgledati kao poželjno rješenje. Većina organizacija želi ostati na tragu starih praksi i onoga što već dobro zna da radi. Tako npr. vlade rade sa vladama, poslovni sektor sa drugim poslovnim subjektima, dok nevladine organizacije sarađuju sa organizacijama unutar istog sektora. Javni i privatni sektor imaju dugu tradiciju zajedničkog rada po jednostavnom obrascu: javni sektor kupuje proizvode i usluge koje proizvodi i pruža privatni sektor, izbjegavajući ulazak u kompleksnije odnose. Javni sektor se boji da će ga privatni sektor iskoristiti, dok privatni sektor često razmišlja o saradnji sa javnim sektorom kao o dodatnom teretu i nepotrebnoj komplikaciji.

*Iskustvo zemalja u kojima je JPP zastupljeno duži niz godina pokazuje da su tri osnovna uslova koji idu u prilog njihovom uspostavljanju: (1) postojanje problema i pojava (2) „pokretača“ i (3) „katalizatora“. Pojava široko prepoznatog problema (npr. nepostojanje određene usluge ili gubitak resursa) prisiljava partnere da se pozabave njegovim rješavanjem. U praksi, inercija sigurnosti i izvjesnosti, koja mnoge ljude drži na „utabanom“ putu, prekida se najčešće velikim problemom ili krizom i nameće potrebu za zajedničkim angažmanom.*

*Čak i kada nema ozbiljnog problema ili krize, pojedinac, grupa ili organizacija shvata da se odvojenim, nekoordinanim akcijama propuštaju prilike za optimizovanje korištenja resursa. U svakodnevnoj praksi (pa čak i kada je očito da postoji problem i interes za saradnjom), partnerstvo neće uspjeti bez podsticaja i opredjeljenosti određene kritične mase pojedinaca. Takvi „pokretači“ (vođe ili pioniri) mogu biti vladini službenici, članovi udruženja, poslovni ljudi ili građani koji motivišu druge i podstiču stvaranje partnerstva. U nekim drugim slučajevima „pokretači“ su pružaoci usluga koji imaju direktnu korist od partnerstva.*

*Često postoji potreba za nekom vrstom „katalizatora“ koji će spojiti partnere. To mogu biti aktivisti nekog spoljnog učesnika, npr. međunarodnih organizacija, koji imaju odgovarajući autoritet.*

### 10.1. Opština / grad u aranžmanu JPP

JPP aranžmani mogu biti veoma raznovrsni, mogu imati različitu snagu, kapital, različit broj učesnika, odnositi se na različite djelatnosti i ciljeve koji se ostvaruju kroz ove projekte i podrazumijevaju raznovrsne ugovorne obaveze između opštine/grada i privatnog partnera. Ugovorom se regulišu prava i obaveze partnera. U cilju realizacije svojih prava i dužnosti, lokalna samouprava (opština, grad) može da:

- Osnuje privredno društvo, ustanovu i drugu organizaciju;
- Povjeri poslove iz svoje nadležnosti privatnom licu, u skladu sa načelima konkurencije i javnosti;
- Opština/grad daje objekat- privatni partner ga preuđuje, ostavlja ili daje novu

namjenu (škola, pozorište, sportski centar, zdravstvena ustanova, ugostiteljski objekat i druge namjene), koristi određen broj godina uz naplaćivanje zakupnine od opštine/grada i nakon isteka ugovorenog perioda korištenja predaje objekat opštini/gradu;

- Opština/grad daje prostor za gradnju - privatni partner gradi objekat i koristi ga određeni period. Ugovorom se regulišu prava, obaveze i podjela dobiti. U našoj praksi ovaj aranžman JPP je poznat pod nazivom „Ugovor o zajedničkom ulaganju“;
- Opština/grad i privatni partner kreiraju zajednički projekat sa različitim ulozima, kapitalom, znanjem, tehničkom i stručnom pomoći. Ugovorom se preciziraju prava, obaveze i budući način korištenja tako kreiranog i realizovanog projekta. Za ovaj poduhvat najčešće se koristi institucionalni model JPP - osnivanje zajedničkog privrednog društva;
- Opština/grad izvodi projekat, privatni partner se uključuje pružanjem određene finansijske pomoći (ili neke druge aktivnosti) i po tom osnovu dobija određen dio prava i prihoda od prodaje usluga.

## 10.2. Očekivanja učesnika u JPP

Slijedeći tabelarni pregled ilustruje ključna očekivanja pojedinih učesnika od JPP.

<i>Javni sektor</i>	<i>Privatni sektor</i>	<i>Lokalna zajednica</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• pružanje dogovorenih usluga</li> <li>• osiguranje dogovorene investicije</li> <li>• poštovanje dogovorenih standarda i ciljeva</li> <li>• nezloupotrebljavanje ili monopolisanje situacije</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• osiguranje povoljnog okruženja za JPP</li> <li>• plaćanje dogovorenih naknada u cjelini i na vrijeme</li> <li>• vrši povećanje tarifa samo prema dogovoru</li> <li>• sprječavanje neočekivane konkurencije za vrijeme projekta (ekskluzivnost)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• osiguravanje odgovarajućeg nivoa usluga</li> <li>• prihvatljivost cijena usluga, kroz direktnu naplatu ili indirektno kroz poreze</li> </ul>

## 10.3. Prednosti i nedostaci JPP

Svaki oblik finansiranja ima svoje prednosti i nedostatke u zavisnosti od interesnih odnosa povjerioca, investitora i javnog sektora, odnosno zakonitosti funkcionisanja poslovnog sistema i njegovih specifičnosti u odnosu na druge poslovne sisteme u pogledu strukture izvora finansiranja, roka povrata uloženi sredstava i sl.



U narednom pregledu dato je poređenje tradicionalnog modela finansiranja i finansiranja putem JPP.

	<b><i>Tradicionalno finansiranje</i></b>	<b><i>Javno-privatno partnerstvo</i></b>
<b>Prednosti</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• upravljačka ovlaštenja su isključivo u nadležnosti javnog sektora</li> <li>• zakonitosti funkcionisanja poslovnog sistema i njegove specifičnosti u odnosu na druge poslovne sisteme, u pogledu strukture izvora finansiranja te roka povrata uloga i sl. su precizno definisane</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• brža izgradnja infrastrukture</li> <li>• niži troškovi gradnje uz smanjivanje troškova tokom realizacije projekta</li> <li>• javnom sektoru se ostavlja prostor da se više bavi svojim izvornim funkcijama koje nije moguće prenijeti na privatni sektor</li> <li>• rizik se optimalizuje</li> <li>• viši kvalitet usluga, pošto je njihova naplata vezana za postizanje unaprijed određenih standarda</li> </ul>
<b>Nedostaci</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• velika disproporcija između mogućnosti zaduživanja javnog sektora i potreba za javnim dobrima i uslugama</li> <li>• javni sektor ima zakonsko ograničenje zaduživanja do određene visine</li> <li>• raste potreba za infrastrukturnim dobrima</li> <li>• državna ili lokalna vlast se nalazi u ulozi investitora i snosi rizik izgradnje u cjelini</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ulaganje u projekte javne infrastrukture je složeno, skupo i zahtijeva angažovanje značajnog kapitala</li> <li>• privatni sektor zasniva opravdanost ulaganja na visini prinosa na uložena sredstva, što generiše rizik od neprihvatanja projekta zbog nedovoljnog interesa (rizik pronalaženja investitora)</li> <li>• pošto je JPP prilično nepoznato područje za stručnu i širu javnost, postoji rizik nerazumijevanja i lošeg izbora opcija i primjene.</li> <li>• vrijeme potrebno za realizaciju duže traje jer izrada dokumentacije i pribavljanje određenih saglasnosti duže traju u odnosu na tradicionalan model finansiranja.</li> <li>• nedostatak pouzdanih podataka</li> </ul>

<b>Kriterijumi</b>	<b>Tradicionalno finansiranje</b>	<b>Javno-privatno partnerstvo</b>
<i>Rizik</i>	u potpunosti ga snosi javni sektor	dijeli se između privatnog i javnog sektora
<i>Donošenje odluka u ulaganju</i>	na osnovu političkih ocjena i kriterijuma posebnih koristi	na osnovu komercijalnih procjena
<i>Donošenje odluka o finansiranju</i>	na osnovu boniteta javnog sektora	na osnovu procjene prihoda i rashoda i mogućnosti podmirenja obaveza prema izvorima finansiranja eksploatacijom projekta
<i>Upravljačka ovlaštenja</i>	isključiva ovlaštenja javnog sektora	kompromis u vezi sa ovlaštenjima
<i>Nadzor poslovnog procesa</i>	slabiji	jači

JPP nikad neće potpuno zamijeniti tradicionalne izvore finansiranja i načine upravljanja infrastrukturom, iako postaje nezamjenljiv alat za realizaciju velikih infrastrukturnih projekata zbog koristi koje donosi. JPP je naročito pogodno za projekte u sektoru saobraćaja, upravljanja otpadom i vodama, kao i u školstvu, zdravstvu i u drugim sektorima.

Irska i Portugal su na JPP poslednjih godina izgradili veći dio svoje infrastrukture. Na njihovom iskustvu se najbolje vide posredni efekti JPP-a. Pored izgradnje infrastrukturnih objekata, model JPP utiče na ekonomski razvoj, a posebno razvoj privatnog preduzetništva, koji opet puni budžet države.

### **10.3.1. Argumenti „Za“ i „Protiv“ JPP-a**

Protivnici modela JPP-a tvrde da lokalne zajednice ovim načinom finansiranja preuzimaju hipoteku na svoju finansijsku budućnost, pri čemu je takva gradnja skuplja od gradnje koja se finansira iz tradicionalnih izvora. Tvrdi se da ako dobit privatnog sektora iz ovog aranžmana na uložena sredstva prelazi kamatu koju bi lokalna zajednica plaćala na svoje emitovane obveznice ili kamatu na kredite koje lokalna zajednica može dobiti na tržištu kapitala, tada će lokalna zajednica dobiti skuplje objekte od onih koje bi sama gradila iz sredstava pribavljenih emisijom obveznica ili kreditnim zaduženjem. Takođe, neki protivnici modela JPP-a tvrde da postoji opasnost da rizik isplativosti korišćenja izgrađenih objekata snosi javni sektor.

Ovo stajalište potvrđuje iskustvo u ekspanziji izgradnje sportskih i rekreacionih objekata u opštinama u BIH, gdje je lokalna samouprava (javni partner) nakon izgradnje i kratkog korištenja preuzela građevinu od privatnog partnera a ista se dovoljno ne koristi čak ni za potrebe lokalnih sportskih klubova.

Zagovornici modela JPP posebno ističu da su ukupni troškovi gradnje i održavanja, tokom trajanja ugovora o JPP-u, za 17% do 20% niži u odnosu na tradicionalne izvore finansiranja. U svakom slučaju neophodno je značajnije iskustvo, da bi se mogle sagladati sve prednosti i nedostaci JPP-a kao modela realizacije projekata od javnog interesa.

Iskustvo Hrvatske u javno-privatnom partnerstvu, do donošenja Zakona o JPP- u,<sup>31</sup> pokazalo je da su se do tog perioda dogodili veliki propusti na štetu interesa javnog partnera, a koji će se trajno odražavati na stanje u toj lokalnoj zajednici i to na štetu poreskih obveznika.

U navedenim primjerima (rukometna Arena Split, stadion Maksimir, škola u Koprivnici, brojni primjeri u Varaždinu i dr.) javni partner u ugovor unosi teren za izgradnju, sadržaj koji je trajni izvor prihoda i garancije plaćanja, a privatni investitor donosi način kreditiranja. Dešava se da privatni investitor samostalno odlučuje o pitanjima izrade, određuje sadržaje koji će se dešavati u tom prostoru, odlučuje o urbanističko-arhitektonskom rješenju, načinu i tipu izgradnje i uživa ostvareni profit.

Javni partner nakon sklapanja ugovora više nema nikakav mehanizam kontrole nad projektima, kao ni građani koji će koristiti ove objekte. Npr. arhitektu i arhitektonsko rješenje bira isključivo privatni partner, a kvalitet rješenja zavisi od budžeta kao i korporacijske dobiti privatnog partnera. Negativne posljedice ovakvih pojava već sad su vidljive. Navedeni ugovoreni ili nuđeni objekti sveli su se na velike i profitabilne šoping –centre u kojima ne postoji vanjski ili unutrašnji prostor koji bi stanovnici tog mjesta besplatno koristili. Postavlja se pitanje da li je gradnjom ovakvih centara, koji podsjećaju na industrijske hale, sa nepreglednim parkiralištima zadovoljen bilo kakav javni interes. Zato je potrebno u začetku JPP dovesti u društveno prihvatljiv odnos.

