

UNIVERZITET U SARAJEVU
EKONOMSKI FAKULTET

ZAVRŠNI RAD

**JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO - IZAZOVI UGOVARANJA IZ
PERSPEKTIVE JAVNOG PARTNERA**

Sarajevo, decembar 2024.

DALILA BEĆAR

U skladu sa članom 54. Pravila studiranja za I, II ciklus studija, integrisani, stručni i specijalistički studij na Univerzitetu u Sarajevu, daje se

IZJAVA O AUTENTIČNOSTI RADA

Ja, **Dalila Bećar**, student/studentica drugog (II) ciklusa studija, broj index-a **67659-2979** na programu **Menadžment**, smjer **Finansijski menadžment**, izjavljujem da sam završni rad na temu:

JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO – IZAZOVI UGOVARANJA IZ PERSPEKTIVE JAVNOG PARTNERA

pod mentorstvom **prof. dr. Vedada Silajdžića** izradila samostalno i da se zasniva na rezultatima mog vlastitog istraživanja. Rad ne sadrži prethodno objavljene ili neobjavljene materijale drugih autora, osim onih koji su priznati navođenjem literature i drugih izvora informacija uključujući i alate umjetne inteligencije.

Ovom izjavom potvrđujem da sam za potrebe arhiviranja predao/predala elektronsku verziju rada koja je istovjetna štampanoj verziji završnog rada.

Dozvoljavam objavu ličnih podataka vezanih za završetak studija (ime, prezime, datum i mjesto rođenja, datum odbrane rada, naslov rada) na web stranici i u publikacijama Univerziteta u Sarajevu i Ekonomskog fakulteta.

U skladu sa članom 34. 45. i 46. Zakona o autorskom i srodnim pravima (Službeni glasnik BiH, 63/10) dozvoljavam da gore navedeni završni rad bude trajno pohranjen u Institucionalnom repozitoriju Univerziteta u Sarajevu i Ekonomskog fakulteta i da javno bude dostupan svima.

Sarajevo, decembar 2024.

Potpis studenta/studentice:

SAŽETAK

Javno-privatno partnerstvo (JPP) podrazumijeva saradnju organa javne vlasti s privatnim sektorom s ciljem zadovoljavanja neke javne potrebe, sa osnovnom karakteristikom da javni i privatni partneri saraduju i dijele rizik radi ostvarenja zajedničkog interesa, pri čemu se sredstva i znanje privatnog sektora stavljaju na raspolaganje javnom sektoru i time se ostvaruje doprinos privatnog sektora infrastrukturnoj i uslužnoj ponudi javnog sektora. Riječ je o dugoročnom ugovornom odnosu koji podrazumijeva određeni stepen raspodjele rizika među partnerima s ciljem da se sredstva iskoriste na efikasniji način, da se unese veća efikasnost u davanje javnih usluga stanovništvu i doda veća vrijednost zajednici. Ovaj rad ima namjeru prikazati ključne karakteristike procesa ugovaranja javno-privatnih partnerstava, kao i izazove koje pred javnog partnera postavlja institucionalno-pravni okvir koji uređuje ovo pitanje u Bosni i Hercegovini. Svrha ovog istraživanja je da ukaže na potencijal, te ograničenja i nedostatke postojećeg institucionalno-pravnog okvira u BiH u odnosu na institucionalno-pravne sisteme zemalja EU i okruženja. U Bosni i Hercegovini, ustavna struktura i podijeljena ovlaštenja između upravnih nivoa značajno ometaju implementaciju projekata javno-privatnog partnerstva. Uprkos prepoznavanju društvenog značaja projekata JPP za razvoj infrastrukture i javnih usluga, praktična implementacija se suočava sa brojnim izazovima. Složena zakonska regulativa i turbulentno političko okruženje ključni su negativni faktori. Preporučuje se da Bosna i Hercegovina razmotri uspostavljanje centralizirane jedinice ili agencije za JPP na nacionalnom nivou kako bi unaprijedila institucionalni i pravni okvir za JPP. Ulaganje u inicijative za izgradnju kapaciteta i međunarodnu saradnju bi se ojačale institucionalne sposobnosti i podstaklo povoljno okruženje za razvoj JPP. Jačanje institucionalnog okvira sa namjenskim i specijalizovanim agencijama moglo bi značajno poboljšati sposobnost zemlje da uspješno implementira JPP projekte i privuče privatne investicije. Time bi se osigurao neophodan kvalitet ugovora o javno-privatnom partnerstvu, u cilju zaštite javnih interesa i sredstava.

Ključne riječi: javno-privatno partnerstvo, privatni partneri, javni partneri, institucionalni okvir, pravni okvir.

