

KLASIFIKACIJA IZVEDBENIH OBLIKA JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA U TEORIJI I LEGISLATIVI U BOSNI I HERCEGOVINI

Mr. Faruk Latifović

Sudija Osnovnog suda Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine¹

Doktorant Pravnog fakulteta Univerziteta u Tuzli

SAŽETAK

Javno – privatno partnerstvo je poželjan mehanizam produkcije javne infrastrukture i realizacije javne usluge, koji dobija na značaju u visokorazvijenim zemljama. Nedostatak budžetskih sredstava u našoj zemlji otežava ili potpuno onemogućava primjenu tzv. klasičnog modela finansiranja javnih potreba, pa i Bosna i Hercegovina pokušava pribjeći stranim iskustvima. U takvoj situaciji, pred pravnu nauku je stavljen zadatak ispitivanja izvedbenih oblika javno - privatnog partnerstva. U ovom radu je dat prikaz više klasifikacija izvedbenih oblika javno - privatnog partnerstva u pravno – ekonomskoj nauci i nacionalnom zakonodavstvu u Bosni i Hercegovini kao i njihove korelacije.

Ključne riječi: *Javno – privatno partnerstvo, klasifikacija, modeli*

-
- 1 Izneseni stavovi predstavljaju lične stavove autore i nužno ne održavaju shvatanje pravosuđa u Bosni i Hercegovini. Izražena mišljenja, u ovom radu, mene kao sudiju ne obavezuju, niti nužno ukazuju na to kako ću odlučivati u bilo kom predmetu.



1. UVOD

Državne vlasti imaju na raspolaganju, u postojećem klasičnom modelu nabavke, dva dostupna modusa za produkciju javne infrastrukture i/ili realizacije javne usluge i to ili namjensko zaduživanje ili finansiranje putem budžetskih grantova, a katkada se poseže i za manje-više optimalnom kombinacijom oba modela. Nema sumnje da primjena, samo i jedino, tih modela, predstavlja fiksni limitirajući faktor ekonomijama u razvoju. Sa druge strane, ne postoji niti jedan racionalni razlog koji bi priječio posezanje državnih vlasti za sinergijom saradnji privatnog i državnog kapitala na planu udruženih javno – privatnih poduhvata, a ti poduhvati bi nosili podjelu rizika između subjekata tih poduhvata ali i aktiviranje drugih resursa privatnog sektora (inovativnost, učinkovitost, centralizacija, viši stepen odgovornosti *etc.*). Ako se formiraju i uspješno poslujustatusne i/ili ugovorne formekoncentracije privatnog kapitala, ne vidimo zašto danas ne bi postojale statusni i/ili ugovorni tipovi udruženog javnog i privatnog kapitala. To, naravno, sve pod određenim uslovima, ne zabranjuje niti pravo konkurencije Evropske unije. Apsurdno bi bilo i da državna blagajna – pod strogim, unaprijed određenim, uslovima – samo pozajmljuje novčani kapital od privatnog sektora, pa ga potom troši po vlastitom nahođenju, a da ne vrši eksploataciju i drugih resursa privatnog sektora u postizanju usvojenih ciljeva općih i sektorskih politika. Iako bi ovakva promišljanja danas bila bliska neo-liberalnimekonomistima, ipak primjećujemo nespornu osnovanost teze da privatni sektor, koji je uspio da samostalno stvori novu vrijednost i „zaradi novac“, jeste mnogo efikasniji u učinkovitijomtrošenju tog novca i stvaranju dodatne vrijednosti u odnosu na bezlični i birokratizovani javni sektor. Općepoznato je da su, recimo, *ad exemplum*, budžeti (ili čak samo neki njegovi specijalizirani segmenti) pojedinih transnacionalnih kompanija mnogo veći nego državni budžeti pojedinih zemalja², a da

2 Radi poređenja navodimo slijedeći primjer: ukupna nekonsolidovana vrijednost svih budžeta u Bosni i Hercegovini (BiH) je, u 2014.godini, iznosila 990.639.389 KM (izvor: <http://javnefinansije.cpi.ba/budzetski-korisnici/bosna-i-hercegovina.html#> datum zadnjeg pristupa 19.08.2016.godine), dok je nominalna vrijednost bosanskohercegovačkog BDP iste godine iznosila 29,284 milijarde KM (izvor: Fiskalno vijeće BIH, (2014.), Globalni okvir fiskalnogbilansa i politika u Bosni i Hercegovini 2015.-2017.godina, Sarajevo, 4). Sa

neke transnacionalne banke, po raspoloživim kadrovskim resursima, konkurišu nacionalnim centralnim bankama³. Kod takvog stanja stvari, barem što se tiče pozicije javnih entiteta, neminovni su zajednički poduhvati sa privatnim entitetima, a na toj platformi, u zadnjoj deceniji, u Bosni i Hercegovini (pa i bivšem jugoslovenskom okruženju) se propagira koncept javno – privatnog partnerstva (dalje: JPP-a).⁴ Domaći zakonodavci u Bosni i Hercegovini (BiH) slijede klasifikaciju JPP-a datu u Zelenoj knjizi o javno – privatnom partnerstvu i komunitarnim propisima o javnim ugovorima i koncesijama⁵, ali se neminovno, u pravnoj nauci, postavlja niz istraživačkih pitanja dostatnosti i kvaliteta takve regulacije: Koje teorijske modele JPP poznajemo u nauci, a kakvi modeli JPP postoje u nacionalnom zakonodavstvu? Da li postoji razlika između ove dvije grupe modela? Da li ima mjesta za preispitivanjem, izmjenama i dopunama zakonodavne klasifikacije JPP-a? Da li postoje teorijske klasifikacije koje bi tada bilo potrebno unijeti u domaće pozitivno zakonodavstvo? Iz ovoga izvire naš predmet istraživanja: analiza modaliteta JPP u teorijskoj i legislativnoj klasifikaciji, potom istraživački problem: utvrđenja nivoa korelacije dostupnih teorijskih i datih legislativnih modela JPP-a, odnosno cilj istraživanja: preispitivanja sastavnih odrednica modela JPP u teoriji i zakonodavstvu kao i eventualna identifikacija

druge strane, vrijednost ulaganjau jedan jedini sektor (sektor istraživanja i razvoja) je, u 2014.godini, iznosila samo kod kompanije Volkswagen 13,5 milijardi US dolara, kod Samsung-a 13,4 milijardi US dolara, kod Intel-a 10,5 milijardi US dolara, kod Microsoft-a je iznosila 10,4 milijardi US dolara etc. (izvor: http://www.strategyand.pwc.com/media/file/The-2014-Global-Innovation-1000_media-report.pdf datum zadnjeg pristupa 19.08.2016.godine).

- 3 Prema stanju u augustu 2014.godine, od 20 članova Odbora direktora poznate GoldmanSachsGroupInc, njih osam je završilo Harvardski univerzitet. U 2015.godini, ova grupacija je imala 36.900 zaposlenika i vrijednost imovine od cca 861 milijardu US dolara.
- 4 Ilustrativno, navodimo da i politički aktualna “*Reformskaagenda za Bosnu i Hercegovinu za period 2015.-2018.godine*“, kao jedan od zadataka vlasti u BiH, navodi potrebu ispitivanja „...izvodljivosti provođenja fiskalno održivih javno – privatnih partnerstava i ostvarivanja većeg učešća privatnog sektora u razvoju infrastrukture...“, dostupno na: www.fbihvlada.gov.ba/pdf/Reformska%20agenda.pdf (datum zadnjeg pristupa 19.08.2016.godine).
- 5 *Green paper on Public-Private partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*, Commission of the European Communities, Brussels, 30. 04. 2004., COM (2004) 327 final.



mogućih teorijskih oblika JPP koji bi bili transplantirani u nacionalne zakone o JPP-u. Postavljena hipoteza glasi: oblici JPP regulisani u nacionalnom zakonodavstvu BiH (statusni i ugovorni oblik JPP-a), u funkcionalnom smislu, anticipiraju, poznate teorijske modele JPP-a. Metodologija korištena prilikom izrade ovog rada zasnivala se na sociološkom, normativnom, dogmatskom, komparativnom, analitičko-sintetičkom, ali i drugim metodama. U okviru utvrđivanja određenih teorijskih i metodoloških pristupa posmatranog problema, a u namjeri postizanja očekivanih rezultata istraživanja, koristiti će se i posebne naučne metode/tehnike: indukcija i dedukcija, apstrakcija i konkretizacija, generalizacija i specijalizacija, te sistemski pristup u istraživanju. Slijedi da posebni cilj istraživanja jeste da se primjenom odgovarajućih naučnih metoda testira postavljena hipoteza. Problematikom instituta JPP-a su se bavili brojni autori, ali, skoro pa uvijek, sa ekonomskog aspekta, uslijed čega su se, teorijska i empirijska istraživanja, uglavnom odnosila na primarno konkurentne prednosti u odnosu na tzv. klasični budžetski koncept zadovoljavanja potreba (kod javno – privatnog partnerstva) ili su se bavila čisto ekonomskim kategorijama (modeli finansiranja, podjela rizika, mjerenja uspjeha, računovodstvena metodologija i sl.) tih oblika saradnje javnog i privatnog sektora. Međutim, međusobni odnos modaliteta JPP-a (zastupljenih u teoriji i zakonodavstvu) je ostao zapostavljen, pa se jednoznačni odgovori na pojedina problemska pitanja ne mogu pronaći, te bi ovaj rad trebao da doprinese pravnoj struci tako što će se teorijski i legislativno elaborirati pravni akti (koji regulišu istraživanu tematiku) a potom utvrditi njihov međusobni stepen korelativnosti.