#### 10.4. Razvoj trajnog partnerstva

Vlasti imaju interes za uspostavljanje JPP koja će se održati kroz duže vrijeme. Bitni principi za trajno partnerstvo su:

- **Resursi.** Uključivanje resursa (finansijskih, ljudskih, materijalnih) svih partnera važno je za obezbjeđenje uspješnog partnerstva. Ovo podrazumijeva i dijeljenje rizika i dobiti;
- **Kapaciteti.** Razvoj kapaciteta svih učesnika potrebno je posebno u projektima koji zahtjevaju značajne institucionalne promjene ili velika kapitalna ulaganja;
- **Odgovornost.** Potrebno je definisati uloge, obaveze i odgovornost, u cilju efikasne upotrebe resursa. Individualna odgovornost mora biti jasno razgraničena i određena od samog početka, kako ne bi došlo do dvosmislenih i nejasnih za-

<sup>31</sup> Seminar o javno privatnom partnerstvu, u organizaciji Hrvatske komore arhitekata i inženjera u građevinarstvu RAZRED ARHITEKTA, 12. april 2008.godine.

dataka i pogrešnih očekivanja. Odgovornost treba definisati realno i obezbjediti da svaki partner jasno razumije dobre i loše strane aranžmana;

- **Fleksibilnost.** Ako se radi o dužem vremenu, kao odgovor na nepredviđene okolnosti biće najvjerovatnije potrebno provesti određene promjene na planu investiranja, izboru tehnologija i planu aktivnosti. Uspostavljanje jasnih procedura za uvođenje takvih promjena tokom životnog ciklusa projekta smanjiće šanse za stvaranje negativnog uticaja na partnerstvo;
- **Vrijeme.** Proces razumijevanja interesa i potreba partnera, problema koje treba rješavati i njihovih efekata zahtijeva vrijeme. Proces zadobijanja povjerenja mora se održavati kroz cijeli projekat uključujući kontinuiranu saradnju i dijalog u cilju zadovoljenja zajedničkih interesa;
- **Strpljenje.** Pažnja mora biti posvećena uspostavljanju dobrog balansa između brzog odgovora na najhitnije probleme i razvijanja integrisanih rješenja koja će potrajati. Politički ciklusi i želja za brzim poboljšanjima u kriznim situacijama često dovode do postavljanja isuviše kratkih vremenskih okvira. Kratkoročne agende i ograničeni horizonti vode nereálnim očekivanjima i neodrživim rješenjima. I krupne institucionalne promjene (npr. razvoj regulatornih kapaciteta) i velika privatna ulaganja zahtijevaju vrijeme. Nije realno očekivati da će uključivanje privatnog sektora brzo otkloniti nedostatke javnog sektora, niti da će odmah kompenzovati nedostajuće resurse i izvore finansiranja;
- **Društvena odgovornost.** Javne usluge osiguravaju javne koristi koje bi trebale biti dostupne svima. Poboljšanje kvaliteta usluga i povećanje njihove dostupnosti znači i poboljšavanje kvaliteta života, što predstavlja stalnu obavezu vlasti. Vlasti koje su od strane javnosti anticipirane kao društveno odgovorne uživaju i odgovarajuću političku korist.

### 10.5. Problemi u razvoju uspješnih JPP

Postoji niz problema u vezi sa stavovima i kapacitetima javnog i privatnog sektora koji mogu ugroziti uspostavljanje uspješnih partnerstava. Najvažniji nedostaci i problemi su slijedeći:

- obostrano nepovjerenje uz nedostatak razumijevanja interesa i potreba druge strane;
- političke i institucionalne prepreke;
- nedovoljna transparentnost podataka u vezi sa aranžmanima JPP;
- isključenost lokalnog nivoa iz postupka dodjele koncesija i nadzora;
- dug i komplikovan postupak realizacije aranžmana zbog ograničenja u okviru zakona o javnim nabavkama;
- negativan stav javnosti i službenika u lokalnoj upravi prema JPP uz postojanje društvene i psihološke barijere (korupcija, nepovjerenje u privatni sektor i javne nabavke...);
- rizik korupcije i ostvarivanja ličnih i političkih interesa (npr. zapošljavanje podobnih kadrova);

- nedostatak profesionalnih kadrovskih resursa i površne procjene rizika i koristi investicionih projekata;
- zanemarivanje principa podjele rizika i koristi (u privatnom sektoru često preovladava mišljenje da odgovornost za izvršenje projekata od javnog interesa treba da ide isključivo na teret javnog sektora);
- oskudna i nedovoljno poznata praksa i prepuštenost JPP inicijativama potencijalnih partnera;
- nepostojanje informacija i iskustava u kreiranju uspješnih partnerstava na lokalnom nivou;
- slaba inicijativa vlasti, jer JPP uglavnom inicira privatni sektor;
- nizak nivo iskustva lokalnih vlasti u saradnji sa privatnim sektorom.

Prethodno navedeni problemi negativno utiču na dužinu procesa pregovaranja i povećavaju troškove uspostavljanja JPP, zbog čega partneri iz privatnog sektora najčešće nisu zainteresovani za manje projekte.

U uslovima krize finansijskog tržišta, privatni sektor teže dobija kredite od banaka uz nepovoljnije uslove (promjenljiva kamatna stopa, valutna klauzula, visoki koleterali...), pa se njegova zainteresovanost za JPP povećava. Istovremeno, smanjenjem povjerenja u privatni sektor (jer se on smatra jednim od uzroka finansijske krize), raste povjerenje u javni sektor, što je takođe pozitivan podsticaj za JPP.

Prednosti saradnje javnog i privatnog sektora putem JPP su višestruke. Kreiranjem i razvojem modela JPP privlači se privatni kapital radi investiranja u programe i projekte od javnog značaja. Obezbeđuju se dodatni izvori finansiranja, stvaraju pretpostavke za izgradnju nove infrastrukture i kvalitetnije pružanje javnih usluga, pa se javna sredstva mogu preusmjeriti u projekte koji ne mogu biti predmet JPP. Građenjem objekata društvenog standarda i privrednih i turističkih kapaciteta podstiče se ekonomski razvoj, a zahvaljujući bržem izvođenju radova, manjim troškovima i boljoj alokaciji poslovnog rizika, lakše i brže se dolazi do važnih infrastrukturnih objekata. Projekti JPP doprinose kvalitetnijem pružanju javnih usluga, a javni se sektor istovremeno oslobađa obaveze izdvajanja sredstava za funkcionisanje javnih službi ili subvencionisanje pojedinih javnih usluga.

Zajednički projekti javnog i privatnog sektora takođe obezbeđuju efikasnije upravljanje i kontrolu. Zbog svega ovoga, JPP u mnogim zemljama postaje ustaljena praksa.

### ***Izgradnja sportskih dvorana***

*Iskustvo u JPP u BiH kao ni u zemljama iz okruženja (Hrvatskoj, Srbiji i Sloveniji) nije veliko, ali skromna iskustva govore da se ovom modelu u nekim slučajevima pristupilo bez detaljne analize efekata ulaska u ovaj aranžman, naravno na teret javnog sektora. Po modelu JPP-a u BiH su izgrađene sportske dvorane čiji godišnji zakup koji plaća lokalna zajednica premašuje prihode koje ostvaruje pružanjem usluga. Ne može*

*se reći da je ovo tipično JPP- PFI projekat. Isplativost ovakvih mega projekata, njihova potencijalna popunjenost i raspoloživost je dosta upitna i neizvjesna, vođenje objekta povezano je sa mnogobrojnim komercijalnim i drugim rizicima, a i sama svrha nije tipična i ne može se smatrati da je od prioritarnog značaja za lokalnu zajednicu. Na malim udaljenostima, sa manjim brojem stanovnika prave se sportske dvorane velikih kapaciteta, a rizik potražnje najčešće pada na teret lokalne zajednice, a dešava se da lokalna zajednica preuzme objekat i dugove koje je privatni sektor stvorio kod povjerilaca gradnjom i eksploatacijom objekta.*

## 11. Perspektive javno-privatnog partnerstva u BiH

U BiH su stvoreni zakonski preduslovi za uspješno JPP na svim nivoima. Do sada, uvijek kada se razgovaralo na temu javno-privatnog partnerstva na lokalnom nivou (bilo da su organizovni tematski seminari, konferencije, radionice ili anketiranje načelnika i stručne javnosti), za nedovoljna praktična iskustva u korištenju JPP kod realizacije projekata lokalnog razvoja istican je problem zakonskog okvira. Donošenjem Zakona o JPP na entitetskim nivoima uz Zakone o koncesijama, Zakon o javnim nabavkama, Zakone o obligacionim odnosima i druge propise stvaraju se odgovarajuće zakonske pretpostavke za uspješna JPP-a.

### POLITIKA JPP U BiH<sup>32</sup>

*(„...JPP nije „rješenje za sve“, već njegove mogućnosti i korist zavise o lokalnom kontekstu.“)*

Za početak, šta javni sektor u BiH želi postići uvođenjem modela JPP? U kojim situacijama i pod kojim okolnostima se primjenjuje? Cilj EU je uz unaprijeđenje standarda u pružanju javnih usluga, proširiti i ujediniti tržišni prostor te pospješiti konkurenciju. S obzirom da je JPP sredstvo za postizanja ciljeva, predstavljenih u javnoj politici zemlje, potrebno je prije pokretanja bilo kojeg JPP projekta osigurati jasnu vezu sa razvojnim politikama u zemlji te utvrditi da li je JPP model najbolje rješenje za svaku pojedinačnu situaciju. Naime, JPP pruža veliki broj prednosti za javni sektor, ali ipak je to samo jedan od modela, jedna od mogućnosti, a ne rješenje za sve. I nakon davanja odgovora na pitanje – šta javni sektor želi postići uvođenjem JPP modela, odnosno nakon usaglašavanja i donošenja politike o JPP, bitno je zapamtiti da se ipak posebno odlučuje o svakom pojedinačnom JPP projektu. Posebna preporuka jedinici lokalne samouprave je da se u politiku o JPP ugrade elementi Evropske Povelje o lokalnoj samoupravi, odnosno da se odmah na početku postavi okvir koji će olakšati korištenje JPP i na lokalnom nivou.

<sup>32</sup> preuzeto iz publikacije “Razumjeti EU: Javno - privatno partnerstvo” (Konferencija o javno- privatnom partnerstvu održana 26. juna 2008. godine u Sarajevu), publikacija SNV Organizacija za razvoj Kraljevine Holandije, strana 42.

## 11.1. Braunfild investicije izazov za JPP u BiH

Braunfild, prije svega, znači zemljište koje je ranije izgrađeno i korišćeno da bi u međuvremenu, usljed ekonomsko-finansijskih ili normativno-političkih razloga, bilo napušteno. Napuštanje može da bude:

- funkcionalno, bez aktivnosti ranije funkcije, ali sa titularom vlasnika ili korisnika,
- pravno, bez prava korišćenja ili u fazi stečaja ili likvidacije,
- imovinsko, sa spornim ili neraščišćenim imovinskim odnosima i
- fizičko, kada je bivši vlasnik ili korisnik napustio lokaciju i ostavio je u nadležnosti opštinske (gradske) uprave.

U Bosni i Hercegovini kao model JPP-a mogu biti i Braunfild investicije na lokacijama vojnih kasarni, prostori bivših industrijskih kompleksa (Incel-Banjaluka, Željezara-Zenica, Celpak-Prijedor,.....), omladinski domovi, domovi kulture, planinska i druga odmarališta.

### **Uloga lokalne vlasti u JPP**

Ponovna upotreba (recikliranje ili revitalizacija) braunfild lokacija („smeđe lokacije“) smatra se da može da pomogne u stvaranju održivog urbanog ambijenta, pomogne kod sprječavanja neplanskog širenja gradova i da spriječi depopulaciju već urbanizovanih područja.

Reaktiviranjem braunfild lokacije postiže se veća ostvarljivost principa kompaktnog grada i znatno veća efikasnost upotrebe gradske infrastrukture, posebno saobraćajne. Naravno, pojam braunfild lokacija otvara brojna pitanja, a samim tim predstavlja i ozbiljan izazov za opštinske i gradske uprave, ali isto tako i za ključne aktere u izgradnji grada i uređenju građevinskog zemljišta.

Da li su opštine i gradovi spremni za ovaj izazov? Na koji način podstaći investiranje u braunfild lokacije? Koje ekonomske, socijalne i efekte zaštite okoline je moguće očekivati od nove braunfild politike?

Studije i saznanja širom Evrope ukazuju na moguće pravce i odnos prema ovoj vrsti urbanog problema uz istovremena pozitivna iskustva sa usmjeravanjem investicija na braunfild lokacije. Trenutan veoma usporen ekonomski razvoj u BiH opštinama i gradovima pruža mogućnost da se na vrijeme zauzme stav po pitanju braunfild investicija kao mogućnosti bržeg lokalnog razvoja.

## 11.2. Komunalne djelatnosti u aražmanu JPP- a

Komunalne djelatnosti obuhvataju sakupljanje i upravljanje otpadom i deponijama, prečišćavanje i distribucija vode, održavanje čistoće, toplifikacija i slične djelatnosti.

Lokalna zajednica može obavljati komunalne djelatnost i to:

- osnivanjem javnih komunalnih preduzeća ili
- povjeravanjem njihovog obavljanja privatnom sektoru.