ABSTRACT

Public-private partnership (PPP) implies the cooperation of public authorities with the private sector with the aim of satisfying some public need, with the basic characteristic that public and private partners cooperate and share risk in order to achieve a common interest, whereby the funds and knowledge of the private sector are made available to the public sector and thus the contribution of the private sector to the infrastructure and service offer of the public sector is realized. It is a long-term contractual relationship that implies a certain degree of risk distribution among the partners with the aim of using the funds in a more efficient way, to introduce greater efficiency in the provision of public services to the population and add greater value to the community. This thesis intends to show the key

features of the contracting process of public-private partnerships, as well as the challenges posed to the public partner by the institutional-legal framework that governs this issue in Bosnia and Herzegovina. The purpose of this thesis is to point out the potential, limitations and shortcomings of the existing institutional-legal framework in BiH in relation to the institutional-legal systems of EU countries and the surrounding area. In Bosnia and Herzegovina, the constitutional structure and divided powers between administrative levels significantly hinder the implementation of public-private partnership projects. Despite the recognition of the social importance of PPP projects for the development of infrastructure and public services, practical implementation faces numerous challenges. Complex legislation and a turbulent political environment are key negative factors. It is recommended that Bosnia and Herzegovina consider establishing a centralized PPP unit or agency at the national level to improve the institutional and legal framework for PPP. Investing in capacity-building initiatives and international cooperation would strengthen institutional capabilities and foster an enabling environment for PPP development. Strengthening the institutional framework with dedicated and specialized agencies could significantly improve the country's ability to successfully implement PPP projects and attract private investment. This would ensure the necessary quality of public-private partnership contracts, in order to protect public interests and resources.

Keywords: public-private partnership, private partners, public partners, institutional framework, legal framework.

SADRŽAJ

1. UVOD	1
1.1. Problem i predmet istraživanja	1
1.2. Istraživački ciljevi	1
1.3. Istraživačka pitanja	2
1.4. Hipoteze	2
1.5. Metodologija rada	3
2. TEORIJSKI OKVIR JAVNO PRIVATNOG PARTNERSTVA.....	3
2.1. Pojam	3
2.2. Načela	10
2.3. Kriteriji	11
2.4. Javni partneri.....	14
2.5. Privatni partneri	14
2.6. Oblici javno-privatnog partnerstva	15
2.6.1. Ugovorno javno-privatno partnerstvo	15
2.6.2. Institucionalno javno-privatno partnerstvo	18
2.7. Koraci u provođenju projekata javno-privatnog partnera	19
3. INSTITUCIONALNO-PRAVNI OKVIR ZA JPP	23
3.1. Institucionalno-pravni okvir za JPP u EU	23
3.2. Institucionalno-pravni okvir za JPP u zemljama u regionu	25
3.2.1. Republika Hrvatska.....	25
3.2.2. Republika Srbija.....	27
3.2.3. Republika Crna Gora	28
3.2.4. Republika Slovenija	29
3.2.5. Republika Makedonija	30
3.3. Institucionalni pravni okvir za JPP u BiH	31
3.3.1. Ustavno pravni okvir BiH	31
3.3.2. Izvori prava za JPP u BiH	32
3.3.2.1. <i>Zakon o JPP RS-a.....</i>	32
3.3.2.2. <i>Zakon o JPP BD BiH.....</i>	33
3.3.2.3. <i>Zakon o JPP Federacije BiH (prijedlog)</i>	34
4. SPECIFIKUM ILI POSEBNOST UGOVORA O JPP	34
4.1. Rizici u projektima JPP-a	34
4.2. Pojam ugovora o javno-privatnom partnerstvu	38
4.2.1. Vrste ugovora	39

4.2.2. Posebni načini ugovaranja.....	40
4.3. Projekt ugovora.....	41
4.3.1. Ugovorne odredbe i sadržaj ugovora	41
4.3.2. Raskid ugovora	42
4.4. Upravljanje ugovorom	42
4.5. Rješavanje sporova	43
4.6. Promjene okolnosti i postugovorni period.....	44
5. REZULTATI I DISKUSIJA.....	45
6. ZAKLJUČAK.....	48
REFERENCE	51

POPIS TABELA

Tabela 1. Prednosti i nedostaci	9
Tabela 2. Set kriterija za uspješnost projekata JPP	11
Tabela 3. Potencijalni rizici projekata JPP	35

1. UVOD

1.1. Problem i predmet istraživanja

Javno-privatno partnerstvo (JPP) odnosi se na saradnju organa koji pripadaju javnoj vlasti i privatnog sektora u svrhu zadovoljenja određene javne potrebe, sa osnovnom karakteristikom da javni i privatni partneri ostvaruju saradnju i podjelu rizika kome je cilj da se ostvari zajednički interes, pri čemu privatni sektor svoja znanja i sredstva odobrava na korištenje javnom sektoru i time se ostvaruje doprinos privatnog sektora javnom sektoru. Riječ je o dugoročnom ugovornom odnosu koji uključuje stepen raspodjele rizika između partnera u cilju da se sredstva iskoriste na što je moguće efikasniji način, da se unese veća efikasnost u davanje javnih usluga stanovništvu i doda veća vrijednost zajednici.