2. POJAM JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA

Iako se svi autori slažu da JPP jeste jedan od oblika saradnje javnog⁶ i privatnog⁷ sektora, i to onaj oblik koji, simplificirano uzevši, aksiomatski, obuhvata ugovornu kooperaciju dva sektora (nikako ne isključujući ulo-

6 Javni sektor, u ovom smislu, pored državnih vlasti, obuhvata i „...sve širi pojas paradržavnih, mješovitih i nedržavnih organizacija koje obavljaju javne poslove sa jedinstvenim sustavom vođenja i kontrole“. Navedeno po Pusić, E., (2002.), *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, 32.

7 Privatni sektor ćemo, u svrhu ovog rada, u odnosu na javni sektor, odrediti negativno – to je sve ono što nije prednje definisano kao javni sektor.

gu i značaj tzv. perifernih aktera), na dužim vremenskim relacijama (čak i do 40 godina), uz podjelu rizika i aktiviranje drugih zajedničkih resursa, sve u svrhu finansiranja i/ili projektovanja i/ili izgradnja i/ili održavanja i/ili razvoja javne infrastrukture⁸ odnosno pružanja javne usluge⁹, privatnim i/ili javnim korisnicima. U literaturi zapažamo različita teorijska promišljanja o prirodi ovog pravno – ekonomskog instituta. Partnerstvo se determiniše kao rješavanje međuorganizacijskog konflikta kod kojega dvije ili više organizacija maksimiziraju svoje resurse u postizanju zajedničkih projektnih ciljeva.¹⁰ Prema definiciji Svjetske banke (WB) JPP projekti se odnose na investiranje i pružanje usluga (koje tradicionalno pruža

8 Javna infrastruktura se može podijeliti u dvije grupe: privrednu infrastrukturu (infrastruktura koja je svakodnevno potrebna za obavljanje privredne djelatnosti) i društvenu infrastrukturu (infrastruktura koja se smatra neophodnom za „struktuuriranost“ društva). Razlika se može napraviti i između tzv. teške infrastrukture (obuhvata fizičke objekte) i tzv. meke infrastrukture (obuhvata usluge). Navedeno prema Yescombe, E.R., (2010.), *Javno-privatna partnerstva - načela politike i finansiranje*, Mate, Zagreb, 1. U ovom radu se termin „infrastruktura“ koristi u smislu značenja potonjeg termina - tzv. teške infrastrukture.

9 Javne usluge su vrsta usluga kojime se zadovoljavaju javne potrebe. Javne potrebe su onaj dio kolektivnih potreba društva koje se zadovoljavaju proizvodnjom kolektivnih koristi. Navedeno prema Ristić, Ž., (1992.), *Ekonomika javnog sektora*, Institut za finansije i razvoj, Beograd, 136. Javne potrebe, prema organizaciji nivoa vlasti koje ih zadovoljavaju, možemo podijeliti na: potrebe koje se zadovoljavaju na nivou centralnih vlasti, potrebe koje se zadovoljavaju na nivou federalnih jedinica i potrebe koje se zadovoljavaju na nivou lokalne zajednice. Prema načinu i uslovima zadovoljavanja, javne potrebe se mogu podijeliti na: javne potrebe koje se zadovoljavaju aktivnostima odgovarajućih organa i institucija i javne potrebe koje se podmiruju transferom dijela nacionalnog dohotka. Prema karakteru javnih dobara koja služe za zadovoljavanje potreba, možemo razlikovati: potrebe koje se zadovoljavaju tzv. čistim javnim dobrima i potrebe koje se zadovoljavaju tzv. nečistim javnim dobrima (uključivanje novih lica u krug korisnika ne vodi isključivanju novih korisnika, već smanjivanju njihove korisnosti). Javne potrebe možemo podijeliti, prema kriteriju predmeta i svrhe zadovoljavanja, na potrebe vanjske bezbjednosti, potrebe efikasnog funkcionisanja državnih organa, potrebe iz oblasti socijalne sfere, potrebe iz oblasti privrede i ostale potrebe. Navedeno prema Golubović, S., „*Javne ili opšte društvene potrebe*“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, br. 32-33 (1992-1993), 121.-123.

10 Grimsey, D., Lewis, M.K., (2007.), *PublicPrivatePartnerships*, Edward Elgar, Cheltenham, UK i Northampton, MA, USA, 67.



javni sektor), pri čemu privatni sektor preuzima veliki deo rizika, a javni sektor zadržava važnu ulogu u osiguravanju usluga ili preuzimanju značajnih rizika projekta.¹¹ Međunarodni monetarni fond (IMF) definiše JPP kao ugovorne odnose u okviru kojih privatni sektor preuzima osiguranje infrastrukture i usluga, koje je tradicionalno osiguravala vlada.¹² Evropska organizacija za saradnju i razvoj (OECD) navodi da JPP jeste dugoročni ugovorni aranžman između vlade i privatnog partnera, pri čemu potonji partner isporučuje i finansira javne usluge koristeći kapitalnu imovinu, uz međusobnu podjelu rizika.¹³ Evropska komisija (EC) navodi da je JPP prenos sprovođenja i finansiranja investicionih projekata s javnog sektora na privatni sektor.¹⁴ Bosanskohercegovački autori Kofrc i Berbić daju općenito određenje JPP-a kao „korištenje privatnih investicija/privatnog novca, ali i drugih resursa¹⁵, tehničko – tehnoloških i drugih dostignuća/znanja, u svrhu njegovog ulaganja za stvaranje/funkcionisanje javnih dobara, odnosno pružanje javnih usluga“.¹⁶ Neki autori, u prvi plan, ističu da je JPP pogodan „alat“ za društveni progres, pa srbijanski autor Cvetković navodi da JPP jeste odgovor na potrebu fuzije društvenih resursa različitog porijekla (privatnih, državnih) u cilju realizacije kolektivnog napretka.¹⁷ Naravno, u ovom radu nema mjesta za cjelovitu elaboraciju

-
- 11 Brdarević, LJ., (2012.), *Razvoj lokalne infrastrukture kroz javno – privatna partnerstva*, Priručnik za lokalne vlasti, Beograd, 6, dostupno na https://www.google.ba/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi11ubVuI3MAhWHPxoKHUKPCmMQFggfMAA&url=http%3A%2F%2Flokálnirazvoj.rs%2Fupload%2FLocalGovernmentAdministration%2FSrAttachments%2F2014-03%2FLOKALNA_INFRASTRUKTURA.pdf&usq=AFQjCNF3csVh72toO4kb0DuX8Dj-adjNXA (datum zadnjeg pristupa 19.08.2016.godine)
- 12 *Ibid.* Također, istu definiciju zatičemo i u: International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, (2004.) *PublicPrivatePartnerships*, 4.
- 13 OECD, (2002.), *Recommendation of the Council on Principles for PublicGovernance of Public-PrivatePartnerships*, 18.
- 14 Brdarević, LJ., *op.cit.*, 9.
- 15 Pojam „drugih resursa“, svakako, se može odnositi i na kadrovske/upravljačke kapacitete.
- 16 Kofrc, H., Berbić, A., (2008.), *Javno-privatno partnerstvo u funkciji transformacije javnih preduzeća, Zbornik radova sa Šestog međunarodnog savjetovanja „Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse“*, Sveučilište u Mostaru, Pravni fakultet, Sveučilište u Splitu, Pravni fakultet, Neum, 332.
- 17 Cvetković, P., (2014.), *Pravni režim javno-privatnog partnerstva kao vid „hibrid-*

svih teorijskih pristupa o JPP-u, ali ukazujemo da svaki metodološki pristup u ovoj oblasti jeste nedvojbeno upravljen nizom činilaca, a gotovo uvijek slijedi iz naučnog i empirijskoga diskursa i fokusa naučnika i istraživača (pravnici ovaj institut primarno posmatraju sa aspekta pravne nauke, ekonomisti sa aspekta ekonomije, politolozi sa aspekta politoloških disciplina etc.). Slijedom toga, možemo jasno kazati da se teorija o JPP, sada pozicionira na tromeđi prava, ekonomije i politologije, pri čemu svaka izolovana analiza fenomenologije JPP prijete nedorečenošću pristupa.¹⁸ Izložena tematika ukazuje na vrlo jednostavan zaključak: opisani multidisciplinarni i transdisciplinarni teorijski pristup je izazvao pojavu niza klasifikacija modaliteta JPP, a sve spram uže naučne discipline u čijem se okrilju izučava fenomen JPP-a. Upravo zato se JPP, u literaturi, često i naziva „kišobran pojmom“ (engl. *umbrellaterm*) a što znači najširi obuhvat najraznovrsnijih formi saradnje javnog i privatnog sektora.¹⁹ Naravno, ne mogu sve forme saradnje javnog i privatnog sektora biti smatrane javno – privatnim partnerstvima, pa tako JPP-ovi nisu:²⁰