**..... Ono što je posebno bitno kod povjeravanja obavljanja komunalnih djelatnosti privatnom partneru je da izbor privatnog partnera treba izvršiti putem javnog konkursa-tendera (izuzetak je prikupljanje ponuda ili neposredna pogodba) i da je trajanje ugovora zakonom ograničeno.....**

### **Komunalna infrastruktura<sup>33</sup>**

pitanje upravljanja komunalnom infrastrukturom je goruće pitanje svih lokalnih zajednica u BiH. Zakonom o komunalnim djelatnostima u RS obavljanje komunalnih djelatnosti je regulisano na zadovoljavajući način s aspekta interesa jedinica lokalne samouprave. Problem je, međutim, što drugi zakoni nisu usklađeni sa odredbama ovog zakona (posebno Zakon o privatizaciji državnog kapitala), pa u praksi dolazi do preklapanja ili nerazumijevanja nadležnosti lokalnog i viših nivoa vlasti. Sa privatizacijom komunalnih preduzeća u RS, lokalne zajednice su izgubile uticaj na kvalitet pružanja ovih vrsta usluga stanovništvu. Istovremeno, one su prinuđene da amortizuju njihovo nezadovoljstvo, jer je zadržana percepcija da su lokalni organi vlasti i dalje zaduženi za obezbjeđenje ove vrste usluga.

U Federaciji BiH su iskustva, od kantona do kantona, različita. U nekim kantonima, lokalne zajednice su zadržale, kroz različite mehanizme, uticaj na vršenje određenih komunalnih usluga (npr. Travnik, Bihać), dok u drugim kantonima ističu neregulisano pitanje osnivača i vlasnika nad komunalnim objektima i ograničen uticaj na vršenje ovih usluga. Pored toga, mnogi objekti komunalne infrastrukture u oba entiteta izgrađeni su iz samodoprinos lokalnog stanovništva, a nisu u vlasništvu lokalnih samouprava.

Zajednički stav svih lokalnih zajednica je da objekte izgrađene iz samodoprinos, kao i komunalnu infrastrukturu, čiji su osnivači lokalne zajednice ili se tiče isključivo lokalnih zajednica, trebaju biti vraćeni na lokalne zajednice, jer one jedine imaju interes i obavezu da obezbijede njihovo kvalitetno funkcionisanje.

<sup>33</sup> Kreiranje i uvođenje modela raspolaganja i vlasništva nad lokalnim resursima (prva faza projekta), Ekonomski institut Banja Luka, strana 119., novembar 2007.g.



## **Privatizacija javnih komunalnih preduzeća**

*Privatizacija nije javno-privatno partnerstvo ali privatizovana javna komunalna preduzeća mogu biti oblik institucionalnog modela JPP-a.*

Privredni subjekti koji se bave vodosnabdjevanjem i komunalnim djelatnostima u BiH su organizovani kao društva kapitala, najčešće kao akcionarska društva gdje je država vlasnik kapitala sa minimalno 51%, a maksimalno 100%. Ipak, zbog nekonzistentnosti procesa privatizacije, dogodilo se da je kapital nekih preduzeća koja se bave vodosnabdjevanjem u cjelosti u privatnom vlasništvu.

Procesom privatizacije u sektoru vodoprivrede i komunalne djelatnosti u suštini su stvoreni novi problemi (odnos prava raspolaganja sredstvima i infrastrukturom vodo-vodnih i komunalnih preduzeća) na relaciji vlasništva nad upravljanjem i imovinom.

Lokalna samouprava bila je ili je još uvijek vlasnik vodnih objekata i objekata komunalne infrastrukture (kolektora, cjevovoda...), a često i osnivač preduzeća koja se bave proizvodnjom i distribucijom vode. Privatizacijom državnog kapitala u tim preduzećima, imovina iskazana u Početnom bilansu, uključujući objekte i infrastrukturu čiji je vlasnik lokalna samouprava, postaje vlasništvo. preduzeća, a vlasnici kapitala<sup>34</sup> tih preduzeća su entitet, kanton i drugi akcionari. Lokalna samouprava ne raspolaže sa sredstvima niti je vlasnik kapitala, odnosno nema upravljačka prava.

Komunalna preduzeća, pored različite strukture vlasništva (javna i privatna), u svom sastavu imaju i različite djelatnosti kao što su npr. proizvodnja i distribucija vode, proizvodnja, distribucija vode i čistoća, samo čistoća ili kombinacija više navedenih djelatnosti. Zbog značaja pojedinih djelatnosti, za kvalitet usluga ovih preduzeća odgovorna je i lokalna zajednica, a preduzećima upravljaju vlasnici kapitala<sup>35</sup> (država, akcionari, vlasnici udjela). Vrlo često se pojavljuju problemi, jer iako je odgovorna za kvalitet usluga, lokalna zajednica nema nadležnosti da kontroliše rad ovih preduzeća.

*Kada su u pitanju komunalna preduzeća, regulatornu funkciju trebalo bi zadržati u javnom sektoru, uz obavezu da se za lokalna preduzeća stvori okruženje u kome bi istovremeno bila obezbjeđena mogućnost zadovoljavanja javnih interesa, ali i mogućnost ostvarivanja profita. Ovo podrazumjeva pripremu vodovodnih i komunalnih preduzeća za partnerstvo sa privatnim kapitalom (javno-privatno partnerstvo, poslovne kombinacije...), a cijene usluga trebaju odražavati stvarne troškove u pojedinom sistemu čime bi se i podstakao interes za privatna ulaganja.*

34 Usvojen je nacrt Zakona o prenosu prava svojine na kapitalu Republike Srpske u preduzećima koja obavljaju komunalne djelatnosti na jedinice lokalne samouprave.

35 Pravo upravljanja i korištenja opredjeljuje između ostalog i način finansiranja.

Ako lokalna zajednica ima učešće u kapitalu komunalnih preduzeća, tada se kod projekta u kojem lokalna zajednica učestvuje u finansiranju (u stvarima, pravima ili usluzi) uspostavlja institucionalni model JPP-a. Praktično sva privatizovana javna preduzeća i ustanove čiji je vlasnik kapitala ili njegovog dijela, kod zajedničkog arazmana u projektima infrastrukturnih investicija, predstavlja model institucionalnog JPP.

Uspostavljanje institucionalnog modela javno-privatnog partnerstva, preko postojećeg preduzeća koje je bilo u procesu privatizacije, može se prepoznati u slučaju realizacije „Projekta izgradnje komunalnog sistema u opštini Bijeljina”<sup>36</sup>

*Opština Bijeljina je imala problema sa prikupljanjem, odvođenjem i prečišćavanjem otpadnih voda i 2005. godine je otpočela sa aktivnostima na izgradnji kanalizacionog sistema. Iz sredstava opštinskog budžeta finansirana je investiciono-tehnička dokumentacija projekta i izgradnja prve faze kanalizacione mreže. Pošto se radi o nastavku započete investicije čija je vrijednost oko 7.000.000 €, ista nije mogla u predviđenom roku biti finansirana ni iz budžeta opštine, niti iz sredstava preduzeća, pa se ušlo u kreditni arazman sa Evropskom bankom za obnovu i razvoj. Projekat izvodi preduzeće zajedno sa opštinom Bijeljina, u skladu sa programom implementacije i ugovorom, koji podrazumijeva primjenu novih tarifa za komunalne usluge od početka 2008. godine.*

### **11.3. Primjeri povjeravanja obavljanja komunalne djelatnosti privatnom partneru<sup>37</sup>**

**Opština Posušje** je komunalnu djelatnost prikupljanja i odvoza smeća, ugovorom o koncesiji povjerila privatnom komunalnom preduzeću „Ladanušić čistoća“ d.o.o. Posušje. Nakon uspješno obavljenog posla na uklanjanju divljih deponija i unapređenja komunalnih usluga u Opštini, uspostavljeno je javno-privatno partnerstvo između Opštine i privatnog komunalnog poduzeća „Ladanušić čistoća“ d.o.o., na uspostavi i izgradnji reciklažnog dvorišta i reciklažnog centra na “Oluji”. Projekat selektivnog prikupljanja i odlaganja otpada, Opštine Posušje je uvršten na listu najuspješnijih praksi u BiH i dobio je Beacon status. U prilogu Prakse JPP-a u BiH dat je detaljan prikaz realizacije ovog projekta.

**Opština Bijeljina** je iskoristila svoj geo-strateški položaj u regionu, da na kvalitetan način riješi toplifikaciju Opštine. U toku su dva projekta, Toplifikacija grada Bijeljina,

<sup>36</sup> Usvajanjem Zakona o prenosu prava svojine na kapitalu Republike Srpske u preduzećima koja obavljaju komunalne djelatnosti na jedinice lokalne samouprave, opština Bijeljina će postati većinski vlasnik kapitala u JKP ( 65% akcionar ).

<sup>37</sup> Za detaljnije informacije o navedenim primjerima pogledati priloge 2a, 2b i 2c.

putem korišćenja geotermalne energije i Gasifikacija područja opštine Bijeljina, za čiju realizaciju je Opština ustupila obavljanje komunalne djelatnosti privatnom partneru. Privatni partner je privredno društvo čiji je osnivač Opština Bijeljina i privredno društvo iz privatnog sektora. Detalji o ovim projektima dati su u prilogu Prakse JPP-a u BiH.

**Opština Gračanica** problem grijanja i aero-zagađenja okoline pokušava riješiti putem javno - privatnog partnerstva. Privatni partner je osnovao preduzeće „EKO- TOPLANE“ d.o.o. Gračanica, koje za sirovinsku masu koristi obnovljive izvore energije (biomase). Opština će ustupiti obavljanje ove komunalne djelatnosti privatnom partneru, odobriti visinu cijene grijanja, učestvovati u pripremi i davanju određenih saglasnosti, komunikaciji sa resornim kantonalnim i entitetskim ministarstvima. Detaljniji prikaz slučaja toplifikacija opštine Gračanica dat je u prilogu.

## 12. JPP kao izazov za zdravstvo, obrazovanje i kulturu

Djelatnosti zdravstva, obrazovanja i kulture su u najvećem broju slučajeva organizovane u javnim ustanovama, nalaze se na teritoriji opštine, koja je i odgovorna za kvalitet usluga a ne može uticati na upravljanje.

Problemi *upravljanja lokalnim javnim ustanovama*,<sup>38</sup> na lokalnom nivou najviše su vezani za njihovo finansiranje, a posljedično i za njihovu efikasnost i efektivnost. Posebno su izraženi problemi u oblasti kulture i sporta, gdje nisu do kraja raščišćeni vlasnički odnosi nad imovinom. Osim toga, najvećim brojem ovih ustanova upravlja republički ili kantonalni nivo vlasti, a načelnici i gradonačelnici opština/gradova su pod stalnim pritiskom javnosti da osiguraju sredstva za njihovo normalno funkcionisanje, što je problematično kako sa aspekta zakonske regulative, tako i sa aspekta planiranja budžetske potrošnje na lokalnom nivou. Naime, ustanove iz oblasti kulture i sporta građani više doživljavaju kao lokalne institucije, pa sve probleme u njihovom funkcionisanju, u pravilu, pripisuju lokalnim, a ne republičkim ili kantonalnim vlastima. Poseban problem je što sadašnji način upravljanja otežava stavljanje ovih ustanova u funkciju razvoja jedinica lokalne samouprave, kako sa aspekta unapređenja kulturnih i sportskih sadržaja, kompletiranja turističke ponude, te u generalnom smislu unapređenja kvaliteta života u lokalnoj zajednici.

Zbog toga bi trebalo obezbijediti ili da većina ovih ustanova bude u nadležnosti jedinica lokalne samouprave ili da se bar, za početak, definiše pravo jedinica lokalne samouprave da planiraju budžetska sredstva za sufinansiranje ovih ustanova, uz jasno definisanje njihovih obaveza prema opštini/gradu.

<sup>38</sup> Kreiranje i uvođenje modela raspolaganja i vlasništva nad lokalnim resursima (prva faza projekta), Ekonomski institut Banja Luka, strana 119., novembar 2007.g.

Pored naprijed navedenih problema koji su zajednički za oba entiteta, u Federaciji BiH, situaciju dodatno komplikuju odnosi kantonalnog i entitetskog nivoa vlasti, naročito u postupku privatizacije državnog kapitala.

Ukoliko se riješi status imovine javnih ustanova, lokalne vlasti u BiH bi mogle koristiti iskustvo drugih zemalja u primjeni JPP u oblasti kulture, sporta i obrazovanja. Primjeri JPP, u ovim oblastima, grada Koprivnice i Varaždina dati su u prilogu ovog materijala.

### ***Usluge zdravstvene i socijalne zaštite***

JPP može biti ključni impuls za lansiranje novih usluga zdravstvene i socijalne zaštite u BiH. U proteklom periodu čini se da su lokalne vlasti u BiH bile motivisane za privlačenje privatnih poslovnih inicijativa samo na području sporta i rekreacije i komunalnih usluga.

U sektoru zdravstvene i socijalne zaštite za očekivati je da lokalna zajednica ima pro-aktivno učešće, a da bi se to postiglo potrebno je riješiti status imovine lokalne zajednice sa kojom raspolažu i koju koriste javne zdravstvene ustanove i druga pravna lica koja obavljaju zdravstvene usluge.