Iz tog razloga ovaj rad ima namjeru prikazati ključne karakteristike procesa ugovaranja javno-privatnih partnerstava, kao i izazove koje pred javnog partnera postavlja institucionalno-pravni okvir koji se odnosi na ovo pitanje u BiH. Svrha ovog istraživanja je da ukaže na potencijal, te ograničenja i nedostatke postojećeg institucionalno-pravnog okvira u BiH u odnosu na institucionalno-pravne sisteme zemalja EU i okruženja.

Problem istraživanja odslikava činjenicu da javni sektor i građani BiH mogu imati velike koristi od javno-privatnih partnerstava i da je stoga potrebno izgraditi kapacitete koji mogu uspješno eksploatirati ovaj model finansiranja javnih potreba.

Predmet istraživanja ovog rada je proces ugovaranja projekata javno-privatnog partnerstva iz perspektive javnog partnera u BiH, od razvoja projektne ideje do potpisivanja i realizacije ugovora. Kako bi se identifikovao problem i predmet istraživanja, konsultovaće se domaća i strana literatura koja istražuje ovu tematiku. Na bazi istraživanja formulisaće se jasni okviri, koraci, koje BiH treba da izmjeni, implementira ili unaprijedi, kako bi poboljšala domaći institucionalno pravni okvir i unaprijedila proces ugovaranja projekata javno-privatnog partnerstva.

1.2. Istraživački ciljevi

Osnovni cilj istraživanja je razumjeti dobre i loše strane modela javno-privatnog partnerstva u našoj zemlji, kao i probleme s kojima se susreće javni partner u procesu njegove primjene. U skladu s tim, rad ima za cilj da ispita institucionalno-pravni okvir za JPP u BiH u odnosu na susjedne zemlje, kao i zemlje EU, te njegovu funkcionalnost i usklađenost sa najboljim evropskim praksama.

Istovremeno, s obzirom na prethodno postavljeni problemski okvir, cilj istraživanja je da se utvrde relevantni faktori koji ograničavaju javni sektor za ugovaranje JPP projekata, uzimajući u obzir veliki broj propisa i procedura u skladu s nadležnostima kantona i entiteta,

te relevantne elemente JPP ugovora kako bi se osigurao njegov kvalitet i zaštitio javni interes.

Dostizanjem definisanih ciljeva istraživanja uspostaviće se jasan okvir kao i konkretni koraci koji se moraju poštovati kako bi se osigurali preduslovi za funkcionalan model ugovaranja JPP projekata u BiH.

1.3. Istraživačka pitanja

Obraćajući pažnju na kompleksnost istraživačkog područja, osnovna istraživačka pitanja definišu se na sljedeći način, a na koja će se pružiti odgovori kroz sprovođenje vlastitog istraživanja:

Istraživačko pitanje (P1): Da li ustavno uređenje i podijeljene nadležnosti između upravnih nivoa u BiH omogućavaju uspješnu implementaciju projekata javno-privatnog partnerstva u BiH?

Istraživačko pitanje (P2): Da li postojeći pravni okvir u BiH omogućuje pravnu sigurnost ugovornim stranama u procesu iniciranja, pregovaranja, zaključivanja, te izmjene i dopune uslova iz ugovora o JPP?

Istraživačko pitanje (P3): Da li su stručni kapaciteti unutar javnog sektora dovoljni za pripremu i implementaciju javno-privatnih projekata?

Istraživačko pitanje (P4): Da li je postojeći institucionalni set-up adekvatan za provedbu projekta javno-privatnog partnerstva ili je potrebno formirati odgovarajuće stručne institucije u Bosni i Hercegovini?

1.4. Hipoteze

Na osnovu teoretske analize je postavljena osnovna hipoteza ovog master rada.

Navedena osnovna hipoteza glasi: Institucionalno-pravni okvir za JPP u BiH potrebno je dodatno unaprijediti kako bi se osigurao potreban kvalitet ugovora o javno-privatnom partnerstvu, s ciljem zaštite javnih interesa i javnih sredstava.

Kroz teorijski i empirijski dio istraživanja će biti obuhvaćeni argumenti na osnovu kojih se postavljena hipoteza dokazuje, a u zaključnom dijelu će se konkretizovati argumenti kojima se hipoteza dokazuje. Kao zavisna varijabla definišu se institucionalno-pravni okvir i kapaciteti javnog sektora, a kao nezavisna investicioni kapacitet privatnog sektora. Ispituje se na koji način unaprijeđenje institucionalno-pravnog okvira, kroz faktore koji jačaju kapacitete javnog sektora, utiče na kvalitet JPP ugovora.