- dugoročni ugovor o uslugama na osnovu kojeg javni sektor nabavlja samo usluge, npr. održavanje, bez kapitalnih investicija od strane privatnog partnera;
- ugovor o projektovanju i gradnji građevine za javni sektor;
- osnivanje novog privrednog društva (pravnog lica) u kojem jedinica javnog sektora i privatni partner zajednički imaju dionice ili udjele;

ne regulative“, zbornik radova „Zaštita ljudskih i manjinskih prava u Evropskom pravnom prostoru“, knjiga četvrta, Pravni fakultet Niš, 90.

- 18 Pa ipak, valja priznati, analogno cijelom nizu sličnih pravno – ekonomskih pojmova, da je ustanova JPP, primarno, bila ekonomski izum, a tek onda je postale interesom i predmetom pravne regulacije i politološke opservacije.
- 19 Grimsey, D., Lewis, M.K., *op.cit.*, 17.; Jiantamansoon, S., Chan, P.W., (2011.), *Changing in reform agendas and publicprivatepartnership (PPP)*, CIB TG72/ARCOM Doctoral Research Workshop PublicPrivatePartnerships, University of Central Lancashire, Preston, UK, 97., dostupno na http://www.arcom.ac.uk/-docs/workshops/2011-Central-Lancashire_CIBTG72.pdf (datum zadnjeg pristupa 19.08.2016.godine); Cvetković, P., Zdravković, U., „Javno-privatno partnerstvo u pravnom sistemu Republike Srbije – polazna razmatranja“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, broj: LXIII, 2012., Pravni fakultet Niš, Niš, 158.
- 20 *Smjernice za primjenu ugovornih oblika javno – privatnog partnerstva (JPP) (Narodne novine br. 98/06).*



- osnivanje novog ugovornog zajedničkog poduhvata (*jointventure*), koje je sastavljeno od uloga jedinica javnog i privatnog sektora, a koje nije registrovano kao privredno društvo ili kao posebna pravna osoba;
- državne garancije, koje Vlada daje privatnoj kompaniji kao podršku određenim poslovnim aktivnostima;
- ugovori o najmu (*leasing*), kojim jedinica javnog sektora, u zamjenu za naknadu, koristi privatnu građevinu kroz neko razdoblje određeno ugovorom (slučaj finansijskog *leasing*-a);
- djelomična ili potpuna privatizacija²¹ imovine u državnom vlasništvu putem privatnih preduzetnika.

Također, možemo dodati i da JPP nije „privatizacija menadžmenta“ (ustupanje upravljanja javnim preduzećima subjektima iz poslovnog sektora), niti prosto unajmljivanje radne snage iz privatnog sektora ili pozajmljivanje novca iz privatnih izvora finansiranja.

3. MODALITETI JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA

3.1. Legislativni pristup

Zelena knjiga o javno – privatnom partnerstvu i komunitarnim propisima o javnim ugovorima i koncesijama Evropske unije iz 2004. godine (dalje: Zelena knjiga)²² navodi dva oblika JPP-a (JPP-ovi isključivo ugovorne prirode i JPP-ovi institucionalne prirode)²³, a takvu

21 Naravno, iako se slažemo sa stavovima da JPP i privatizacija nisu isti instituti, ukazujemo i interesantne stavove po kojima je JPP samo igra riječi čiji je cilj skretanje pažnje sa činjenice da će privatni kooperanti pružati javne usluge. Navedeno prema Greve, C., (2003.), *Public-Private Partnerships in Scandinavia*, *International Public Management Review*, Vol. 4, No. 2., 60.

22 *Greenpaper on Public-Private partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*, Commission of the European Communities, Brussels, 30. 04. 2004., COM (2004) 327 final. Valja podcrtati da je oblast JPP, na nivou EU, uglavnom, uređena normama „soft“ prava kao i općim načelima EU javnih nabavki.

23 Naravno, kako se, u oba oblika, ipak, zaključuje ugovor, možda bismo mogli govoriti o kvaziugovornim (statusnim) JPP-ovima i čisto ugovornim JPP-ovima.

podjelu slijede i zakonodavci u Bosni i Hercegovini.²⁴ Jedino zakonodavac u Republici Srpskoj, uostalom posve u skladu sa ekonomskom teorijom,²⁵ vrši daljnju podjelu ugovornih oblika JPP-a na koncesioni oblik i privatnu finansijsku inicijativu (PFI), razlikujući ih, prema tome da li trošak korištenja javne imovine i/ili javne usluge plaća „javnost“ kao krajnji korisnik (koncesija) ili javni sektor kao korisnik (PFI model).²⁶ U teorijskoj literaturi nalazimo stavove da postoji i treći ugovorni oblik JPP-a, koji se manifestuje u tzv. ugovorima o upravljanju (privatni sektor preuzima pružanje neke usluge u ime javnog sektora, ali bez preuzimanja bilo kakvog rizika)²⁷, ali se bezuslovno ne možemo složiti sa takvim stavovima, jer upravo postojanje elementa

24 Čl. 7. st. 1. Zakona o javno-privatnom partnerstvu Hercegovačko-neretvanskog kantona (Sl. novine HNK br. 2/13) /dalje: PPP FBiH/, čl. 6.-10. Zakona o javno-privatnom partnerstvu u Zapadno-hercegovačkom kantonu (Narodne novine ZHK br. 14/13) /dalje: PPP ZHK“, čl. 6. Zakona o javno-privatnom partnerstvu Zeničko-dobojskog kantona (Sl. novine ZDK br. 5/13) /dalje: PPP ZDK/, čl. 7. i 8. Zakona o javno-privatnom partnerstvu Tuzlanskog kantona (Sl. novine TK br. 14/12) /dalje: PPP TK/, čl. 6.-11. Zakona o javno-privatnom partnerstvu Srednjo-bosanskog kantona (Sl. novine SBK br. 13/13) /dalje: PPP SBK/, čl. 8. Zakona o javno-privatnom partnerstvu Posavskog kantona (Narodne novine PK br. 4/13) /dalje: PPP PK/, čl. 6.-11. Zakona o javno-privatnom partnerstvu (Sl. novine Kantona Sarajevo br. 27/11) /dalje: PPP KS/, čl. 6.-10. Zakona o javno-privatnom partnerstvu Bosansko-podrinjskog kantona Goražde (Sl. novine Bosansko-podrinjskog kantona Goražde br. 5/13) /dalje: PPP BPK/, čl. 13. Zakona o javno-privatnom partnerstvu (Sl. glasnik Brčko distrikta BiH br. 7/10) /dalje: PPP Brčko/, čl. 10. i 11. Zakona o javno-privatnom partnerstvu (Sl. glasnik Republike Srpske br. 59/09 i 63/11) /dalje: PPP RS/, čl. 6.-11. Zakona o javno-privatnom partnerstvu u Unsko-sanskom kantonu (Sl. novine Unsko-sanskog kantona br. 19/12) /dalje: PPP USK/, čl. 7. i 28. nacrta Zakona o javno – privatnom partnerstvu Federacije Bosne i Hercegovine /dalje: PPP FBiH/ dostupno na: http://parlamentfbih.gov.ba/dom_naroda/bos/parlament/propisi/El_materijali/Zakon%20%20javno%20privatno%20partnerstvo.pdf (datum zadnjeg pristupa 05.05.2014. godine).