Zdravstvene ustanove u BiH su javne ustanove, njihovo osnivanje i rad je regulisan entitetskim i kantonalnim Zakonima o javnim zdravstvenim ustanovama<sup>39</sup>. U većini slučajeva osnivač javnih zdravstvenih ustanova<sup>40</sup> je opština ili grad i najčešći je vlasnik imovine (nepokretnosti) koje zdravstvene ustanove koriste. Nisu rijetki slučajevi da javne zdravstvene ustanove u svojim poslovnim knjigama vode imovinu lokalne zajednice kao svoju imovinu iako nisu vlasnici iste. Opština ili grad je odgovorna za kvalitet zdravstvenih usluga koje se pružaju krajnjim korisnicima (stanovništvu) na svom području.

Budući da javne zdravstvene ustanove nisu društva kapitala, vrijednost uloga opštine/grada nije kao kategorija kapitala upisana u sudskom registru a u poslovnim knjigama se vodi kao izvor sredstava odnosno nenominirani kapital, u skladu sa računovodstvenim propisima. U cilju kvalitetnijeg pružanja, prvenstveno primarne zdravstvene zaštite stanovništva, moglo bi se razmišljati o JPP-u po modelu zajedničkog učešća u kapitalnim i investicijama na principu učešća lokalne zajednice i privatnog sektora u kapitalu JZU-e .

Prvi korak, prije ulaska u JPP, je definisanje pravnog statusa imovine koja je u vlasništvu lokalne zajednice, a koju trenutno koriste JZU-e. Za imovinu koju bi opština prenijela u vlasništvo JZU-e trebala bi dobiti udjele ili akcije.<sup>41</sup>

39 Zakon RS, FBiH i kantonalni

40 Javne zdravstvene ustanove (daljnem tekstu JZU)

41 Ovaj postupak zahtjeva izmjene i dopune zakonske regulative koja reguliše osnivanje i rad javnih zdravstvenih ustanova. Po uzoru na Zakon o prenosu udjela odnosno akcija...

Na ovaj način bi JZU postala vlasnik imovine, a lokalna zajednica vlasnik kapitala odnosno stekla bi upravljačka prava. Lokalna zajednica preko svojih predstavnika u organima učestvuje u radu i upravljanju JZU. Na ovaj način lokalna zajednica bi, za razliku od postojeće situacije, mogla direktno uticati na kvalitet usluga za koji je odgovorna. Regulisanjem vlasništva nad imovinom JZU-a stvaraju se preduslovi za različite modele JPP-a.

Kao primjer mogu se navesti, ulaganja u modernizaciju i unapređenje kvaliteta zdravstvenih ustanova (građenje objekata - grinfield investicije ili rekonstrukcija postojećih - braunfield investicije, nabavka opreme....) na principu zajedničkog ulaganja, gdje krajnji korisnik usluge ne plaća privatnom sektoru. Privatni sektor vrši naplatu od javnog sektora (fonda zdravstvene zaštite, participacija korisnika usluge i slično).

### ***Izgradnja centra za radioterapiju***

*Kliničko bolnički centar Banja Luka je javna ustanova na entitetskom nivu. Javni partner je Vlada RS, a Grad Banja Luka je odgovoran za kvalitet prvenstveno primarne zdravstvene zaštite na svom području. Projekt izgradnje Centra za radioterapiju, finansira javni partner Vlada RS i kompanija "Euromedik". Panevropska kompanija "Euromedik", je privatni partner, koji je po ugovoru o javno-privatnom partnerstvu učestvovao u projektu izgradnje Centra za dijalizu u banjalučkom KC-u.*

*Procijenjena vrijednost cjelokupnog projekta iznosi 30 miliona konvertibilnih maraka. Privatni partner "Euromedik" ulaže 15 miliona konvertibilnih maraka, obavezuje se da će obezbijediti da budući centar za radioterapiju bude najmoderniji u širem regionu. Takođe, planirana je i dodatna edukacija zaposlenih u centru za radioterapiju, koji će se obučavati na prestižnim institutima u Evropi. U ovom aranžmanu javni partner, Vlada RS, je finansirala izgradnju kompletnog vodosnabdijevanja, rekonstrukciju kanalizacije, a u fazi je renoviranje liftova i rekonstrukcija objekta.*

*Rok završetka radova je juni 2010. godine, a budući centar za radioterapiju moći će pružiti usluge za pacijente u BiH ali i šireg regiona. Prema podacima banjalučkog KC samo prošle godine zbog liječenja 1.500 pacijenata u drugim klinikama za radioterapiju je plaćeno više od pet miliona konvertibilnih maraka. Privatni partner naknade za usluge Centra za radioterapiju naplaćuje od javnog partnera (fonda za zdravstvenu zaštitu).*

*Izgradnja južnog krila podrazumijeva i zvaničan početak rekonstrukcije KC-a, što znači povlačenje starog dijela bolnice, izgradnju edukativnih institucija, srednje medicinske škole i medicinskog fakulteta.*

## Umjesto zaključka

Sprovođenje i realizacija razvojnih projekata lokalnih samouprava u BiH, kroz JPP nije moguće bez direktnog učešća svih relevantnih institucija javnog sektora, privatog i nevladinog sektora, kroz stručne tribine i diskusije, razmjene iskustava i edukaciju. Cilj je da zainteresovana stručna javnost pomogne u prihvatanju ovog novog koncepta investicionog ulaganja i time stvori povoljan ambijent za njegovu primjenu.

Neophodno je procijeniti koji projekti su neophodni i da li će zaista donijeti očekivanu korist, prvenstveno visok kvalitet usluga i zadovoljstvo stanovništva lokalne zajednice.

U BiH i međunarodnoj praksi nema dovoljno iskustva u primjeni modela JPP, ali ovaj model ima dobar potencijal za realizaciju projekata razvoja lokalnih zajednica. Ono što se može zaključiti na osnovu skromnog iskustva u BiH i zemalja iz okruženja je kompleksan pravni okvir, nedostupnost javnosti informacija i nedostatak pouzdanih podataka.

U cilju postizanja dobrih rezultata kroz model JPP, potrebno je da lokalna zajednica:

- studiozno planira realizaciju projekta po modelu JPP, posebno za veće infrastrukturne projekte,
- kad se radi o velikim projektima potreban je rad u timu, a u zavisnosti od složenosti projekta potrebno je raditi sa multilateralnim institucijama za finansiranje i uspostavljanje odnosa sa privatnim partnerom.

JPP-a su dala najbolje rezultate i najviše su razvijena u zemljama u kojima je profesionalizacija lokalne uprave dobro razvijena i gdje strateško upravljanje predstavlja osnov svih projekata. Profesionalci (menadžeri) su nezamjenljivi u JPP jer su obučeni i zaduženi za kreiranje projekata, povezivanje ljudi (koji imaju kapital, znanje, razne vrste usluga bitnih za cjelinu projekta) povezivanje učesnika u produktivne timove, obezbjeđivanje neophodnih informacija u pregovaranju i koordinaciji dogovora, rješavanje konflikata koji su normalna prateća pojava u ovakvim aktivnostima i realizaciji projekta do kraja.

U uslovima ekonomske krize, kad se lokalna zajednica suočava sa manjkom raspoloživih budžetskih sredstava partnerstvo, javnog i privatnog sektora, može da doprinese da se uz angažovanje privatnog investitora realizuju infrastrukturni projekti i izgrade objekti od javnog interesa. Izgradnja puteva, hidroelektrana, bolnica, škola, deponija, policijskih i vatrogasnih stanica, važni projekti u sistemu odbrane zemlje, samo su neke oblasti u kojima bi mogao da bude primenjen taj koncept. Ulaganje u obnovljive izvore energije, kao što su mini hidroelektrane i infrastrukturni komunalni projekti, odnosno postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda, samo su neki od modela u kojima bi moglo da zaživi partnerstvo javnog i privatnog sektora.

JPP u BiH bi trebalo iskoristiti za poboljšanje *kvaliteta zdravstvenih, obrazovnih i komunalnih usluga*, i za izgradnju saobraćajnica i energetskih postrojenja.

*...Ali u aražmanu JPP treba voditi računa ...*

*Težnja za višim profitom može voditi porastu cijena i smanjenju kvaliteta javnih usluga.*

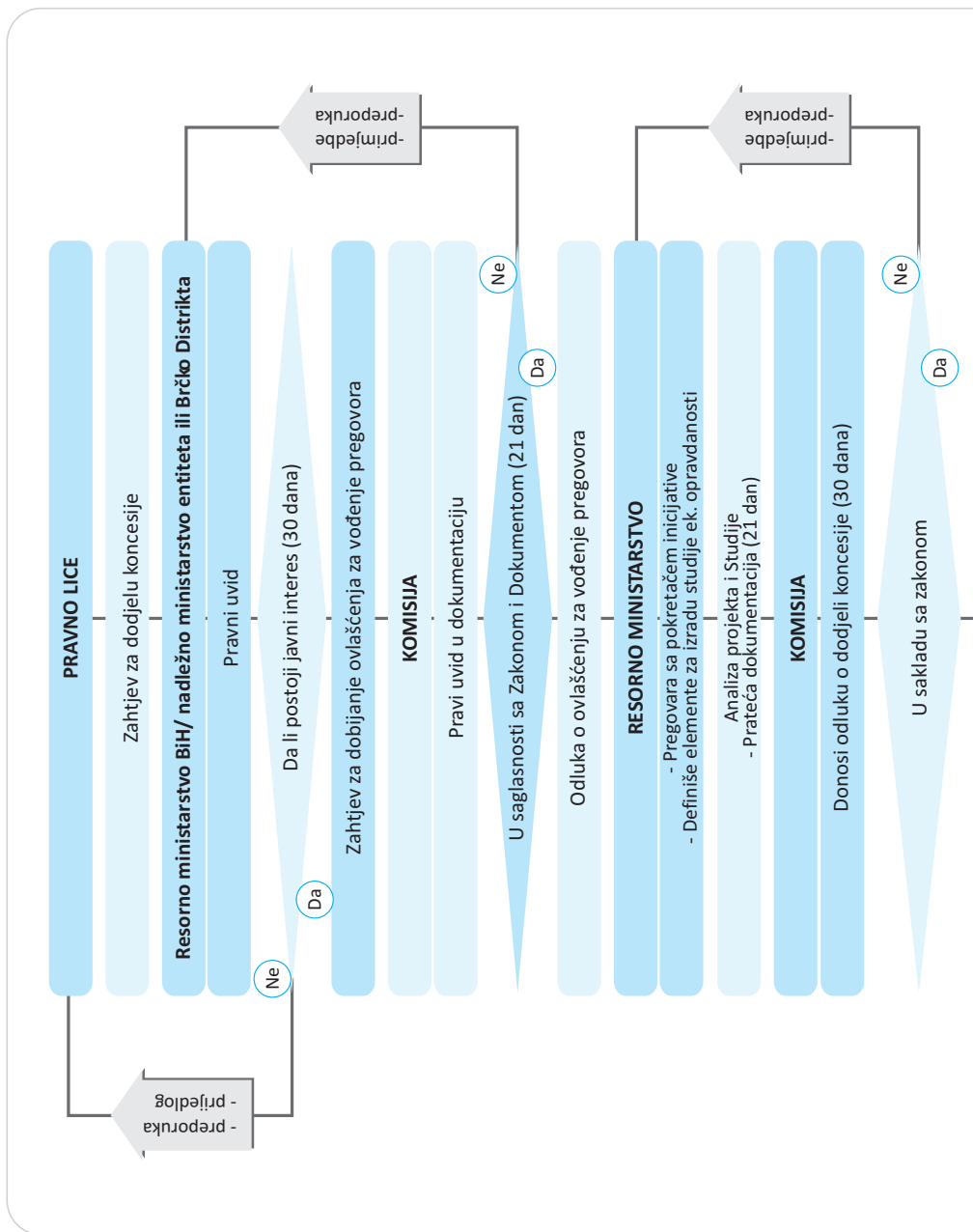
## PRILOZI



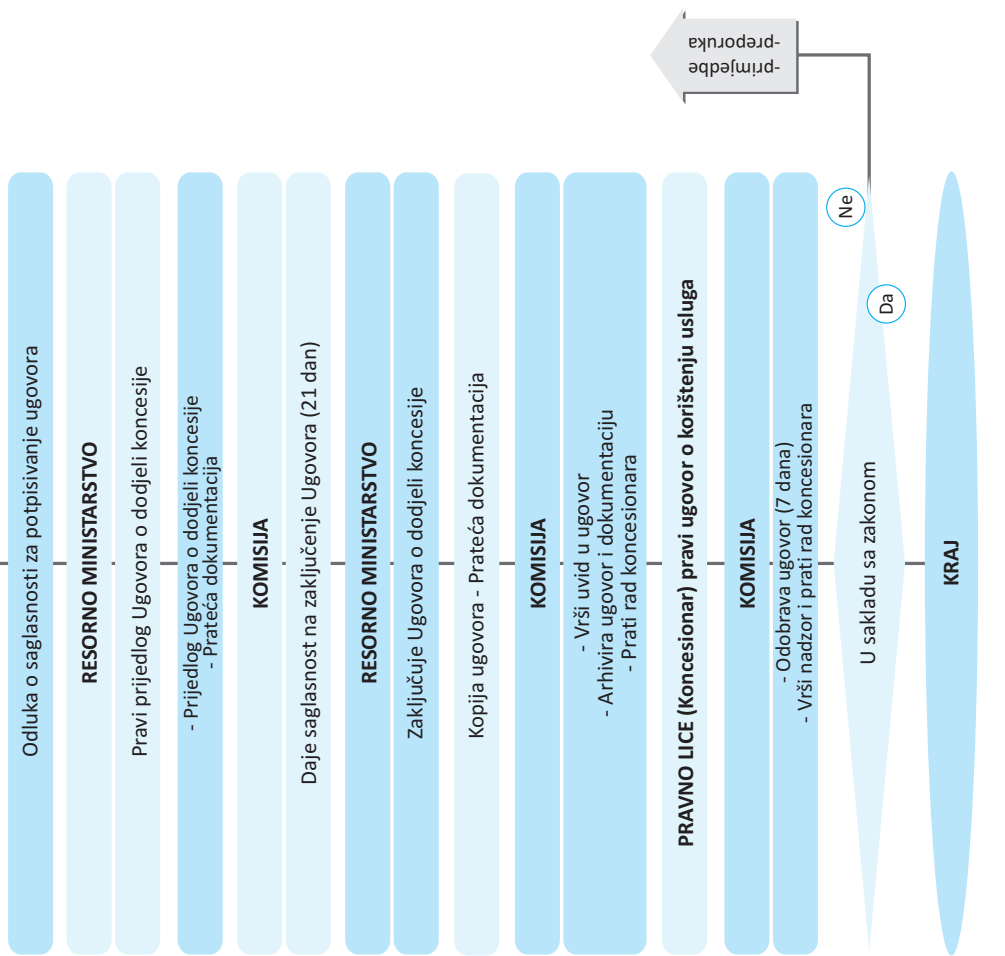
## Prilog 1a

## TOK INFORMACIJA KOD SAMOINICIJATIVNE PONUDE

Javno privatno partnerstvo kao instrument unapređenja javnih usluga na lokalnom nivou