S tim u skladu, predstavljene su i razrađujuće hipoteze. One su u direktnoj vezi sa ciljevima istraživanja, i to:

- Za uspješnu realizaciju JPP projekata nužna je uspostava harmoniziranog i funkcionalnog regulatornog okvira;
- Za uspješnu realizaciju JPP projekata od izuzetnog je značaja postojanje politički nezavisnih i stručnih organizacija javne uprave koje će implementirati ove projekte;
- Dodatni preduslov za uspješnu realizaciju JPP projekata podržumijeva izgradnju i jačanje kapaciteta organa uprave na svim nivoima za realizaciju JPP projekata;

1.5. Metodologija rada

Prilikom provođenja predmetnog istraživanja koristiće se nekoliko naučnih metoda, pri čemu će ključnu ulogu u istraživanju imati komparativna metoda. Komparativnom metodom se porede procesi ugovaranja JPP projekata u zemljama u okruženju, a posebno između BiH i Hrvatske, Srbije, Makedonije i Crne Gore. Razlog poređenja s ovim zemljama jeste veličina, struktura stanovništva, nivo dohotka i bogatstva. Pored toga sličnosti u kulturnom okruženju, odnosno elementi kao što je jezik, obrazovanje, religija, navike, običaji i sl.

Pored komparativnog istraživanja koristiće se i uobičajene pravne metode, "de lege lata" i "de lege ferenda", a normativnom metodom proučavat će se i norme u oblasti JPP, te identificirati elementi od značaja za uticaj JPP na privredu zemlje i njegovu efikasnost.

2. TEORIJSKI OKVIR JAVNO PRIVATNOG PARTNERSTVA

2.1. Pojam

Javno-privatna partnerstva česta su tema u političkim, ekonomskim, medijskim i opštim društvenim raspravama širom svijeta. Partnerstva koja ostvaruju javni i privatni sektor, čiji je cilj pružiti javne usluge ili ispuniti funkcije koje ima javni sektor, su u porastu na svim nivoima vlasti, bilo na centralnom ili na lokalnom. U mnogim zemljama u razvoju, ali i onim razvijenim, infrastruktura kao što su putevi i druga prevozna infrastruktura, obrazovne ustanove, univerzitetske zgrade, kancelarije javnog sektora, sistemi vodosnabdijevanja, kanalizacioni sistemi i sistemi zaštite životne sredine razvijaju se kroz različite oblike JPP (Kačer, Kružić i Perkušić, 2008).

Javno-privatna partnerstva odnose se na sporazume o saradnji između vladinih subjekata (javnog sektora) i privatnih kompanija (privatni sektor) dizajnirani da finansiraju, grade i upravljaju projektima koji služe javnom interesu. Ova partnerstva se obično koriste za velike infrastrukturne projekte kao što su autoputevi, mostovi, škole, bolnice i javna preduzeća. JPP imaju za cilj da kombinuju snage oba sektora: fokus javnog sektora na pružanje javnih dobara i usluga i efikasnost, inovacije i finansijske resurse privatnog sektora.

Ova šira primjena javno-privatnih partnerstava oslikava evoluciju i proširenje koncepta od njegovih početaka do današnjih kompleksnijih formi. Termin "javno-privatno partnerstvo" nastao je u Americi 1950-ih, u početku se odnosio na zajedničko finansiranje različitih obrazovnih programa. JPP je ustvari saradnja između javnog i privatnog sektora koji imaju za cilj proizvodnju javnih dobara ili pružanje javnih usluga. Kasnije, primjena modela JPP se proširila na radnje kao što su finansiranje i izgradnja javnih infrastrukturnih projekata, što je sada njegovo najčešće udruživanje. U okviru modela JPP, odnosi uspostavljeni između oba partnera imaju pretpostavku da ulogu pokretača saradnje preuzima partner iz javnog sektora pri čemu je definisana vrsta posla. Suprotno tome, privatni partner preuzima odgovornost za ispunjavanje ugovornih obaveza i efikasno i efektivno izvršavanje planiranih aktivnosti, uz očekivanje da će dobiti odgovarajuću naknadu (Brnjas, 2015).

Razvoj i proširenje koncepta javno-privatnog partnerstva od obrazovnih programa do infrastrukturnih projekata ukazuje na njegovu prilagodljivost i rast u skladu sa potrebama savremenog društva.

Javno-privatno partnerstvo uključuje saradnju između javnih vlasti i privatnog sektora. To može biti na centralnom nivou ili na nivou lokalne zajednice, kako bi se zadovoljile javne potrebe. Osnovna karakteristika JPP je da oba učesnika sarađuju i vrše podjelu rizika kako bi postigli zajednički interes. Ta saradnja ima za cilj iskorištavanje resursa i stručnosti privatnog sektora za dobrobit javnog sektora, čime se unapređuju javna infrastruktura i usluge. Državna vlast postavlja ciljeve zajedničkih projekata, osiguravajući da budu usklađeni sa javnim interesom i standardima kvaliteta usluga, dok privatni partner obezbjeđuje finansiranje, projektovanje i izgradnju. Interes privatnog partnera je da korisnicima naplaćuje usluge putem koncesije ili drugog dogovorenog oblika plaćanja (Persoli, 2010).