25 Yescombe, E.R., *op.cit.*, 69.

26 Čl. 10. PPP RS. Naravno, moguće je da država sufinansira dio naknade (tzv. socijalna cijena), koju plaćaju krajnji korisnici direktno koncesionaru, ali to onda čini samo instrument socijalne politike, pa konceptijski ne može da utiče na drugačije teoretsko određenje koncesije.

27 Marenjak, S., *Javno – privatno partnerstvo kao model financiranja*, Računovodstvo i financije, 52, 2006., 63.



podjele rizika između javnog i privatnog sektora jeste egzistencijalna sastavnica JPP-ova.²⁸ Ovakva podjela je zastupljena i u skoro svim postjugoslovenskim republikama izuzev Makedonije.²⁹

3.2. Modaliteti kooperacije javnog i privatnog entiteta

Raspravljajući o modalitetima saradnje javnog i privatnog sektora, ukazujemo da prikazivanje i definisanje modela JPP uopće nije lak zadatak. Naime, u poslovnoj praksi, participacija privatnog sektora se, u javnim projektima, najčešće pojavljuje u sljedećim oblicima:

- ugovori o operativnom upravljanju javnim infrastrukturnim projektom (privatni sektor sklapa ugovor s kompanijom u vlasništvu javnog sektora, pa time stiče pravo na upravljanje određenim javnim dobrom, tj. pravo na ostvarivanje koristi iz eksploatacije i obavezu preuzimanja operativnih rizika);

28 Ponovno podsjećamo na Zelenu knjigu – podjela rizika je jedan od ukupno četiri bitna elementa koji karakterišu svaki JPP. Podjela rizika između dva partnera jeste „*sine quod non*“ JPP-a. Autori Kofrc i Berbić, recimo, navode da se, potencijalni rizici, sa kojima se investitori susreću, mogu podijeliti na: a) opće (trajanje korištenja, rizik inflacije, rizik tržišne konjunktore, promjene kupovnih navika i kupovne moći stanovništva) i specijalne rizike koji se dalje dijele na mikroekonomske (transport i putevi, raspoloživa radna snaga i dr.) i makroekonomske rizike, a potonji se mogu dalje diferencirati na političke rizike (dispozicioni, rizik oduzimanja, transforni, sigurnosni, etc.) i ekonomske rizike (promjene kursa, specijalni konjunktorni rizici na stranom tržištu, etc.). Navedeno prema Kofrc, H., Berbić, A., *Mogućnosti primjene javno – privatnog partnerstva u Bosni i Hercegovini – stanje i perspektive*, Zbornik radova sa Devetog međunarodnog savjetovanja „Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse“, Sveučilište u Mostaru, Pravni fakultet, Sveučilište u Splitu, Pravni fakultet, Neum, 2011., 181.

29 čl. 7. st. 1. Zakona o javno – privatnom partnerstvu i koncesijama u javnu infrastrukturu i postupcima njihove dodjele Kosova, čl. 13. nacrta Zakona o javno – privatnom partnerstvu Crne Gore, čl. 26. Zakona o javno – zasebnom partnerstvu (Ur. list Republike Slovenije, št. 127/2006), čl. 2. st. 4. i 5. Zakona o javno – privatnom partnerstvu Republike Hrvatske (Narodne novine br. 78/12), čl. 8. i 9. Zakona o javno – privatnom partnerstvu i koncesijama (Sl. glasnik Republike Srbije br. 88/11). Makedonski Zakon o koncesijama i javno – privatnom partnerstvu (Sl. glasnik Republike Makedonije br. 6/12, 33/15, 104/15 i 217/15), izričito, ne navodi ovakvu podjelu, ali u isto vrijeme nije izričito niti zabranio osnivanje zajedničke javno – privatne kompanije.

- ugovori o operativnom i finansijskom upravljanju (privatni sektor upravlja projektom u vlasništvu javnog sektora, ali osigurava i finansiranje);
- nove investicije (zajedničko kreiranje nove javne usluge ili infrastrukturnog objekta); i
- kupovina vlasničkog udjela (privatni sektor otkupljuje od javnog partnera dio ili cijeli paket udjela u postojećoj kompaniji u javnom vlasništvu koja upravlja ponudom određenoga javnog dobra ili usluge).³⁰

Pored opisane podjele, pojedini autori navode i postojanje organizacionih opcija slijedeće kategorizacije:³¹

- Model direktnog ugovora, u kojemu javni sektor sklapa ugovor direktno sa privrednim društvom iz privatnog sektora;
- Komunalni model, u kojemu tijela javne vlasti sklapaju ugovor sa komunalnim preduzećem a to preduzeće dalje sklapa ugovor sa kooperantima iz privatnog sektora;
- *Jointventure* model, u kojemu javni i privatni sektor osnivaju zajednički novi pravni subjekt ili participiraju u osnivačkim udjelima postojećeg pravnog subjekta (svakako poslovne provenijencije), što vodi do suvlasništva ugovarača na imovini i resursima, ali i suodgovornosti za pružanje usluge;
- Model ugovora za zajednicu, u kojemu političko – teritorijalne jedinice, prenose svoje nadležnosti na niže jedinice lokalne samouprave („spuštaju ovlasti“), a potom lokalne samouprave dalje potpisuju ugovor sa privatnim sektorom;
- Model ujedinjenog susjedstva, u kojemu susjedne političko – teritorijalne jedinice (napr. opštine), u cilju postizanja bolje „startne“ pozicije, strateški i pregovarački zajedno nastupaju u ugovorima sa privatnom sektorom kako bi u konačnici riješili zajednički problem; te

30 Jurčić, D., *Modeli udruživanja na načelu javno-privatnog partnerstva*, Računovodstvo, revizija i financije, Zagreb, br. 16, 2006., 63.

31 Knežiček, T., (2008.), *Javno - privatno partnerstvo*, Ars Grafika, Tuzla, 58. i 59.



- Model disegregacije usluga, u kojemu političko – teritorijalne jedinice, vrše diferencijaciju usluga, odnosno njihovo „usitnjavanje“ i prenošenje njihovog izvršavanja na niz privatnih subjekata.

Međutim, jasno primjećujemo da pobrojani oblici participacije odnosno organizacione opcije iz navedenih kategorizacija još uvijek nisu modaliteti JPP. To će postati tek onda kada se utanače konstitutivni funkcionalni elementi JPP, odnosno definiše se predmet organizacione opcije (finansiranje i/ili projektovanje i/ili izgradnja i/ili popravka i/ili održavanje javne infrastrukture i/ili pružanje javne usluge), regulira podjela rizika, odredi „rok trajanja partnerstva“ i osigura primjena načela „najbolja vrijednost za novac“. ³² To logično vodi mogućnosti nastanka desetina različitih ili manje-više sličnih modela JPP na fundamentima navedenih organizacionih opcija.

Ipak, postoje u literaturi, primarno iz domena ekonomske teorije, pokušaji da se definišu modeli JPP-a, pa autori Grimsey i Lewis navode slijedeći spektar poslovnih modela partnerstava javnog i privatnog sektora:³³

32 Uostalom, i citirana Zelena knjiga navodi uslove koje, svaki model saradnje javnog i privatnog sektora, mora da zadovolji da bi se smatrao, „*in concreto*“, oblikom JPP-a:

- Relativno dugo trajanje partnerstva, uključujući saradnju između javnog partnera i privatnog partnera u različitim funkcionalnim etapama planiranog projekta;
- Finansiranje javnih projekata djelimično od privatnog partnera, a ponekada putem složenih ugovornih odnosa između različitih aktera;
- Javni partner je primarno zainteresovan za definisanje projektnih ciljeva (posti zanje javnog interesa, kvalitet pruženih usluga i politiku formiranja cijene usluga, praćenje i nadzor nad izvršenjem ovih ciljeva), a privatni partner je kroz učešće u raznim fazama projekta (projektovanje, izvedba, upotreba, finansiranje) jedino zainteresovan za stjecanje dobiti i
- Prijenos dijela rizika (i to čak ne nužno većeg dijela rizika) sa javnog partnera na privatnog partnera. Tačna podjela rizika određuje se posebno za svaki projekt, i to u skladu sa mogućnostima pojedinih strana da procijene, kontrolišu i snose pojedine rizike.