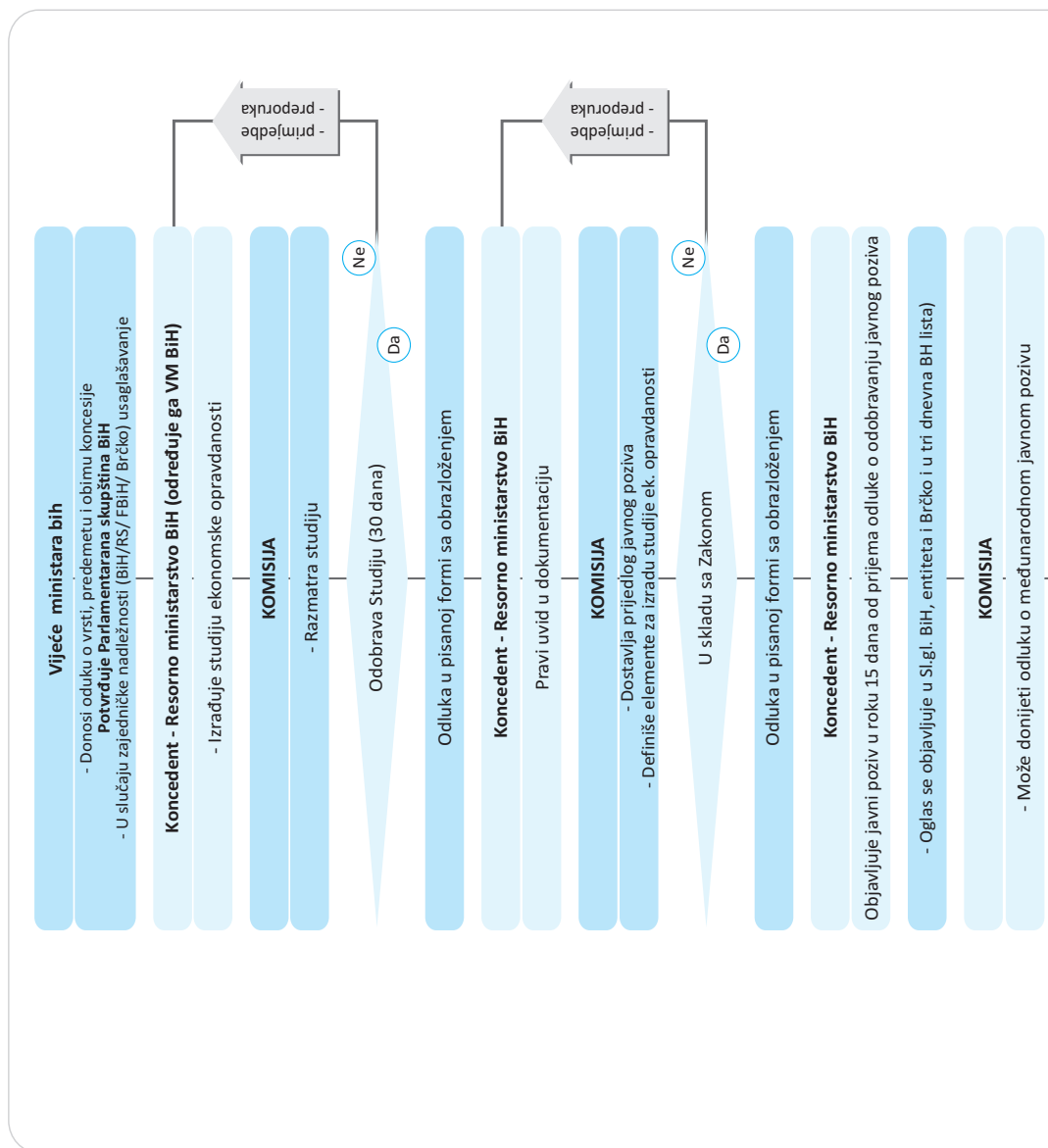
## ZA DODJELU KONCESIJE U BIH

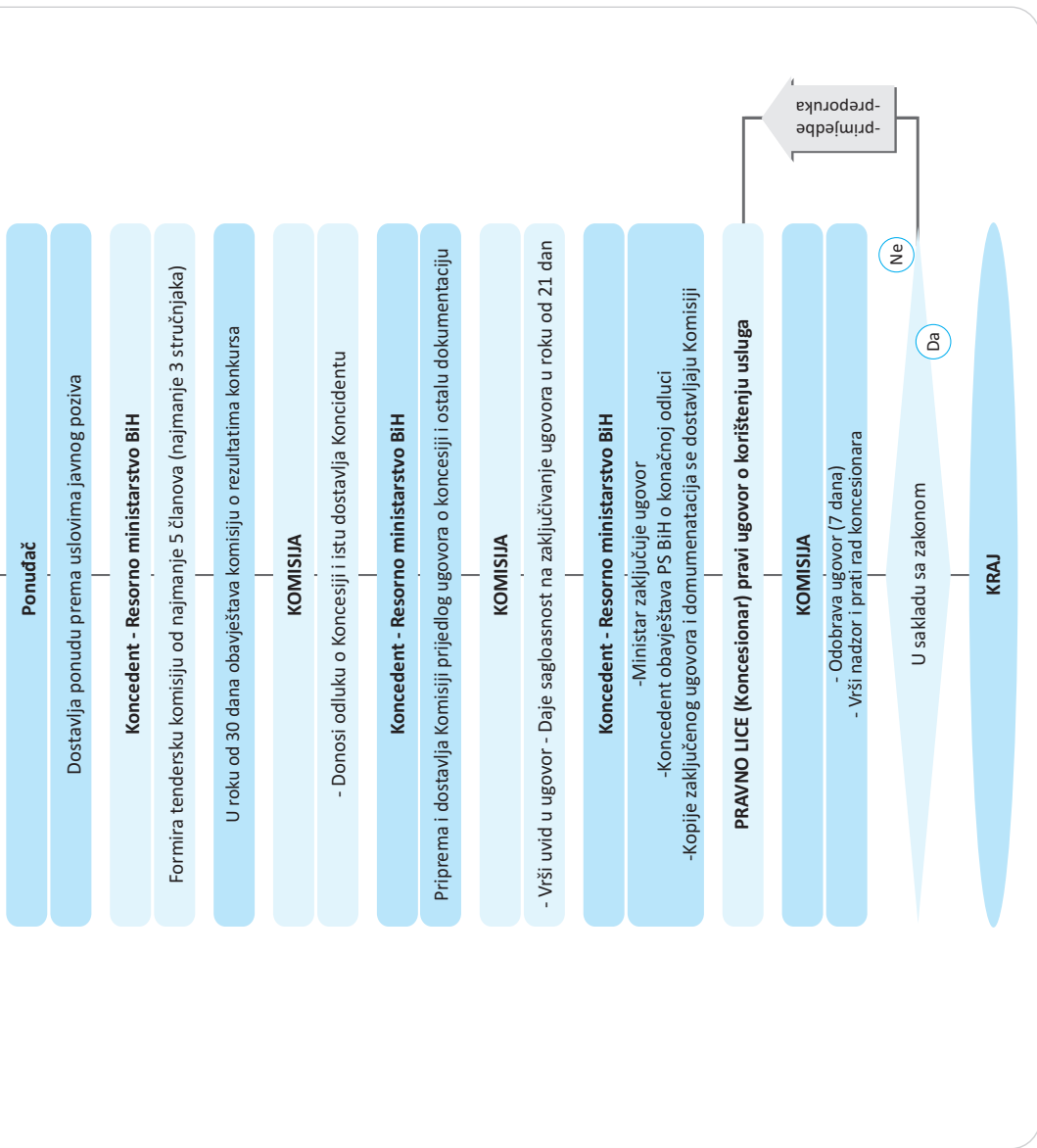


## Prilog 1b

# TOK INFORMACIJA KOD DODJELE KONCESIJE PUTEM JAVNOG POZIVA U BIH

Javno privatno partnerstvo kao instrument unapređenja javnih usluga na lokalnom nivou





**Prilog 2a****PROJEKAT SELEKTIVNO PRIKUPLJANJE I  
ODLAGANJE OTPADA<sup>42</sup>****Informacije o Opštini**

Opština Posušje ima 16 590 stanovnika ( po popisu iz 1991.godine). Površina Opštine je 461,1 km<sup>2</sup>. Ova Opština nalazi se na 17. mjestu po gustoći naseljenosti, što je svrstava među rjeđe naseljene opštine u Federaciji BiH.

Problemi u oblasti prikupljanja i odvoženja komunalnog otpada u 2000. godini su kulminirali, tako da je Opština, zajedno sa mjesnim zajednicama i sa Javnim komunalnim poduzećem «Komrad» Posušje pristupila analizi postojećeg stanja, te sačinjavanju plana kako izaći iz postojećeg problema i obezbijediti dugoročno stabilno funkcionisanje komunalne oblasti.

**Postupak realizacije projekta****1. Analiza stanja i generisanje problema**

- Neadekvatna Odluka o komunalnom redu, odnosno opštinska pravna regulativa nedovoljno je jasna i skućena u svom sadržaju koji bi trebao i morao tretirati oblast prikupljanja i odlaganja komunalnog otpada;
- Neregulisan režim upravljanja privremenim opštinskim komunalnim odlagalištem ili deponijom, nejasna nadležnost nad njenim upravljanjem odnosno njenim korištenjem i održavanjem;
- Nemogućnost selektivnog prikupljanja i odlaganja otpada;
- Nezadovoljstvo lokalnog stanovništva koje je najbliže naseljeno lokaciji komunalnog odlagališta zbog čestih požara na istoj, pogotovo tokom ljetnog perioda i ostalih negativnih uticaja na okolinu, zbog neodgovarajućeg korištenja i održavanja;
- Neuspjeli pokušaji dislociranja privremene deponije;
- Nezadovoljstvo građana udaljenih naselja i rubnih mjesnih zajednica zato što nemaju sigurnu i redovnu komunalnu uslugu prikupljanja, odvoženja i adekvatnog odlaganja komunalnog otpada;
- Velik broj divljih deponija ili odlagališta uz saobraćajnice i na mnogo drugih lokacija na cijeloj teritoriji Opštine;
- Pokušaji da se problemi odlaganja otpada riješe uvođenjem komunalnih čuvara i inspekcije nije dalo rezultate. Sva ova rješenja su bila parcijalna i kratkoroćna.
- Monopolistićki položaj JKP “Komrad”, kao i njegova slaba opremljenost komunalnim vozilima, za prikupljanje i odvoz otpada, su ionako tešku situaciju u komunalnom sistemu činili još ozbiljnijom i složenijom;

42 Projekat „Selektivno prikupljanje i odlaganje otpada“ u Opštini Posušje je dobio Beacon status,

- Nepostojanje regionalne komunalne deponije je samo po sebi veliki (ne samo) ekološki problem, ali ujedno je to bila i činjenica koja nije pružala nikakve alternative, već upućivala na potrebu okretanja prema unutrašnjim faktorima i oslanjanju na lokalne mogućnosti, u cilju što kvalitetnijeg i pravno regulisanog načina rješavanja ovog komunalnog problema Opštine.

## **2. Stvaranje pravnih pretpostavki za realizaciju projekta**

- Skupština Opštine u avgustu 2005. godine je donijela Odluku o komunalnom redu. Ovim aktom stvoren je pravni osnov za sve buduće aktivnosti, u pravcu trajnog i zakonitog rješavanja komunalne djelatnosti, a samim tim i Projekta selektivnog prikupljanja i odlaganja komunalnog otpada. Odlukom je utvrđena obaveza plaćanja naknade za prikupljanje i odvoženje komunalnog otpada, za sva domaćinstva, pravna lica, preduzetnike i druge na području Opštine Posušje.
- Efekti ove odluke se ogledaju u značajnom smanjenju broja divljih deponija, odnosno ponovno nastajanje istih nakon čišćenja.