Saradnja javnog i privatnog sektora ne samo da unapređuje javnu strukturu i usluge već odražava širi politički ekonomski trend liberalizacije u pružanju javnih usluga. Javno-privatna partnerstva predstavljaju politiku liberalizacije u proizvodnji i pružanju javnih usluga. JPP proširuju potencijalne izvore pružanja javnih usluga tako da uključuju ne samo organizacije u javnom vlasništvu i pod kontrolom, već i saradnju između ova dva sektora. Prihvatanje ideje da se javne usluge mogu pružati putem JPP-a zahtijeva pomak ka liberalnijem razmišljanju (Broadbent i Laughlin, 2003).

Sveobuhvatnija definicija JPP posmatra ga kao implementaciju različitih oblika saradnje između oba partnera, što često dovodi do zajedničkih ulaganja. Međutim, danas, JPP se odnosi na zajedničke radnje u kojima oba sektora kombinuju njihove resurse i stručnost u svrhu zadovoljenja javne potrebe kroz odgovarajuću alokaciju resursa, rizika i nagrada. Na ovaj način, privatni sektor je u mogućnosti da iskoristi vještine i znanja za pružanje usluga i dobara koji su inače isporučeni od strane javnih agencija (Ilić, 2018).

Uprkos nedostatku formalne definicije neki zajednički elementi mogu se identifikovati iz različitih definicija JPP. Generalno, JPP se odnose na aranžmane u kojima javna vlast i

privatni subjekti sarađuju, koji imaju za cilj određene infrastrukturne aktivnosti. Ističu se tipične karakteristike JPP (Ševo, 2021):

- Relativno dugoročan odnos između oba sektora u različitim fazama.
- Metode finansiranja projekata često uključuju djelimično finansiranje od strane privatnog partnera, uz potencijalno značajne doprinose javnog partnera.
- Javni partner se prvenstveno fokusira na postavljanje ciljeva koji služe javnom interesu, kao što su kvalitet usluga i politika cijena, dok nadzire postizanje ovih ciljeva.
- Raspodjela rizika je tipično strukturirana tako da javni partner vrši prenos određenih rizika na privatnog partnera. Međutim, JPP ne podrazumijevaju snošenje svih ili većine rizika od strane privatnog partnera. Konkretna raspodjela rizika varira kod svakog projekta i zavisi od sposobnosti partnera da, upravljaju i rukuju ovim rizicima.

Pored tipičnih karakteristika, mogu se identifikovati i različita obilježja JPP Juričić (2008) navodi pet skupina obilježja JPP:

- Partnerstvo podrazumijeva dva ili više subjekata, pri čemu je jedan iz javnog, a drugi iz privatnog sektora. Koncept javno-privatnog partnerstva može uključiti i saradnju između javnog sektora i nevladinih organizacija.
- U javno-privatnom partnerstvu svi učesnici u projektu djeluju kao principali, što pomaže u smanjenju troškova agencije. To znači da svaka strana pregovara o svom učešću u svoje ime u vezi sa projektom i drugim učesnicima.
- Javno-privatno partnerstvo stvara uslove za dugoročnu i stabilnu saradnju između partnera. Iako postoji mnogo primjera dugoročne saradnje javnog sektora i privatnih dobavljača, takve saradnje se ne mogu svrstati u javno-privatna partnerstva iz više razloga: postoji mogućnost prekidanja saradnje bez naročitog objašnjenja, cjelokupna usluga nije zajednički osmišljena od strane partnera. Proces isporuke i eksploatacije, javni sektor je definisao sve detalje usluge i odabrao onog dobavljača koji je najpovoljniji, a javni sektor ima rizik za isporučenu robu poslije isporuke.
- U modelu JPP, svi učesnici nešto doprinose partnerstvu. Preduslov za uspješnost partnerstva je da svi partneri moraju obezbijediti neke materijalne ili nematerijalne resurse kako bi postigao sinergijski efekat za sve učesnike u projektu.
- Partnerstvo se odnosi na zajedničku odgovornost za proizvedene rezultate, odnosno usluge koje su isporučene. Ovaj odnos je poprilično različit od tradicionalne uloge koju ima javni sektor prilikom čega on zadržava ovlasti i odgovornost za pružanje javnih usluga i sprovođenje javnih politika, često zasnovanih na savjetima ili jednokratnim uslugama privatnog sektora. Zbog važnosti zajedničke odgovornosti, javno-privatna partnerstva se uspostavljaju putem nezavisnog privrednog subjekta, a ne direktnim ugovorom.

Koncept javno-privatnog partnerstva je došao kao odgovor na potrebu za reformom i unapređenjem pružanja javnih usluga, s ciljem postizanja većeg nivoa efikasnosti i inovacija. JPP su omogućila privatnim firmama da uđu u područje koje je tradicionalno bilo isključivo u nadležnosti javnog sektora, donoseći sa sobom nove pristupe i metodologije koje mogu unaprijediti kvalitet usluga i infrastrukture. Kao rezultat toga, javno-privatna partnerstva su počela uključivati specifične karakteristike i obrasce saradnje kako bi zadovoljila rastuće potrebe za efikasnim i održivim rješenjima.