33 Grimsey, D., Lewis, M. K., *op.cit.*, 54. Možemo vrlo jasno zapaziti da su javne nabavke i privatizacija dva granična oblika, postavljena na suprotnim polo-

- javne nabavke kolektivnih dobara (Public provisions of collective goods);
- ugovorno osiguranje usluga (Service provision contracts);
- ugovori sa spoljnim partnerom (Outsourcing/contracting);
- dizajniranje i konstrukcija (D&C, Design and Construct);
- prodaja i povratni lizing (Sale and Leaseback);
- funkcionisanje i održavanje (O&M, Operate and Maintain);
- funkcionisanje, održavanje i upravljanje (OM&M, Operate, Maintain and Manage);
- izgradnja, transfer i funkcionisanje (BTO, Build, Transfer, Operate);
- izgradnja, funkcionisanje i transfer (BOT, Build, Operate, Transfer);
- izgradnja, lizing i transfer (BLT, Build, Lease, Transfer);
- izgradnja, lizing, transfer i održavanje (BLTM, Build, Lease, Transfer, Maintain);
- izgradnja, vlasništvo, funkcionisanje, uklanjanje (BOOR, Build, Own, Operate, Remove);
- izgradnja, vlasništvo, funkcionisanje, transfer (BOOT, Build, Own, Operate, Transfer);
- lizing, renoviranje, funkcionisanje, transfer (LROT, Lease, Renovate, Operate, Transfer);

vima, javno – privatnih formi saradnje javnog i privatnog partnera, u čijem međuprostoru nalazimo različite varijante modela JPP-a. Iz samih naziva ovih modela se nazire suština projekta JPP, a date skraćenice objašnjavaju suštinu obaveza privatnog partnera. Prikazani modeli JPP su, zapravo, teorijske konstrukcije naučno apstrahovanih stvarnih modela iz privredne prakse. Naime, u arhitekturi odnosno modela JPP se najprije markiraju relevantne varijable (dizajn, finansiranje, upravljanjem, *etc.*), a onda se formulišu relacije između tih varijabli. Naznačene varijable i relacije između tih varijabli predstavljaju ključne indikatore, faktor razlikovanja, svojevrsni kamen međaš, između pojedinih modela JPP-a, dok se manje bitni detalji (različiti od jednog do drugog projekta) zanemaruju.



- dizajn, izgradnja, finansiranje, funkcionisanje (DBFO, Design, Build, Finance, Operate);
- dizajn, konstrukcija, upravljanje, finansiranje (DCMF, Design, Construct, Manage, Finance);
- dizajn, izgradnja, finansiranje, funkcionisanje, upravljanje (DBFOM, Design, Build, Finance, Operate, Manage);
- izgradnja, vlasništvo, funkcionisanje (BOO, Build, Own, Operate);
- franšize (Franchise);
- koncesije (Concession);
- zajednička ulaganja (JV, Jointventure);
- Regenerationpartnership; te
- privatizacija (outrightprivatization).

Pored navedenih pravnih klasifikacija oblika uključenosti privatnog sektora, moguće je izvršiti i manje poznatu kategorizaciju zasnovanu na čisto ekonomskim kategorijama: prirode usluga i prenosa poslovnog rizika.³⁴ Primjenom takve kategorizacije, modeli JPP-a mogu se podijeliti na ugovore zasnovane na korištenju (osnovni primjeri ovih ugovora jesu modeli koncesije sa naplatom naknade krajnjim korisnicima za korištenje saobraćajnih objekata, *verbicausa* cestarine, ili modeli naplate naknade od javnih vlasti ili kombinacija ova dva modela naplate) i ugovori zasnovani na raspoloživosti.³⁵ Potonji ugovori se mogu podijeliti na tri potkategorije: smještaj (zatvori, škole, bolnice i sl. objekti); potom oprema, sistemi ili mreže (DBFO projekti cesta, sektori ulične rasvjete ili opreme za odbranu *etc.*), te procesna postrojenja (*exemplicausa*, ranije originalni BOT za elektrane, sada procesna postrojenja za vodovod i kanalizaciju, deponije otpada).³⁶

34 Yescombe, E. R., *op. cit.*, 13.

35 Plaćanje privatnom partneru se vrši samo za omogućavanje raspoloživosti objekta od strane javne vlasti, bez obzira toga da li će raspoloživi kapaciteti stvarno biti korišteni, pri čemu privatni partneri mogu pružati i sekundarne usluge na dohodovnom principu. Metodologija raspoloživosti, *ad exemplum*, kod cesta se može zasnivati na parametrima broja otvorenih/zatvorenih traka, brzine saobraćaja, brzine otklanjanja incidenata *etc.* Navedeno prema *ibid.*

36 *Ibid*

Štaviše, slažemo se i sa autorima koji insistiraju na tezi da prikazivanje i analiza općih karakteristike modela JPP-a nije nimalo jednostavan zadatak iz više razloga:³⁷

- sa historijskog aspekta, saradnja partnera postoji već godinama, ali motivi i interesi za udruživanjem nisu uvijek bili jednaki, pa se današnji ustanova JPP značajno razlikuje od ranih ustanova JPP,³⁸
- sa političkog aspekta, politički stavovi predstavnika vlasti su bili različiti prema privatnim inicijativama, a posebno prema inicijativi udruživanja,
- sa tehničko – tehnološkog aspekta, odnosi dva sektora mijenjali su se zavisno od složenosti medija posredstvom koga je isporučivana javna usluga i
- sa finansijskog aspekta, odnos je bio određen i uslovljen dostupnošću različitih oblika izvora finansiranja troškova izgradnje javnih građevina.

4. NORMATIVNA REGULACIJA INSTITUTA JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA

Općenito, naši zakoni o JPP spadaju u red kraćih zakona iz posmatrane oblasti.³⁹ Naime, bosanskohercegovački zakonodavci su, polaze-

37 Juričić, D., *Ekonomija javno-privatnog partnerstva*, Ekonomski pregled, 59, 2008., 454.

38 Ukazujemo na dodatnu potvrdu tog stava: poznati američki teoretičar javnih finansija Harvey S. Rosen navodi da u SAD-u postoji tri puta više privatno unajmljenih nego javnih policajaca, dokazujući time svoju tvrdnju da jedno dobro (poput zaštite javnog reda i mira i imovine građana) može biti javno osigurano zvaničnim policijskim snagama ali se alternativno zaštita može osigurati i privatnim angažmanom protivprovalnih sistema i unajmljivanjem tjelohranitelja. Vidi Rosen, S., H., (1999.), *Javne finansije*, Institut za javne financije Zagreb, Zagreb, 75.

39 *PPP TK, PPP KS i PPP HHK sadrže po 35 članova, PPP ZDK i PPP SBK imaju 37 članova, PPP USK ima 36 članova, PPP ZHK ima 34 člana, PPP BPK ima 23 člana, PPP PK sadrži 37 članova a najmanje sadrži PPP Brčko – svega 20 članova. Nacrt PPP FBiH ima 41 člana, a PPP RS ima 26 članova. Kao usporedbu navodimo da, ad exemplum, urugvajski zakon sadrži 62 člana, tajlandski sadrži 72 člana, madagaskarski zakon ima 61 član, južnokorejski zakon ima 64 a slovenski zakon čak*



ći od potrebe za ostvarenjem niza sistemskih političko-ekonomskih ciljeva (deetatizacija odnosa u privredi, otklanjanje potrebe za prekomjernim normativizmom, sužavanje opcije uređivanja ekonomskih odnosa interventnim zakonima, nastojanje da se državna prinuda u odnosima privrednih subjekata zamjeni ugovornom regulacijom a imperativna norma u pravilu zamijeni dispozitivnom normom, jačanje privatne svojine, podsticanje privatne inicijative, preduzetničkog duha, etc.), uređenje cijelog niza pitanja prepustili stranačkoj ugovornoj autonomiji. Kontrahiranje u sistemu JPP-a će biti najefikasniji način zadovoljavanja potreba za produkcijom javne infrastrukture i javne usluge, ali samo ako se budu poštovala ključna pravila kod ovih ugovora. Stoga, na ovom mjestu, odmah, ukazujemo da ugovori o JPP-u spadaju u red izuzetno složenih pravnih poslova,⁴⁰ a navodimo samo neke osnovne razloge:

- Bilo koji ugovor o JPP jeste izraz prethodno utvrđenih ciljeva državne ekonomske i razvojne politike i interesa privatnog investitora za ulaganja slobodnog kapitala u određenu geografsku oblast ili sektor nacionalne privrede;
- Zaključenju tih ugovora prethode vrlo dugi i skupi pregovori iz učešće stručnjaka različitih profila (pravnici, ekonomisti, inženjeri itd.) kao i vrlo složene upravne procedure čiji je cilj osigurati „najbolju vrijednost za novac“;
- Ugovore sklapaju subjekti iz javnog i privatnog sektora (*key players*) čiji su interesi katkada vrlo oprečni;⁴¹

154 člana. Naravno, tu računamo samo zemlje koje oblasti JPP regulišu specijalnim propisom, ali ne i one zemlje koje istu oblast regulišu istovremeno, u istom zakonu, sa koncesijama ili javnim nabavkama.