## **3. Postupak dodjele koncesionog ugovora**

- Postupkom samoinicijativne ponude dodjeljena je koncesija privatnom partneru Komunalnom poduzeću „Ladanušić čistoća“ d.o.o. Posušje za obavljanje prikupljanja otpada na “polovici” Opštine Posušje
- U oktobru 2002. godine sa koncesionarom je zaključen Ugovor o koncesiji za prikupljanje, odvoženje i odlaganje smeća za prostor Rakitna, Tribistova i Park prirode “Blidinje”.

*Ovo je za opšinsku administraciju a i privatni sektor, potpuno novo iskustvo, u zajedničkoj saradnji sa privatnim sektorom. Čak ni u regiji nije bilo sličnih iskustava kako bi mogli koristiti pozitivna rješenja.*

- Opštinsko vijeće, nakon provedenog postupka, u skladu sa zakonom, je dodijelio koncesiju „Ladanušić čistoći“ d.o.o. za prikupljanje korisnog otpada

U novembru 2004. godine sa koncesionarom je zaključen Ugovor o koncesiji za prikupljanje i odvoženje glomaznog korisnog otpada (sekundarnih sirovina: staro željezo, papir, staklo, pet ambalaža itd.) na prostoru Posušja. Jedna od ugovornih obaveza privatnog partnera je čišćenje i uklanjanje svih divljih deponija na cijelom prostoru Posušja.

## Efekti

Dodjelom koncesije privatnom partneru stvoreni su preduslovi za sistematski pristup zaštiti okoline od zagađivanja sekundarnim sirovinama svih vrsta. Stvoreni su uslovi za pozitivnu konkurenciju između privatnog i javnog opštinskog komunalnog poduzeća, na zadovoljstvo građana. JKP "Komrad" je povećalo ulaganje u modernizaciju opreme (nabavka novog vozila za prikupljanje i odvoz otpada), zatim je uspostavila bolju organizaciju posla i racionalizaciju troškova. Sve ovo ima za rezultat značajno poboljšanje efikasnosti poslovanja JP „Komrad” i podizanje kvalitete komunalnih usluga na zavidan nivo.

### 4. Uspostavljanje JPP-a

- Uspješnom realizacijom dva Ugovora o koncesijama sa privatnim partnerom „Ladanušić Čistoća“ d.o.o, stvoreni su uslovi za nastavak zajedničke saradnje po modelu JPP, formiranja najprije reciklažnog dvorišta, (za prikupljanje i selekciju), a zatim izgradnjom centra i ostale potrebne infrastrukture za konkretnu i obimniju reciklažu;
- U martu 2005. godine potpisan je Sporazum o saradnji na polju selektivnog prikupljanja i odvoženju korisnog otpada na području Opštine Posušje;
- U martu 2006. godine JPP je uspostavljeno Ugovorom o ulaganju u zajednički projekat formiranja i izgradnju reciklažnog dvorišta.

### 5. Osnivanje Javne ustanove za komunalne poslove „URBIKOM“ u cilju boljeg funkcionisanja komunalne djelatnosti u opštini.

- Primarni cilj je *stabilizovati i urediti* korištenje (privremene) opštinske deponije za odlaganje komunalnog otpada, kako bi se otvorio prostor i mogućnost selektovanja i organizovanijeg prikupljanja korisnog otpada;
- Upravljanje opštinskom deponijom povjereno je „URBIKOM“-u. Izuzimanje komunalnog odlagališta iz nadležnosti upravljanja i održavanja od strane JP „Komrad” potvrdilo se kao dobar potez.

Uključivanje radnika iz najbližeg naselja odlagalištu «Konjovac» u stalni nadzor i održavanje deponije, koje su predložili sami mještani, pokazalo se efikasnim i vrlo korisnim. *Oba komunalna preduzeća plaćaju naknadu za korištenje odlagališta pod istim uslovima.*

## **6. Uspostava javno-privatnog partnerstva između opštine i privatnog komunalnog preduzeća „Ladanušić čistoća“ d.o.o. na uspostavi i izgradnji reciklažnog dvorišta i reciklažnog centra na “Oluji”.**

Nakon evidentnih pozitivnih iskustava u pružanju komunalnih usluga od strane privatnog komunalnog preduzeća Opština Posušje stupa u partnerski odnos sa privatnim komunalnim preduzećem na polju povećanja infrastrukturnih kapaciteta za selektivno prikupljanje i odlaganje otpada (pomoć u nabavci i izradi različitih kontejnera za iskoristivi otpad regulisan posebnim Ugovorom o saradnji).

Dobri rezultati saradnje kreirali su inicijativu o novom stepenu partnerskog odnosa što je imalo za rezultat formiranje reciklažnog dvorišta “Oluja” kao infrastrukturnog eko preduslova za još značajniji projekat, a to je zajednička izgradnja reciklažnog centra “Oluja”.

Ovo reciklažno dvorište je preduslov za spajanje aktivnosti zaštite okoline (prikupljajući korisni otpad) i isplativosti tih aktivnosti, odnosno to je preduslov samoodrživosti ideje o zaštiti okoline na duže staze - trajno.

### *Zaštita okoline*

Opština Posušje je četvrtinu svoje opštinske Strategije razvoja posvetila razvoju i zaštiti okoline, kroz definisanje četvrtog strateškog cilja koji sadržava 4 prioriteta cilja, 6 razvojnih mjera i 20 razvojnih projekata. Ovim je osigurano dalje kvalitetno rješenje budućnosti zaštite okoline i još kvalitetnije funkcionisanje komunalnog sistema u Opštini Posušje, a pogotovo selektivnom prikupljanju i odlaganju otpada.

Kao podrška daljem jačanju selektivnog prikupljanja korisnog otpada opština se opredijelila za dalju partnersku podršku privatnom preduzeću „Ladanušić čistoća“ d.o.o.

### *Partnerstvo*

- Opština je na početku bila otvorena za saradnju i partnerski odnos u inicijativi koja se sve snažnije razvijala. „Ladanušić Čistoća“ d.o.o. je prepoznata kao ozbiljan privatni partner koji ima dobre planove, rezultate, kapacitete, menadžment. Sve je to realna osnova za ulazak ili uključivanje Opštine Posušje u postepen partnerski odnos sa privatnim komunalnim preduzećem;
- Opština stalno nastoji razvijati “dobar partnerski odnos” sa svim mjesnim zajednicama na polju komunalne djelatnosti i zaštite okoline. Partnerstvo se uspostavlja na razne načine u zavisnosti od potreba i konkretnih mogućnosti;



### ***Sve aktivnosti na ovom projektu mogu se podijeliti na strateške i operativne.***

#### **Strateške:**

- otvaranje komunalnog tržišta za privatno komunalno preduzeće, “davanje” pola teritorije pod koncesiju „Ladanušić Čistoća“ d.o.o.;
- dodjela i druge koncesije za iskoristivi otpad;
- osnivanje Javne ustanove za komunalne poslove “Urbikom”;
- zaključivanje ugovora o javno privatnom partnerstvu sa privatnim komunalnim preduzećem u cilju izgradnje reciklažnog centra.

#### **Operativne:**

- saradnja sa svim mjesnim zajednicama na području Opštine na polju zaštite okoline;
- na podizanju svijesti građana za korisnost selektovanja otpada.

### ***Efekti realizacije projekta***

Efekti realizacije projekta ogledaju se u slijedećem:

- Uspostavljanje Javne ustanove „URBIKOM“ Posušje radi stabilizacije i kontrolisanog korištenja opštinske komunalne deponije;
- Raspodjela terena opštine na dva prostora za koje su odgovorni opštinsko komunalno preduzeće i privatno komunalno preduzeće;
- Radnici iz naselja, najbližeg opštinskoj deponiji nadziru (čuvaju) opštinsku deponiju (finansira ih „Urbikom“);
- Stvoreni preduslovi za izgradnju reciklažnog centra za korisni otpad ili sekundarne sirovine.

### ***Koristi za zajednicu i stanovništvo***

Koristi bi se ogledale u slijedećem:

- Zadovoljstvo korisnika koje se ogleda u stalnom rastu broja korisnika i stalnom rastu tražnje za instalisanjem kontejnera. (Dosad instalisano 60 mrežastih kontejnera za prikupljanje ambalažnog ili transportnog papira, te preko 300 kutija za selektovanje i odlaganje “kancelarijskog” papira);
- Potražnja je i za zvonastim zatvorenim kontejnerima ali zbog njihove skupoće usporena je nabavka istih...;
- Ankete pokazuju da je ispravna strategija omogućavanja ulaska privatnom komunalnom preduzeću za komunalno tržište...;
- *Smanjenje broja divljih deponija.* (Veoma važno za Opštinu).

### **Pokazatelji:**

Pokazatelji efikasnosti projekta mogu se grupisati na:

**a) Anketni pokazatelji:** 93% korisnika potpuno su zadovoljni kvalitetom komunalnih usluga, 5% relativno zadovoljni i 2% nezadovoljni

### **b) Broj uključenih korisnika:**

- 2002. god bilo je 36 korisnika (25 domaćinstava i 9 preduzeća);
- 2006. god. stanje na dan 30.9.2006.godine ima 222 korisnika (201 domaćinstvo i 21 pravna osoba), za prostor parka Prirode Blidinje (120 vikend kuća i 6 ugostiteljskih objekata)

### **c) Pokazatelji količina prikupljenog korisnog otpada:**

- 2004. god. 8 tona papira i 1 tona najlona, 100 t metalnog otpada;
- 2005. god. 230 t papira, 25 t najlona, 1 t PET ambalaže;
- 2006. god. 300 t papira, 35 tona najlona, 2,5 t PET ambalaže

*(Ovi rezultati su najbolji u BiH u odnosu na broj stanovnika područja na kojima se prikuplja otpad !)*

### **Dobra praksa** <sup>43</sup>

Kao dobru praksu možemo preporučiti slijedeće:

- Potrebno je i korisno uvesti tržišnu utakmicu na području komunalnog upravljanja kroz davanje koncesija i privatnim komunalnim preduzećima, provodeći strogo zakonsku proceduru;
- Moguće je urediti stabilan režim opštinske komunalne deponije u saradnji sa lokalnim stanovništvom;
- Pristupiti selektivnom prikupljanju korisnog otpada kroz podršku opštine koju je uvijek moguće iznaći u duhu saradnje i partnerstva;
- Stalno razvijati i njegovati dobar saradnički odnos opštine i MZ na polju zaštite okoline i borbi protiv divljih deponija, na različite načine;
- Nemoguće bi bilo postići ove rezultate bez vrlo kvalitetnog partnera (u ovom slučaju privatne firme „Ladanušić Čistoća“ d.o.o. Rakitno).

Dobrom praksom se mogu poslužiti:

- Opštinske vlasti, načelnici i opštinska vijeća, zatim nevladine eko organizacije, opštinska komunalna preduzeća, mjesne zajednice, te potencijalni preduzetnici koji bi se odlučili baviti komunalnim djelatnostima kao oblikom privatnog biznisa;

43 Prezentacija: BEACON SHEME BiH 2007, Selektivno prikupljanje i odlaganje otpada, Opština Posušje

- Smatramo da bi se na taj način brže i lakše dolazilo do pozitivnih pomaka u komunalnoj oblasti, a pogotovo u selektivnom prikupljanju i odlaganju korisnog otpada, odnosno njegovom iskorištavanju;
- Kad bi se ovakva praksa primjenjivala u što više opština značajno bi doprinijela u zaštiti okoline na samoodrživom principu.

## Prilog 2b

# PROJEKAT GASIFIKACIJE OPŠTINE BIJELJINA

## Informacije o Opštini

Bijeljina je grad i središte istoimene opštine u sjevero-istočnom dijelu Republike Srpske i BiH. Površina opštine iznosi 734 km<sup>2</sup>, a ukupni broj stanovnika iznosi otprilike 150.000. Grad je opštinski centar i historijsko središte ravne Semberije i blagog pobrđa Majevice. Kao plodan ravničarski grad čini jedan od centara za proizvodnju i trgovinu hranom. Bijeljina je prepoznatljiva po prostranom centralnom trgu, čiju ljepotu uvećava prijatan ambijent Gradskog parka.

Čuvena ljekovita banja Dvorovi smještena je u blizini Bijeljine, tačnije 6 km od samog centra grada, u čijem je sklopu izgrađen i otvoreni bazen olimpijskih razmjera koji se puni termalnom i pitkom vodom. Izvanredne uslove za kupanje i ribolov pruža desna obala rijeke Drine.

U Strategiji razvoja opštine Bijeljina za period 2007-2015. godina, definisani su strateški ciljevi razvoja. U okviru strateškog cilja „Poboljšanje urbanog razvoja radi zaštite i unapređenja kvaliteta životne sredine“ predviđena je Gasifikacija opštine Bijeljina – Izgradnja gasovoda.