Ideja da se dozvoli privatnom sektoru da preuzme neke od mnogih uloga koje tradicionalno ima javni sektor zajedno sa odgovornosti i rizicima, posebno u kapitalno intenzivnoj javnoj infrastrukturi nije nova. JPP su postojala kroz historiju u različitim oblicima koje je diktirao specifični historijski kontekst. JPP su se posebno razvila početkom 1980-ih, dijelom kao odgovor na opravdane kritike javnog sektora zbog njegovih monopolističkih tendencija, koje su dovele do nedostatka konkurentnosti, smanjenih opcija za javne usluge, nedostatka inovacija u pružanju usluga i podložnosti političkim smetnjama (Kačer, Kružiš i Perkušić, 2008).

Privatni sektor je ključni igrač u rješavanju problema koje imaju javni sektori, poput nedostatka sredstava i neefikasnost u pružanju usluga. Ova promjena u pristupu otvorila je put za različite modele partnerstava između javnog i privatnog sektora, omogućavajući privatnim firmama da doprinesu u stvaranju, upravljanju i održavanju javne infrastrukture, što je dovelo do inovativnih pristupa u pružanju javnih dobara.

U tom smislu, rastuća tržišta i zemlje koje imaju brz razvoj moraju ulagati u svoju infrastrukturu u cilju održavanja stope koja se odnosi na ekonomski rast. Tokom 1970-ih i 1980-ih, učestvovanje privatnog sektora u javnim infrastrukturnim projektima, kroz model poznat kao Build-Operate-Transfer (BOT), postalo je uobičajenije u azijskim zemljama. Početkom 1990-ih, model privatne finansijske inicijative (PFI) pojavio se kao novi oblik JPP. Ovaj model je nastao u Ujedinjenom Kraljevstvu i razlikuje se u nekim aspektima od tradicionalnih modela zasnovanih na koncesijama (Marenjak *et al.*, 2007).

Svi ovi modeli imaju mnoge prednosti. Javno-privatno partnerstvo može značajno doprinijeti ulaganjima u okoliš jer je u pitanju dugoročna saradnja između partnera. Finansiranje i raspodjela rizika u javno-privatnom partnerstvu nudi brojne prednosti u smislu smanjivanja troškova, zaštite životne sredine, kao i u kategorijama investicija i tekućih troškova koji idu uz pojam zaštite životne sredine. Projekti koji imaju za cilj da zaštite životnu sredinu, kao što su smanjenje zagađenja, poboljšanje kvaliteta vazduha i bolje upravljanje otpadnim vodama i otpadom, danas se često mogu finansirati kroz partnerstva javnog i privatnog sektora, posebno kroz primjenu novih i naprednih tehnologija (Stanković i Mitrović, 2021).

JPP su privukla značajnu pažnju u protekle četiri decenije. JPP se intenzivno koriste u sektorima kao što su infrastruktura i javne usluge, uključujući transport, vodu i kanalizaciju, energetiku, zaštitu životne sredine, javno zdravlje, između ostalog. Mnoge zemlje u svijetu

i regioni su prihvatili JPP kao sredstvo za rješavanje tradicionalnih nedostataka procesa javnih nabavki. Razvijene zemlje poput Velike Britanije, Australije, Portugala, Španije i drugih iskusile su dosljedan porast broja JPP inicijativa. Zemlje u razvoju također usvajaju modele JPP za razvoj i upravljanje vlastitom infrastrukturom (Wang *et al.*, 2018).

Integracija javno-privatnih partnerstava u različite sektore postaje sve zastupljenija zbog njihove sposobnosti da adresiraju neefikasnosti koje su svojstvene tradicionalnim procesima javnih nabavki. Kombinovanjem investicija privatnog sektora sa resursima javnog sektora, JPP imaju za cilj da unaprijede kvalitet javnih usluga i poboljšaju upravljanje javnom imovinom.

JPP integrišu investicije privatnog sektora uz resurse javnog sektora kako bi se poboljšale javne usluge ili efikasnije upravljalo javnom imovinom. Naglašavajući rezultate javnih usluga, JPP nude sofisticiraniji i isplativiji pristup upravljanju rizikom u poređenju sa tradicionalnim metodama nabavke zasnovane na inputima. Proces strukturiranja ugovora o JPP između subjekta javnog sektora i firme iz privatnog sektora zahtijeva od javnog sektora da jasno definiše svoje dugoročne zahtjeve za uslugama, koji bi mogli obuhvatiti oblasti kao što su transport, obrazovanje ili zdravstvene usluge. Istovremeno, osigurava da privatni sektor uloži svoj kapital samo kada je siguran u sposobnost JPP-a da pruži održiv učinak na duge staze. Stoga JPP služe kao moćan alat protiv kratkoročnog razmišljanja koje preovlađuje i u javnom i u privatnom sektoru. Mnogi ugovori o koncesijama potpadaju pod okrilje JPP. U ovim aranžmanima, javni sektor zadržava konačnu odgovornost da osigura da se osnovne usluge isporučuju javnosti (Gerrard, 2001).