40 Usudili bi se kazati da ugovor o JPP-u jeste najsloženiji ugovor u oblasti privrednog prava.

41 Cilj državnih vlasti je naravno dvojak: stvoriti što veću masu materijalnih dobara kako bi se maksimalno zadovoljila potreba u društvu i/ili što veći obim usluge, te osiguralo zadovoljstvo korisnika. Naravno, ne treba zaboraviti niti dnevno - političke interese vlade, jer svaka vlada ima isti interes – da osvoji još jedan izborni mandat. Sa druge strane, jedini cilj privatnog subjekta jeste ostvariti što veću dobit uz što manji nivo ulaganja.

- U proces izbora modela JPP, definisanja i zaključenja ugovora i njegove realizacije, pored javnog i privatnog entiteta, mogu sudjelovati i druge grupe subjekata: nacionalne vlasti na ostalim nivoima vlasti, buduće projektno osoblje, razna regulatorna tijela, potom investitori, zajmodavci, preduzeća zadužena za zadovoljavanje komunalnih i drugih potreba u lokalnoj zajednici a svakako i različita interesna udruženja (radničke asocijacije, sportske asocijacije, profesionalna udruženja, privredne komore, eko – udruženja, udruženja potrošača, etc.);⁴²
- Ugovori o JPP spadaju u red tzv. upravnih ugovora, pa sadrže norme mješovite naravi, odnosno norme iz oblasti privatnog i upravnog prava;
- JPP počiva na prožimanju pravne regulative i tržišne konkurentnosti;⁴³
- Kod koncesijskih ugovora država izuzima određeni dio javnog dobra iz opće upotrebe da bi ga zatim dodijelila, na određeno vrijeme, na posebno uživanje privatnim osobama ili delegira obavljanje javnih usluga (a te usluge bi javna vlasti u općem društvenom interesu trebala sama obavljati) privatnim osobama,⁴⁴ što nameće potrebu izgradnje posebnog pravnog režima tih dobara i/ili usluga;
- Predmet ugovora jeste finansiranje i/ili projektovanje i/ili izgradnja i/ili održavanje i/ili upravljanje i/ili popravka i/ili razvoj i/ili zakup javne infrastrukture, odnosno pružanje javne usluge, a to opet znači da svaki ugovor o JPP sadrži bitne elemente nekoliko klasičnih privrednih ugovora (građenje, projektovanje, zakup, transfer tehnologija, etc.). Taj ugovor jeste „pravni skup“ više osnovnih građanskih i/ili privrednih

42 Ovo nameće obavezu razvijanja posebnih mehanizama koji će osigurati realizaciju interesa ovih „perifernih aktera“.

43 O teorijskim promišljanjima refleksije „hibridne regulative“ na JPP-ove, vidi: Cvetković, P., *op.cit.*, 89.-102., sa tamo citiranom literaturom.

44 Navedeno po uzoru na odluku Kasacijskog suda u Rimu od 12.01.1910. godine, u Đerđa, D., „Ugovor o koncesiji“, Hrvatska javna uprava, god. 6. (2006.), br. 3., 87., jer možemo slobodno kazati da se ovaj princip odnosi na sve ugovora o JPP, u širem smislu.



ugovora povezanih jedinstvenom kohezijom „silnica javno – privatnog partnerstva“. To više nije niti prosti mehanički zbir, već postaje skladan organski kompleks, niza ugovora (nižeg stepena složenosti) povezanih u jednu funkcionalnu (složeniju) cjelinu.

- Za razliku od klasičnih građanskih i/ili privrednih ugovora, koji ne moraju predviđati određenu institucionalizaciju saradnje, kod JPP je sasvim drugačiji slučaj: bez obzira da li će biti osnovano zajedničko privredno društvo (statusno JPP), potrebno je odmah oformiti zaseban tim zadužen za upravljanje projektom (projektni menadžment) koji bi trebao biti ovlašten da neprekidno „održava u životu“ opći cilj programa JPP-a, zastupa program na najvišem nivou, otklanja prepreke, te osigura sve potrebne resurse.;
- Bosanskohercegovački zakoni o JPP-u daju vrlo široku slobodu kontrahiranjaugovaračima, a što opet implicira vrlo veliku razuđenost, komplikovanost i različitost korištenih rješenja;
- Najčešće, projekti JPP-a imaju vrlo veliku vrijednost i tehnički složena rješenja, a što traži angažovanje i većeg broja kooperanata sa različitim resursima;
- Zbog velike vrijednosti uloga osnivača, obično se traže adekvatna sredstva osiguranja naplate nastalih i budućih potraživanja;
- Projekti JPP-a su, uslijed dugog trajanja ugovora, izloženi različitim političkim, pravnim, ekonomskim i tehnološkim „nepogodama“, što katkada može iziskivati potrebu za redefiniranjem inicijalnih pozicija i stavova osnivača;
- Vrlo često su u ugovorima prisutni elementi inostranosti,⁴⁵

45 Domaće vlasti moraju imati vrlo fleksibilan pristup prema zahtjevima stranih ulagača (primjena stranog prava, ugovaranje arbitraža ili nadležnosti stranih sudova *etc.*), ali i strani ulagači moraju biti spremni da uvažavaju činjenicu da postoje izvjesne lokalne specifičnosti koje želi da zaštiti javni partner. Naravno, svaka fleksibilnost ima svoje granice. Projekat JPP-a će egzistirati sve dotle dok su subjekti uvjereni da svoje prvobitne interese mogu bolje realizirati kroz taj zajednički posao nego kroz dostupna alternativna (samostalna) rješenja. Uostalom, upravo zbog toga što su druga dostupna

- Projekti JPP-a uvijek imaju dalekosežan impakt na socijalnu i životnu sredinu;
- Ugovori o JPP su podložni koruptivnim aktivnostima zbog „sudara“ interesa ekonomski vrlo snažnih partnera;
- Potrebno je izgraditi adekvatne mehanizme vrjednovanja postignutih ciljeva⁴⁶.

Opisana priroda ugovora o JPP-ima ima nezaobilazan impakt na konfiguraciju zakonskih rješenja. Inače, kada analiziramo kvalitet nacionalne normativne regulacije, treba ukazati na dva momenta koji obilježavaju reformu nacionalnog zakonodavstva i to: prvo, da BIH ima specifično državno uređenje i drugo, da pravni sistem u BIH karakterišu krupne tranzicijske kvalitativne i kvantitativne promjene. Svakako da proces tranzicije ima reperkusije na cijelo društveno – ekonomsko uređenje, a naročito na način funkcionisanja dotadašnjeg pravnog i privrednog sistema. Ipak, pristalice smo teze da niti jedan propis (ili pravni institut) ne treba nekritički, bespogovorno, preuzimati u domaći pravni poredak. Svakom takvom zahvatu bi, u pravilu, trebala da prethodi opsežna analiza dometa intervencija. Naravno,

rješenja imala preveliki oportunitetni trošak subjekti JPP su se i odlučili na zasnivanje JPP-a. Prema autorici Šeparović, bitni elementi koji utječu na trajnost i uspjeh ugovora o JPP jesu sljedeći: uključenost resursa, razvijenost kapaciteta, određivanje uloge i odgovornosti, fleksibilnost, vremenski rokovi, strpljenje, društvena odgovornost. Navedeno prema PerkoŠeparović, I. (2006.), *Izazovi javnog menadžmenta - dileme javne uprave*, Golden marketing - Tehnička knjiga, Zagreb, 149., u Barković, I., Marijana, Š., „Uloga i značaj javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj: izabrani primjeri“, *Ekonomski vjesnik*, Vol. XXIII, No.1., 2010, 191. i 192.