## Postojeći gasni sistem u BiH

Prirodni gas dolazi iz Ruske Federacije preko gasnih sistema Ukrajine, Mađarske i Srbije, a novosadski NIS-Gas transportuje do Zvornika (prethodno Šepka). Postojeći gasovod ide prema Kladnju, a odatle do Sarajeva i Zenice.

Gasni sistem BiH danas ima dužinu 191 km, prečnik gasovoda 406,4 mm, projektovani pritisak 50 bara, godišnji kapacitet jedna milijarda Sm<sup>3</sup> godišnje, a zakupljeni transportni kapacitet do BiH 750 miliona Sm<sup>3</sup> godišnje. Potrošnja se kreće u granicama 150 do 250 miliona Sm<sup>3</sup>, što je najvećim dijelom posljedica niske aktivnosti industrije, što dovodi do izrazitog sezonskog dispariteta. Za transport gasa plaća se zakupljeni a neiskorišćeni kapacitet, zbog čega su još uvijek visoki troškovi transporta.

Strategija RS i BiH mora naročito posvetiti pažnju povećanju energetske efikasnosti i štednji energije. To je poduhvat koji zahtijeva značajne investicije, međutim prednost je u tome što se one mogu relativno brzo vratiti.

Jedan od preduslova za integraciju BiH u međunarodno okruženje biće prihvatanje protokola o prekomjernom zagađivanju okoline, kao i uključivanje u međunarodne programe povećanja energetske efikasnosti (do 2010. godine za 20%). To se postiže

uvođenjem gasa u kombinovanu proizvodnju toplote i električne energije, kao i gradnja postrojenja sa kombinovanim gasno - parnim ciklusom.

Aktivnosti se zasnivaju na razvoju gasovodne mreže, što doprinosi ujednačavanju regionalnih razlika i obezbjeđuje energetska samodovoljnost okruženja Opštine Bijeljina i pripadajuće industrije. Smanjenje drugih goriva na račun prirodnog gasa dovodi do znatnog smanjenja zagađivanja životne sredine zbog manje emisije gasova sa efektom staklene bašte.

Potrošači u Opštini Bijeljina do sada nisu koristili prirodni gas kao izvor energije.

### *Prednosti prirodnog gasa kao energenta*

Prirodni gas karakterišu ekonomske prednosti (malo aero-zagađivanja, sagorijeva bez dima, pepela i ugljen monoksida), koeficijent iskorišćenja je najveći u odnosu na druge energente, lakoća transporta cjevovodima sa najmanjim investicionim ulaganjima u distributivne sisteme po jedinici korišćenja energije, uz sporije amortizovanje opreme.

### *Informacije o projektu gasifikacije Opštine Bijeljina*

#### *Način uvođenja i cijena priključka*

Opština Bijeljina ima klimatske uslove sa grejnom sezonom od oktobra do aprila. U zavisnosti od vrste potrošnje postoji kontinuirana i sezonska potrošnja.

Uvođenje prirodnog gasa za domaćinstva odvija se u tri faze:

- ugovaranje i izrada kućnog priključka;
- izrada kućne gasne instalacije i ispitivanje na nepropusnost i čvrstoću;
- tehnički prijem i atestiranje od strane protivpožarne, sanitarne, dimničarske i inspekcije za elektro instalacije.

Cijena priključka obuhvata:

- srazmjerno učešće u izgradnji distributivne gasovodne mreže;
- priključenje na ulični gasovod sa priključcima do kuće ili stana;
- nabavku i montažu mjerno - regulacionog seta na spoljni zid ili mjerača gasa u hodniku zgrade grupnog stanovanja.

Procijenjena cijena priključka iznosi oko 20 KM/m<sup>2</sup> (s popustom za zgrade sa priključenjem više od 6 stanova). Radijatori se ne mijenjaju, a ugrađuje se gasni ko-

tao ili umjesto uljnog samo gasni gorionik. Za stanove do 50 m<sup>2</sup> ne treba ugrađivati radijatore, niti kombi-gasni kotao, nego dvostruko jeftinije fasadne gasne peći.

### **Procjena vrijednosti investicije**

	iznos u KM	% učešća
Građevinski objekti, infrastruktura i zemljište	31.236.300	45,70
Izgradnja gasne mreže srednjeg pritiska (sa katodnom zaštitom i mašinskim dijelom)	6.376.200	9,33
Mjerno-regulacione stanice za naseljena mjesta	1.415.000	2,06
Distributivno-gasne mreže za naseljena mjesta	23.445.100	34,30
Cjelokupna oprema	33.991.200	49,73
Inžinjeri, projektovanje, konsalting	3.130.000	4,58
Ukupna procijenjena vrijednost investicije	68.357.500	100

### **Dinamika ulaganja u periodu od 10 godina**

- U prvoj godini	27.343.000 KM	40%
- U drugoj godini	13.671.500 KM	20%
- U osam godina po 5% (3.417.874 KM)	27.342.992 KM	40%

### **Izvori finansiranja**

Kreditno zaduženje i vlastita sredstva Preduzeća	70%
Učešće opštine Bijeljina, privatnog partnera i lokalnog stanovništva (novčani i nenovčani ulogi)	30%

### **Osnovni ekonomski pokazatelji**

Prag rentabilnosti korišćenja kapaciteta	51,30%
Rok povrata investicionih ulaganja	10 godina
Neto sadašnja vrijednost programa (uz diskontnu stopu 9%) (što je daleko iznad početne nule).	12.071.832 KM
Interna stopa rentabilnosti	11,66%

Viša je od minimalno prihvatljivog nivoa potrebnog za pozitivnu ocjenu o opravdanosti ulaganja, odnosno veća od individualne diskontne stope). Ovo je ujedno pokazatelj prosječne stope prinosa investicije.

### **Postupak realizacije projekta**

1. U 2004. godini izrađena je Studija ekonomske opravdanosti projekta gasifikacije SO-e Bijelina. U svrhu opravdanosti uvođenja gasa provedena je anketa o zainteresovanosti potrošača (domaćinstava i pravnih lica) za toplifikaciju na bazi prirodnog gasa. U oktobru 2003.godine na području Opštine po procjeni bilo je ukupno 42.700 domaćinstava kao i registrovanih 800 pravnih lica i 1.700 preduzetnika. Utvrđeno je da domaćinstva koja žele uvesti plin troše godišnje 1.062.000 KM za nabavku svih energenata, od čega oko 672.000 KM samo za električnu struju. Pravna lica i preduzetnici godišnje izdvajaju za energente ukupno 5.101.000 KM (za električnu energiju 1.220.000 KM, drva 31.000 KM, ugalj 3.320.000 KM, mazut 464.000 KM, plin 66.000 KM). Prema procjeni očekuje se da se potrošačima navedena investicija isplati u roku od 3 do 5 godina.

2. Izrađen je Idejni projekat o gasifikaciji Opštine Bijeljina.

3. Skupština Opštine Bijeljina u septembru 2008. godine, donijela je Odluku o raspisivanju javnog poziva za prikupljanje pismenih ponuda i izbor partnera za obavljanje poslova na projektovanju, izgradnji distributivne mreže i distribucije prirodnog gasa na teritoriji Opštine Bijeljina u svrhu realizacije projekta "Gasifikacija područja opštine Bijeljina" ("Službeni glasnik Opštine Bijeljina", broj: 29/08).<sup>44</sup>

4. Javni poziv je objavljen u dnevnom listu "Semberske novine" dana 25. septembra 2008. godine.

5. Na javni poziv su se prijavila dva ponuđača. Skupštini Opštine Bijeljina je donijela Odluku o izboru partnera za realizaciju projekta "Gasifikacije područja Opštine Bijeljina". Izabran je ponuđač DP "Novi Sad- Gas" Novi Sad. Odabir ponuđača je izvršen u decembru 2008.godine.

6. Ovlašćen je načelnik Opštine Bijeljina da preduzme sve potrebne organizacione i druge mjere za stupanje u pregovarački postupak sa izabranim partnerom, sa ciljem izrade ugovora o osnivanju zajedničkog preduzeća, a sve prema uslovima objavljenim u javnom pozivu i priložene dokumentacije i izjava izabranog partnera.

7. SO Bijeljina je donijela odluku o osnivanju zajedničkog preduzeća sa privatnim partnerom DP "Novi Sad-Gas" Novi Sad. Ugovorom o osnivanju Preduzeća za projektovanje gasnih instalacija, izvođenje radova i distribuciju gasa "BIJELJINA-GAS" d.o.o. Bijeljina, osnivači unose u osnivački kapital i stiču udjele u društvu i to: DP "Novi Sad-Gas" Novi Sad 80% i Opština Bijeljina 20%.

8. Preduzeće se osniva za realizaciju Idejnog projekta "Gasifikacija opštine Bijeljina".

<sup>44</sup> Postupak odabira privatnog partnera je obavljena po Zakonu o javnim nabavkama BiH („Službeni glasnik BiH“ broj 49/04.)

#### *Obaveze DP "Novi Sad-Gas" Novi Sad :*

- da putem ugovora sa preduzećem "BIJELJINA-GAS" d.o.o. Bijeljina i na drugi zakonit način obezbjedi realizaciju projekta, uključujući izradu projektne dokumentacije, da obezbijedi finansijska sredstava za izgradnju i eksploataciju distributivne gasne mreže na kompletnom području Opštine Bijeljina i u roku definisanom projektom;
- da dovođenje gasa do Bijeljine bude obezbijeđeno u roku od jedne godine od dana dobijanja građevinske dozvole.

#### *Obaveze Opštine Bijeljina*

- da u skladu sa zakonom i drugim propisima, putem posebnog ugovora, povjeri preduzeću obavljanje komunalne djelatnosti - isporuka gasa;
- obavljanje djelatnost obuhvata snabdijevanje korisnika gasom, mrežom gasovoda, u naseljima do mjernog instrumenta uključujući i mjerni instrument.

9. Samoinicijativna ponuda o dodjeli koncesije.

10. Realizacija projekta, kontinuirani nadzor i monitoring.

#### ***Očekivani efekti realizacije projekta***

- Kompletna ulaganja se isplaćuju za 12 godina;
- Poboljšanje energetske efikasnosti SO-e Bijeljina;
- Angažovanje domaće građevinske operative;
- Novo preduzeće - novo zapošljavanje;
- Pozitivan uticaj na životnu sredinu regije;
- Povećanje sigurnosti u obezbjeđenju energije;
- Približavanje evropskim standardima.



**Prilog 2c****PROJEKAT TOPLIFIKACIJA OPŠTINE BIJELJINA**

Opština Bijeljina je po istom modelu u postupku realizacije projekta "Toplifikacija grada Bijeljina putem korišćenja geotermalne energije".

- Na osnovu studije ekonomske opravdanosti projekta "Toplifikacije grada Bijeljine putem geotermalne energije" Skupština opštine Bijeljina je donijela odluka o raspisivanju javnog poziva za prikupljanje ponuda i izbor partnera;
- Nakon provedenog postupka za partnera u realizaciji projekta izabrana je firma "Den ConsultPartners ApS", Sundvej 55, DK-8700 Horsens;
- Opština Bijeljina sa izabranim partnerom "Den ConsultPartners ApS", u aprilu 2008. godine je zaključila ugovor o osnivanju Preduzeća za korišćenje i distribuciju geotermalne energije "GEOTERM" d.o.o. Bijeljina, radi obavljanja djelatnosti u cilju realizacije zajedničkog projekta Osnivača "Toplifikacija grada Bijeljina putem korišćenja geotermalne energije" (udio privatnog partnera u kapitalu je 80% a Opštine 20%);
- Opština Bijeljina povjerava preduzeću "GEOTERM" d.o.o. Bijeljina, obavljanje komunalne djelatnosti - isporuku/distribuciju toplotne/geotermalne energije, od mjesta bušenja do krajnjeg korisnika;
- Pravo distribucije geotermalne energije daje se na period od trideset godina od dana dobijanja koncesije za korišćenje geotermalne vode.<sup>45</sup>

**Obaveze "GEOTERM" –a d.o.o.**

- Donosi plan, koji odobrava Opština Bijeljina, o dinamici realizacije projekta tokom perioda;
- U periodu od dvanaest mjeseci od dobijanja koncesije korišćenja, preduzeće će završiti prvu fazu Projekta/prvu bušotinu;
- Preduzeće će Opštini Bijeljina platiti naknadu za ustupljeno pravo distribucije geotermalne energije i nadoknađivanja vrijednosti za ustupljene instalacije na korišćenje, koje sada pripadaju postojećem JP "Gradska toplana" Bijeljina. Iznos naknade će se uplatiti u jednakim dijelovima tokom perioda od pet godina, počev od pete pune godine poslovanja preduzeća;
- Preduzeće ima obavezu da formira strukturu cijena koje će biti konkurentne.

<sup>45</sup> Ugovor o koncesiji zaključuje se u skladu sa Zakonom o koncesijama ( ovim ugovorom može se odrediti drugi period korišćenja za konkretno područje).

### **Obaveze Opštine Bijeljina**

- Da poveže sve svoje zgrade na distributivni sistem geotermalne energije;
- Da omogući preduzeću da postavi dio distributivnog sistema geotermalne energije u kanale sa cijevima za otpadne vode, bez naknade;
- Ne može odobriti nikakav drugi distributivni sistem centralnog grijanja putem korišćenja geotermalne energije na području za koje je ovim Ugovorom društvu ustupljeno pravo distribucije geotermalne energije;
- Da će prenijeti preduzeću na korišćenje sve instalacije koje sada pripadaju postojećem Javnom preduzeću “Gradska toplana” Bijeljina, u skladu sa propisima;
- Da će preduzeću prenijeti pravo korišćenja zemljišta neophodnog za geotermalne bunare i crpne stanice.