U kontekstu globalnih promjena i evoluirajućeg organizacionog okruženja, javno-privatna partnerstva su posebno efikasna jer su usklađena sa širim trendom decentralizacije i organizacijske adaptacije. Kako se politička, ekonomska i društvena okruženja mijenjaju, organizacije, bilo javne ili privatne, moraju kontinuirano procjenjivati i usklađivati svoje misije i strategije kako bi ostale relevantne i učinkovite.

JPP olakšavaju ovu prilagodljivost kombinacijom resursa i stručnosti iz oba sektora, rješavajući potrebu za fleksibilnim i održivim rješenjima za pružanje javnih usluga i upravljanje infrastrukturom.

U svijetu globalnih promjena, svaka organizacija – bilo da je privatna, javna ili nevladina – može napredovati ako ostane otvorena za interakciju sa svojim okruženjem. Političke, ekonomske i društvene promjene primoravaju organizacije da kontinuirano preispituju svoju viziju i misiju, prilagođavajući se okolišu koji se razvija. Da bi povećali svoju relevantnost, oni moraju međusobno preraspodijeliti zadatke i misije. U ovom okruženju, partnerstva postaju neophodna za usvajanje i implementaciju ovih preraspoređenih zadataka i misija, s obzirom na društveni, politički i ekonomski kontekst. Decentralizacija, bilo funkcionalna, geografska ili drugačija, ključna je za razvoj javno-privatnog partnerstva. Politička, administrativna, fiskalna i tržišna decentralizacija varira u različitim zemljama i sektorima, često poprimajući nove i različite oblike (Skietrys, Raipa i Bartkus, 2008).

Ipak, decentralizacija dosljedno uključuje razvoj institucija nižeg nivoa i njihovu autonomiju u javnosti ili drugim dimenzijama koje se odnose na pripremu i implementaciju upravljačkih rješenja. S obzirom na različite kontekste u kojima se koncept partnerstva primjenjuje, prirodno je da ne postoji jedinstvena definicija. Suština partnerstva se pojavljuje kada javni sektor prizna svoju zavisnost od drugih sektora i počne da se bavi izazovima upravljanja decentralizacijom aktivnosti. Dakle, princip partnerstva je ojačan i vertikalno (povezujući različite nivoe uprave) i horizontalno (preko sektora) (Skietrys, Raipa i Bartkus, 2008).

U dinamičnom okruženju koje karakterišu političke, ekonomske i društvene transformacije, organizacije moraju prilagoditi svoje strategije i operacije kako bi ostale relevantne i odgovorne. Javno-privatna partnerstva nude snažno rješenje za ovaj izazov usklađivanjem snaga oba sektora radi postizanja zajedničkih ciljeva.

Za uspješan razvoj JPP neophodna je adekvatna uključenost u proces i prepoznavanje potencijala za bolje i efikasnije ostvarivanje svojih ciljeva, suprotno alternativnim institucionalnim aranžmanima. Prednosti koje ima privatni sektor, poput inovativnosti, preduzetničkog duha, efikasnog rukovođenja, tehnološke ekspertize, pristupa finansijskim sredstvima kombinuju se sa snagama javnog sektora u društvenoj odgovornosti, ekološkoj svijesti i razumijevanju specifičnih lokalnih pitanja.

Ovaj pristup partnerstvu naveo je privatne firme u mnogim zemljama da učestvuju u unapređenju infrastrukturnih usluga. Razlozi za uspostavljanje partnerstva sa privatnim sektorom proizlaze iz njegovih prednosti, koje uključuju:

- Konkurenciju uvedenu od strane privatnog sektora
- Inovacije koje je uveo privatni sektor
- Ekonomiju obima

Ovi faktori su značajni jer je neefikasnost javnog pružanja usluga u velikoj mjeri rezultat nedostatka konkurencije i monopolističkog ponašanja javnog sektora. Učešće privatnog sektora uvodi pritisak konkurencije, inovativna rješenja i brže odgovore na tržišne situacije. Time se povećava kvalitet javnih usluga, pri čemu se poboljšanja kvaliteta vođena inovacijama postižu uz niže troškove nego u slučaju pružanja usluga od strane javnih organizacija. Ekonomija obima, ključna karakteristika javno-privatnog partnerstva, omogućava minimiziranje troškova po jedinici isporučene usluge ili proizvoda (Leković i Ivanović, 2009).