- 46 Pristup koji bi omogućio adekvatnu valorizaciju programa JPP-a nužno iziskuje potrebu: kompleksne i temeljite analiza javnog sektora, utvrđivanja plana aktivnosti kao i promocije novih oblika i mogućnosti učesća privatnog sektora (primarno JPP-a) u obavljanju djelatnosti od javnog društvenog interesa. To dalje implicira prethodno vladino određenje obima javnog sektora odnosno javnih službi, adekvatnu regulaciju statusa i položaja javnih preduzeća, uređenje vlasničkih i upravljačkih odnosa, izbor pojedinih koncesionih i drugih oblika u vršenju djelatnosti iz oblasti javnog sektora, sistematičnu i dosljednu regulaciju položaja infrastrukturnih objekata i postrojenja u svim oblastima javnog sektora. Navedeno prema Kofrc, H., Berbić, A., *Javno – privatno partnerstvo u funkciji transformacije javnih preduzeća*, 335.



bezuslovno, našoj zemlji treba preuzimanje pravne stečevine EU (*acquiscommunitaire*). Međutim, našoj zemlji ne treba „silovanje“ domaće pravne kulture i domaće pravne tradicije. Nama ne treba mehanička, već nam treba organska harmonizacija propisa.⁴⁷ Nema razloga da se povodimo za lošim rješenjima, ukoliko se unutar zadatih okvira pravne stečevine EU, mogu iznaći bolja i jednostavnija rješenja. *In concreto*, to znači da se treba i može, ukoliko je to dopušteno i moguće, bez ikakvog ustručavanja, posegnuti i za kvalitetnijom klasifikacijom modaliteta JPP. S tim u vezi, treba najprije imati u vidu da je normativna djelatnost, bez obzira na česta zapostavljanja u praksi, vrlo složena pravna i misaona djelatnost. Pisanjem propisa su se, nekada, bavili najumniji i najrječitiji pravници jednog naroda. To je i razumljivo, jer djelatnost općih pravnih akata jeste uvijek bila uslovljena pravilnošću, potpunošću, konciznošću i jasnoćom sadržanih pojmova i izričaja, a što je u najužoj vezi sa stručnošću pisaca pravnih propisa. Rezultanta pobrojanih kvaliteta pravnih akata jeste pravna sigurnost u njihovoj primjeni. Aksiom je da sadržajem pravnog propisa koji se donosi, u materijalnom smislu, moraju biti obuhvaćeni svi oni društveni odnosi koji se nastoje regulisati odredbama tog propisa. Međutim, nikada nije apsolutno moguće da zakonodavac unaprijed tačno predvidi i precizno reguliše sve situacije koje se mogu pojaviti u praksi, pa se stoga propisi bave tipologijom najčešćih pojava. Preciznije, kada je riječ o regulaciji oblika JPP-a, bosanskohercegovački zakonodavci su koristili metodu apstraktnog normiranja, a ta metoda se javlja u onim tipičnim slučajevima kada je – zbog uopćavanja (generalizovanja) – sadržaj propisa koncipiran tako da ga je moguće primijeniti na neograničen broj slučajeva koji se ubuduće mogu pojaviti u praktičnoj djelatnosti. Pored ove metode, u nomotehnici, moguće su i metode taksativnog normiranja (tačno su nabrojani i propisani slučajevi na koje će se propis primijeniti), metode analogije (navode se određeni slučajevi na koje se konkretna norma odnosi i oni služe kao osnovni primjer, a ista norma se, putem analogije, može primijeniti i na slične slučajeve), te metoda principijelnog normiranja (uopćavanjem prav-

47 O tome detaljnije vidjeti: Latifović, F., „*Harmonizacija nacionalnog zakonodavstva Bosne i Hercegovine sa pravom Evropske unije*“, *Revija za pravo i ekonomiju*, Mostar, god. 15, br. 2./2015, 7.-24.

nih pojmova postižu se principi koji dobivaju karakter pravnih načela i postaju zajednička za više pravnih propisa).⁴⁸

Vidjeli smo da teorijske modalitete JPP-akarakteriše dinamičnost, raznovrsnost i brojnost. Postavljeni projektni zadatak će uvijek precizno „nacrtati“ poziciju, parametre i korelaciju svih funkcionalnih elemenata u modelu JPP-a (projektovanje, finansiranje, upravljanje, izgradnja, posjedovanje dobara, vraćanje tog dobra javnom partneru, potom podjela rizika i dužina trajanja partnerstva),⁴⁹ te time direktno odrediti definitivan izgled konkretno odabranog modela JPP-a. Bosanskohercegovački zakoni (pa i prateći podzakonski propisi) o JPP-u ne reguliraju detaljnije sadržinu ugovora o JPP-u, ali onda držimo da bi ugovorima trebalo, u svakom slučaju, obuhvatiti slijedeća pitanja: oznaku ugovornih strana, svrhu i predmet ugovora, rok na koji je ugovor zaključen, podjelu rizika između ugovarača, imovinska prava ugovarača i način njihovog rješavanja, plaćanje ugovornih strana, finansiranje, refinansiranje i reprogramiranje, garancije i police osiguranja, kompenzujućei oslobađajuće slučajeve, ugovorne kazne, posljedice neispunjenja ugovornih obaveza, prestanak ugovora, slučajeve i posljedice više sile, načine rješavanja sporova između ugovornih strana, pravo nadzora od javnog partnera, postupak i uslove preuzimanja javne građevine na kraju ugovornog razdoblja, te odredbe o zaštiti intelektualnog vlasništva, poslovne tajne i tajnosti podataka.⁵⁰ Opisanim pristupom su bosanskohercegovačkinacionalni zakonodavci vrlo elegantno prepustili da, mnoštvo bitnih pitanja (bitnih kako sa aspekta javnog interesa, tako i parcijalnog interesa ugovarača), urede subjekti u JPP-u sasvim autonomno tj. onako kako njima najbolje odgovara.⁵¹ Dekonstrukcijom prikazanih modaliteta JPP

48 Općenito, o praktičnim problemima u izradi propisa kao i nomotehničkim metodama, vidjeti: Milotić, I., Peranić D., (2015.), *Nomotehnika – izrada općih akata*, RRIF, Zagreb.

49 Čl. 7. st.1. PPP FBiH, čl. 3. st. 1. PPP HNK, čl. 2. st. 2. PPP USK, čl. 4. st. 1. PPP TK, čl. 2. st. 2. PPP KS, čl. 2. st. 2. PPP ZDK, čl. 3. st. 2. PPP KP, čl. 2. st. 2. PPP SBK, te čl. 2. PPP ZHK

50 Po uzoru na Agencija za javno privatno partnerstvo Republike Hrvatske, (2012.), *Priručnik 4 verzija 1: Struktura ugovora o javno – privatnom partnerstvu*, Agencija za javno privatno partnerstvo Republike Hrvatske, Zagreb.

51 Naravno, ovo može otvoriti pitanje nužnosti uspostave instrumenata i mje-



(DBOT, BOT, BOOT, etc.), uviđamo da se, u osnovi, svaki model JPP, svodi na zaključivanje ugovora o JPP (i realizuje ili pomoću zajedničkog statusnog subjekta ili bez njega), a da je predmet tog ugovora uvijek isti: finansiranje i/ili projektovanje i/ili izgradnja i/ili održavanje i/ili razvoj javne infrastrukture, odnosno pružanje javne usluge. A to dalje znači i da zastupljeni princip klasifikacije u domaćem pravu (statusna i ugovorna JPP-a) neizostavno, u svakom trenutku, supsumira predstavljene teorijske klasifikacije istog instituta. Zaključujemo onda da neće biti potrebe da svaki od tih teorijskih modela zasebno reguliramo i u zakonskim tekstovima. Uostalom, nemoguće je, ili barem vrlo teško, pronaći i u uporednom pravu zakonski propis koji regulacijom detaljno obrađuje baš svaki od 20-tak pobrojanih doktrinarnih modaliteta JPP-a.⁵² Prenormiranost tu ne bi imala nikakva smisla, osim što bi bila kontraproduktivna.

ZAKLJUČAK

Javno – privatno partnerstvo kao, *sui generis*, mehanizam javne nabavke roba, usluga i radova, svakako ima značajnu „terapijsku“ ulogu u razvoju ranjive bosanskohercegovačke ekonomije. Zemlje u razvoju (a osobito one koje pate od dugoročnih strukturalnih problema) se osuđene da dugoročno importuju strani kapital. Ovaj novi strani kapital, u domaću privredu, može doći ili u obliku stranog zajma ili u obliku strane investicije. Nema nikakve dileme da, u nepovoljnoj ekonomskoj situaciji i izostanku kvalitetne domaće akumulacije kapitala, strane investicije (pa i javno – privatna partnerstva) predstavljaju kudikamo bolji model pribavljanja takvog kapitala. Sa druge strane, to je

ra koji bi trebali da zaštite interese šire društvene zajednice (a to se pitanje osobito ispoljava kod JPP-a), pa i korisnika (potrošača) programa JPP, ali to nije predmet ovog rada.