### **Napomena:**

Potencijalni problemi koji se mogu pojaviti na samom početku realizacije ovog projekta su nemogućnost izmirenja ugovorne obaveze Opštine Bijeljina u dijelu prenosa instalacija koje se trenutno nalaze u imovini JP “Gradska toplana”. Naime, Opština nije vlasnik instalacija i druge imovine JP “Gradska Toplana”, a ista se vodi u poslovnim knjigama (u imovini) preduzeća. Opština je bila vlasnik komunalne infrastrukture (kolektora, cjevovoda, instalacija ...).

Privatizacijom preduzeća, sredstva su postala vlasništvo preduzeća, a vlasnici kapitala tog preduzeća su Akcijski fond (Republika Srpska) i drugi akcionari. Postupak izuzimanja instalacija iz imovine preduzeća i ustupanja drugom pravnom licu je pravno veoma komplikovan. Konačno, Zakon o utvrđivanju i prenosu prava raspolaganja imovinom na jedinice lokalne samouprave (“Službeni glasnik RS”, broj 70/06) obavezao je između ostalog i JP “Gradska Toplana” Bijeljina da u roku od godinu dana prenese imovinu na jedinicu lokalne samouprave. Ovaj Zakon se nije mogao primjeniti, svi rokovi su prošli, a u toku je donošenje novog zakona kojim se reguliše prenos vlasništva nad kapitalom ali ne imovine.<sup>46</sup> Međutim, donošenjem ovog zakona neće se riješiti ova pravna situacija, predviđena ugovorom o ustupanju komunalne djelatnosti – toplifikacije Opštine Bijeljina privatnom partneru.

<sup>46</sup> O problemu imovine komunalnih preduzeća čiji je kapital bio predmet privatizacije po Zakonu o privatizaciji državnog kapitala u preduzećima detaljnije je objašnjeno u ovom tekstu pod naslovom *Privatizacija javno-komunalnih preduzeća*.

**Prilog 2d****PROJEKAT TOPLIFIKACIJE OPŠTINE GRAČANICA****Informacije o Opštini**

Opština Gračanica zahvata veći dio doline rijeke Spreče u njenom donjem toku i dio planine Trebava. Graniči se sa Opštinama Gradačac na sjeveru, Srebrenik na istoku te Lukavac na jugoistoku. Granične Opštine sa južne i zapadne strane su Petrovo i Doboj-Istok. Opština pokriva teritoriju od 219 kvadratnih kilometara. Na ovom području po podacima iz 2000. godine živi 55.144 stanovnika u 18 naselja. Opština Gračanica sa okolinom ima umjereno-kontinentalnu klimu, a srednja godišnja temperatura iznosi 10 °C. Najhladniji mjesec je januar dok je najtopliji juli.

Širi prostor Gračanice i Trebave interesantan je s aspekta pojave nemetaličnih mineralnih sirovina kao što su betonit, kaolin, kvarcni pijesak i tuf, keramičke i vatrotalne gline i krečnjaci. Naglašene su akumulacije termomineralnih voda u području sprečanskog rasjeda. Ležište ovog resursa je jedno od najvećih, ne samo u BiH nego i na Balkanu. Eksploatacioni kapacitet ovog ležišta omogućuje zahvat vode sa cca 10 eksploatacionih bunara, orijentacionih dubina od 300 do 1.500 metara, prosječnog kapaciteta cca 30-100 litara u sekundi po bušotini. Termomineralne vode, pored energetskog potencijala imaju široki dijapazon primjene u zdravstvu, rehabilitaciji, turizmu, proizvodnji zdrave hrane, ribogojstvu, stočarstvu, zagrijavanju prostora, ekstrakciji ugljendioksida i proizvodnji suhog leda, flaširanju vode.

Na prostoru Opštine Gračanica i na području Tuzlanskog Kantona mora se striktno voditi računa o zaštiti okoline jer je ovo područje „ekološki ugroženo“. To znači izbjeći koncentraciju neadekvatne industrije, obezbjeđivati ravnomjerniji razmještaj, približavanje sirovinskim osnovama, uz aktiviranje nerazvijenih područja. Planirana je izgradnja kantonalne eko-deponije.

Osnovni cilj je ekološki grad. Da bi se ovaj cilj realizovao u potrebnoj mjeri nije dovoljna gradnja toplane koja koristi za sirovinu biomasu. Potrebno je ovu oblast institucionalno regulisati. Za kontrolu zagađenja okoline potrebno je donijeti odgovarajuće ekološke propise o zaštiti životne sredine.

**Šta je javni interes?**

Javni interes projekta ogleda se prvenstveno u zaštiti okoline kroz smanjenje aerozagađenja okoline, smanjenje emisije polutanata u vazduh, korištenje obnovljivih izvora energije (biomase) kao i kvalitetnom snadbijevanju toplotnom energijom stanovništva i pravnih lica u Gračanici. Takođe, izgradnjom eko toplane smanjila bi se deponija u Opštini Gračanica za 50-70%. Za sirovinske potrebe “EKO-TOPLANE”

koristilo bi se sve osim, stakla, plastike i metala. Interes lokalne zajednice je da ima kvalitetnu toplifikaciju Opštine jer je odgovorna za kvalitet ove komunalne usluge.

### **Informacije o projektu**

Projekat toplifikacije grada Gračanica, kao prvi ekološki projekat tog tipa u BiH, realizuje se prema Studiji kojom je predviđeno da se toplotna energija dobija sagorijevanjem biomase - obnovljivog izvora energije. Ulazni podaci Studije pokazali su ekonomičnost projekta za distribuciju/prodaju 25.000 MWh toplotne energije (koja bi se mjerila pri isporuci kupcima), uz uslov da trasa toplovodne mreže ne bude veća od 20.000 m. Glavni kotao ima kapacitet od šest megavata, a u "EKO-TOPLANI" je sagrađen i kotao na lož-ulje koji će služiti kao rezerva. Priklučenje na ovu toplanu bazirano je isključivo na volji potrošača. Gračanička "EKO-TOPLANA" biomasu od otpadaka drveta će obezbjeđivati od "Natronke" Maglaj, nekoliko gračaničkih drvoprerađivača, te sa područja Han Pijeska. S obzirom da se radi o čistoj tehnologiji sa ugrađenim filterima gradska deponija smanjila bi se za 50 do 70 posto jer bi se ovim procesom spaljivalo sve osim stakla, plastike i metala.

Objekti potrošača se priključuju na gradski toplovod preko "kućnog primarnog" ogranka toplo voda i toplotne podstanice. Lokacija toplotne podstanice utvrđuje se sporazumom, tehničke normative propisuje nosilac projekta (privatni partner), a dovod i odvod zraka, električne energije i vode, te zaštitu od smrzavanja podstanice obezbjeđuju potrošači/kupci toplotne energije. Troškove uvođenja grijanja u objekat (od podstanice do grejnog mjesta u objektu plaćaju potrošači). Za sve potrošače koji su potpisali predugovor (prva faza) plaćaju samo opšte troškove priključka u visini 3.500 KM, dok svi oni koji se naknadno priključe na gradsku toplanu plaćat će 10.000 KM. Ova cijena obuhvata opšte troškove (3.900 KM), troškove izrade toplo voda (2.500 KM) i troškove priključenja (3.600 KM).

### **Tok realizacije projekta**

- Javni sektor - Opština je naručila studiju ekonomske opravdanosti projekta toplifikacije Gračanice;
- Opštinsko vijeće je donijelo odluku o realizaciji Projekta toplifikacije Gračanice,
- Izabran je privatni partner;
- U septembru 2006. godine osnovano je privredno društvo za proizvodnju i distribuciju toplotne energije pod nazivom "EKO- TOPLANE" d.o.o. Gračanica;
- Organizovana je medijska kampanja i informisanje građana i privrednih subjekata Gračanice o projektu toplifikacije;
- Organizacija intenzivne prodaje toplotne energije, sklapanje predugovora i ugovora za isporuku toplotne energije potrošačima;
- U aprilu 2007. godine izrađena je projektna dokumentacija i otpočeli su radovi na I fazi izgradnje;

- Završena je I fazi izgradnje, upotrebna dozvola je dobijena na godinu dana za probni rad toplane do 13.01.2009. godine;
- U 2009.g. pokrenut je postupak dodjele koncesije i nastavak II faze toplifikacije Opštine;
- Do grejne sezone koja počinje 15.oktobra 2009. godine potrebno je pribaviti upotrebnu, kao i građevinsku dozvolu za *dalje radove na toplifikaciji*;
- Do kraja 2009.godine na sistem toplane biće priključena industrijska zona i stambeno naselje Luke, a u naredne dvije godine planira se toplifikacija cijele Opštine.

### **Način finansiranja**

“SEE-GES” d.o.o Austrija(osnivač”EKO-TOPLANE”) putem fondova EU <sup>47</sup>	2.500.000
Kreditno zaduženje “EKO-TOPLANE”	10.000.000
Ulog privatnog partnera	12.500.000
Opština Gračanica preko Vlade BiH ( u tri rate početak od 2007.g.)	1.500.000
Opština Gračanica preko Vlade TK ( u tri rate početak od 2007.g.)	1.000.000
Ukupan ulog javnog sektora	2.500.000
<b>Ukupna projektovana vrijednost investicije</b>	<b>15.000.000</b>

Potrošači (građani i pravna lica) učestvuju u realizaciji ovog projekta u dijelu koji se odnosi na izgradnju podstanice za sopstvenu stambenu jedinicu, kao i ugradnju instalacije i grejne opreme u unutrašnjosti objekta. Ulaganje potrošača nije uključeno u ukupnu vrijednost projekta toplifikacije Opštine

### **Privatni partner:**

Investitor i osnivači preduzeća “EKO-TOPLANE” d.o.o. Gračanica je austrijska kompanija “SEE-GES” d.o.o. ( Salzburška obnovljiva energija d.o.o.). Ova kompanija je u izgradnji toplifikacionih objekata na bazi biomase poznata pored Austrije i u zemljama Jugoistočne Evrope. Pored finansijskih sredstava “SEE-GES” d.o.o. će “EKO-TOPLANE”- i Gračanica staviti na raspolaganje know-how iz proizvodnje energije koja nije štetna za okolinu. U razvojnom partnerstvu s austrijskom agencijom za razvoj (ADA) operativnom jedinicom ADC-a, “SEG-GAS” također učestvuje u praktičnoj i teoretskoj obuci proizvodnih radnika o načinu proizvodnje ove energije. Privatni partner zaključuje ugovor o koncesiji za toplifikaciju grada na 30 godina.

### **Javni sektor**

Opština se pojavljuje kao kordinator na realizaciji projekta ( priprema dokumentaciju, donosi odluke i daje saglasnosti, podnosi zahtjev za dodjelu sredstava iz budžeta FBiH i Tuzlanskog kantona. Pruža logističku podršku u komunikaciji na relaciji

47 Na sredstva fondova EU, još uvijek, ne može se aplicirati bez odluke Vlade FbiH o podršci projektu).

investitor-postojeći i budući potrošači (sklapa predugovore, obezbeđuje potreban broj potrošača, utvrđen studijom opravdanosti).

Cijene su utvrđene u studiji, a u skladu sa Zakonom o komunalnoj djelatnosti i Odlukom Opštine. Privatni partner zaključuje ugovor o koncesiji za toplifikaciju grada na 30 godina.

Obaveza opštine je da obezbjedi odgovarajući broj potrošača.

### ***Cijena toplotne energije***

Cijena toplotne energije po metru kvadratnom, koji se zagrijava, zavisiće od kvaliteta grijanja i termičke izolacije tog prostora. Prosječna cijena utvrđena u Studiji izvodljivosti projekta iznosi od 1,4 do 1,6 KM . Zakonom o komunalnoj djelatnosti u nadležnosti Opštine je utvrđivanje cijene komunalnih usluga, znači Opština svojom odlukom određuje visinu cijene što znači da ona može biti niža od ekonomske.

### ***Rizik***

Opština je sklapala predugovore sa potrošačima, cijena je utvrđena na bazi optimalnog broja potrošača. U ovom slučaju je značajno izražen rizik tražnje. Iz raspoloživih informacija zaključujemo da rizik tražnje u ovom aranžmanu snosi javni sektor.







CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна и универзитетска библиотека  
Републике Српске, Бања Лука

334.72  
338 . 465

**САВАНОВИЋ, Сара**

Javno-privatno partnerstvo kao instrument unapređenja javnih usluga na lokalnom nivou / [Sara Savanović]. - Banja Luka : SNV Holandska organizacija za razvoj ; [ s. 1. ] : Centar za menadžment, razvoj i planiranje - MDP Inicijative, 2009 (Banja Luka : Matićgraf). - 69 str. : ilustr. ; 24 cm

Podatak o autoru preuzet iz kolofona. - Tiraž 600 .  
- Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-99955-658-0-0

COBISS.BH-ID 1288472