- 52 Pregled većeg broja nacionalnih zakona o JPP vidjeti kod Svjetske banke. Dostupno na <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/legislation-regulation/laws/ppp-and-concession-laws> (datum zadnjeg pristupa 16.08.2016.godine). Navodimo kao primjer zambijski, ugandski, svazilendski, portorikanski, mozambikanski i malavski zakon o JPP-u koji, praktično, sadrže samo nabrojane teorijske nazive i opća doktrinarna obilježja modaliteta JPP-a (DBOT, BOT, BOO, BOOT etc.), bez detaljnijih tumačenja.

pravno – ekonomski institut koji vrlo uspješno koriste i najrazvijenije zemlje u svijetu, a u zadnje vrijeme javno – privatno partnerstvo je dio globalnih procesa liberalizacije, privatizacije (u najširem smislu) i deregulacije. Ono se pozicionira između dva antipoda državne privredne aktivnosti: javnih nabavki i privatizacije (u užem smislu), sa vrlo širokom lepezom pojava oblika. Poznati teorijski modeli javno – privatnog partnerstva (BOOT, DBOOT, LROT, BOO, DBFO, DBFOOM, etc.) predstavljaju integralnu bazu modela javno – privatnog partnerstva, ali korištena klasifikacija javno – privatnog partnerstva u domaćoj legislativi uspješno apstrahuje analizirane teorijske modele tog instituta, pa sada ne naziremo potrebu za zakonodavnom intervencijom u tom pravcu.

LITERATURA

- Agencija za javno privatno partnerstvo Republike Hrvatske, (2012.), *Priručnik 4 verzija 1: Struktura ugovora o javno – privatnom partnerstvu*, Agencija za javno privatno partnerstvo Republike Hrvatske, Zagreb,
- Barković, I., Marijana, Š., (2010.), Uloga i značaj javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj: izabrani primjeri, *Ekonomski vjesnik*, Vol. XXIII, No.1.,
- Cvetković, P., (2014.), Pravni režim javno-privatnog partnerstva kao vid „hibridne regulative“, *tematski zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu „Zaštita ljudskih i manjinskih prava u Evropskom pravnom prostoru“*, knjiga četvrta, Pravni fakultet Niš,
- Cvetković, P., Zdravković, U., (2012.), Javno-privatno partnerstvo u pravnom sistemu Republike Srbije – polazna razmatranja, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, broj: LXIII, Pravni fakultet u Nišu, Niš,
- Đerđa, D., (2006.), Ugovor o koncesiji, *Hrvatska javna uprava*, god. 6. (2006.), br. 3.,
- Fiskalno vijeće BIH, Globalni okvir fiskalnog bilansa i politika u Bosni i Hercegovini 2015-2017.godina, Sarajevo, juli 2014.godine,



- Golubović, S., (1993.), Javne ili opšte društvene potrebe, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 32-33 (1992-1993), Pravni fakultet u Nišu, NIŠ,
- Greenpaper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, Commission of the European Communities, Brussels, 30. 04. 2004., COM (2004) 327 final,
- Greve, C., (2003.), Public-Private Partnerships in Scandinavia, *International Public Management Review*, Vol. 4, No. 2.,
- Grimsey, D., Lewis, M. K., (2007.), *Public Private Partnerships*, Edward Elgar, Cheltenham, UK i Northampton, MA, USA,
- <http://javnefinansije.cpi.ba/budzetski-korisnici/bosna-i-hercegovina.html#>
- http://www.strategyand.pwc.com/media/file/The-2014-Global-Innovation-1000_media-report.pdf
- <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/legislation-regulation/laws/ppp-and-concession-laws>
- Jiantamansoon, S., Chan, P.W., (2011.), *Changing in reform agendas and public private partnership (PPP)*, CIB TG72/ARCOM Doctoral Research Workshop Public Private Partnerships, University of Central Lancashire, Preston, UK, dostupno na http://www.arcom.ac.uk/-docs/workshops/2011-Central-Lancashire_CIBTG72.pdf
- Jurčić, D., (2006.), Modeli udruživanja na načelu javno-privatnog partnerstva, *Računovodstvo, revizija i financije*, Zagreb, 16,
- Juričić, D., (2008.), Ekonomija javno-privatnog partnerstva, *Ekonomski pregled*, 59,
- Knežiček, T., (2008.), *Javno - privatno partnerstvo*, Ars Grafika, Tuzla,
- Kofrc, H., Berbić, A., (2008.), Javno-privatno partnerstvo u funkciji transformacije javnih preduzeća, *Zbornik radova sa Šestog međunarodnog savjetovanja „Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse“*, Sveučilište u Mostaru, Pravni fakultet, Sveučilište u Splitu, Pravni fakultet, Neum,

- Kofrc, H., Berbić, A., (2011.), *Mogućnosti primjene javno – privatnog partnerstva u Bosni i Hercegovini - stanje i perspektive*, Zbornik radova sa Devetog međunarodnog savjetovanja „Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse», Sveučilište u Mostaru, Pravni fakultet, Sveučilište u Splitu, Pravni fakultet, Neum,
- Latifović, F., (2015.), *Harmonizacija nacionalnog zakonodavstva Bosne i Hercegovine sa pravom Evropske unije*, *Revija za pravo i ekonomiju*, Pravni fakultet Univerziteta Džemal Bijedić, godina 15. br. 2, Mostar,
- Marenjak, S., (2006.), *Javno – privatno partnerstvo kao model financiranja*, *Računovodstvo i financije*, 52,
- Milotić, I., Peranić D., (2015.), *Nomotehnika – izrada općih akata*, RRIF, Zagreb.
- nacrt Zakona o javno – privatnom partnerstvu Federacije Bosne i Hercegovine dostupno na: http://parlamentfbih.gov.ba/dom_naroda/bos/parlament/propisi/El_materijali/Zakon%20%20javno%20privatno%20partnerstvo.pdf
- Pusić, E., (2002.), *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb,
- Reformskaagenda za Bosnu i Hercegovinu za period 2015.-2018.godine, dostupno na: www.fbihvlada.gov.ba/pdf/Reformska%20agenda.pdf
- Ristić, Ž. (1992.), *Ekonomika javnog sektora*, Institut za finansije i razvoj, Beograd,
- Rosen, S., H., (1999.), *Javne finansije*, Institut za javne financije Zagreb, Zagreb,
- Smjernice za primjenu ugovornih oblika javno – privatnog partnerstva (JPP) (Narodne novine br. 98/06),
- Yescombe, E. R., (2010.), *Javno-privatna partnerstva - načela politike i finansiranje*, Mate, Zagreb,
- Zakon o javno-privatnom partnerstvu (Sl. glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine br. 7/10),



- Zakon o javno-privatnom partnerstvu (Sl. glasnik Republike Srpske br. 59/09 i 63/11),
- Zakon o javno-privatnom partnerstvu (Sl. novine Kantona Sarajevo br. 27/11),
- Zakon o javno-privatnom partnerstvu Bosansko-podrinjskog kantona Goražde (Sl. novine osansko-podrinjskog kantona Goražde br. 5/13),
- Zakon o javno-privatnom partnerstvu Hercegovačko-neretvanskog kantona (Sl. novine Hercegovačko-neretvanskog kantona br. 2/13),
- Zakon o javno-privatnom partnerstvu Posavskog kantona (Narodne novine Posavskog kantona br. 4/13),
- Zakon o javno-privatnom partnerstvu Srednjo-bosanskog kantona (Sl. novine Srednjo-bosanskog kantona br. 13/13),
- Zakon o javno-privatnom partnerstvu Tuzlanskog kantona (Sl. novine Tuzlanskog kantona br. 14/12),
- Zakon o javno-privatnom partnerstvu u Unsko-sanskom kantonu (Sl. novine Unsko-sanskog kantona br. 19/12),
- Zakon o javno-privatnom partnerstvu u Zapadno-hercegovačkom kantonu (Narodne novine Zapadno-hercegovačkog kantona br. 14/13),
- Zakon o javno-privatnom partnerstvu Zeničko-dobojskog kantona (Sl. novine Zeničko-dobojskog kantona br. 5/13).

CLASSIFICATIONS OF EXECUTIVE PATTERNS OF PUBLIC – PRIVATE PARTNERSHIP IN LEGAL-ECONOMY SCIENCE AND NATIONAL LEGISLATIONE OD BOSNIA AND HERZEGOVINA

MA Faruk LATIFOVIĆ⁵³

Abstract: Public-private partnership is an eligible mechanism of public infrastructure production and public service realization, which gains in importance in high-developed countries. Lack of funds in our country complicates or completely precludes implementation of, so called, classic model of financing public needs, so our country attempts to implement foreign experiences. In these conditions, the science has to inspect implementation forms of public-private partnership. This article intends to describe several classifications of executive patterns of public – private partnership in legal-economy science and national legislation of Bosnia and Herzegovina and their correlations.

Key Words: *Public-private partnership, classification, models*

53 Judge of the Basic court of the Brcko district, e-mail: advokat.faruk@gmail.com