Tradicionalno, javni sektor se suočava sa izazovima kao što su nedostatak konkurencije i monopolističke prakse, što može dovesti do neoptimalnog kvaliteta usluga i viših troškova. Uključujući aktere iz privatnog sektora, JPP podstiču inovacije i pružaju rješenja koja bolje odgovaraju zahtjevima tržišta.

Ova saradnja ne samo da poboljšava kvalitet javnih usluga, već također postiže uštede u troškovima kroz ekonomiju obima – gdje se cijena po jedinici usluge ili proizvoda smanjuje

kako se obim proizvodnje povećava. Kao rezultat toga, JPP nude efikasniju i djelotvorniju alternativu pružanju čisto javnih usluga.

U tabeli 1. prikazane su određene prednosti i nedostaci u kojima su upoređeni javni sektor i JPP.

Tabela 1. Prednosti i nedostaci

	Javni sektor	Javno-privatno partnerstvo
Politike i strategijski ciljevi	Kvalitet i odgovornost	Optimalno korištenje resursa
Fokus politike djelovanja	Usko - putem kapitala ili budžeta	Šitroko - koristeći kapitalne i tekuće troškove
Finansiranje	Vlastiti prihod i zaduživanje javnog sektora	Putem javno kontrolisanih prihoda kao što su krediti i različiti fondovi
Vlasništvo	Javno uz ograničen uticaj	Regulisano pravnim putem
Trajanje	Kratak ciklus izbora	Dugoročno - povrat tokom životnog ciklusa projekta
Procedure	Jednostavan - politički, administrativni, zakonski	Komplikovan - javne procedure koje važe za privatni sektor. Transparent je prioritet.
Kapacitet	Eksterni - planiranje, izgradnja, upravljanje, nadzor	Interni - pregovaranje, saradnja, kontrola i revizija

Izvor: Stanković i Dorđević, 2013.

Dakle, JPP nude nekoliko prednosti u odnosu na tradicionalni model javnog sektora. U JPP, korištenje resursa je optimizirano, uz korištenje javnih i privatnih sredstava, omogućavajući šire mogućnosti finansiranja izvan ograničenja javnih budžeta. Oni također podstiču

dugoročno planiranje i implementaciju projekta, budući da se povraćaj ulaganja raspoređuje na cijeli životni ciklus projekta. Pored toga, JPP uključuju više kolaborativni pristup, sa internim kapacitetom fokusiranim na pregovore, saradnju i kontinuirani nadzor, što dovodi do dijeljenja odgovornosti između javnih i privatnih subjekata.

Međutim, JPP također imaju određene nedostatke. Procesi su složeniji i zahtijevaju pridržavanje strogih procedura javnih nabavki kako bi se osigurala transparentnost i odgovornost. Finansiranje u JPP-ima se oslanja na različite kontrolisane izvore kao što su zajmovi i sredstva, dodajući složenost upravljanju budžetom. Za razliku od jednostavnijih, kraćih ciklusa koji se vide u projektima javnog sektora, JPP su dugoročne obaveze koje mogu zakomplikovati političko i administrativno donošenje odluka. Pravni okvir koji reguliše vlasništvo i kontrolu projekta je složeniji i zahtijeva pažljivu regulaciju i koordinaciju.

2.2. Načela

Načela se odnose na osnovne smjernice koje oblikuju razvoj i implementaciju zakona i propisa, odražavajući politički pravac i prioritete iza zakonodavnih napora. Ovi principi uspostavljaju okvir unutar kojeg se strukturiraju javno-privatna partnerstva i ugovori o koncesijama, osiguravajući da su pravni i proceduralni mehanizmi usklađeni sa sveobuhvatnim ciljevima pravičnosti, efikasnosti i javnog blagostanja.

Načela daju smjernice kojih se treba pridržavati pri izradi zakona i propisa i odražavaju smjer koji daje politička opcija. Ova načela će oblikovati konačna zakonska rješenja. Na navedenim načelima temelji se uređenje uslova, metoda i postupaka za dodjelu JPP i koncesija (Trivun, 2017):

- a) Zaštita javnog interesa: To znači da JPP ima za cilj povratak javnih dobara u javno vlasništvo i zaštitu javnog interesa projekta JPP.
- b) Načelo koje se odnosi na jednak i pošten tretman: Ovo zabranjuje diskriminaciju među učesnicima u procesu dodjele ugovora o JPP i zahtijeva da svi učesnici imaju informacije o procesu koje su tačne i potpune, standardima i kriterijumima za odabir partnera.
- c) Načelo koje se odnosi na proporcionalnost: Svako predloženo zakonsko rješenje mora biti proporcionalno cilju koji želi postići.
- d) Načelo efikasnosti: Ovo naglašava da postoji potreba za izbor optimalnog modela i rješenja za postizanje najboljih mogućih ishoda u implementaciji projekta JPP.
- e) Načelo konkurencije slobodnog tržišta: Ovo zabranjuje ograničavanje konkurencije među učesnicima i obavezuje prihvatanje svih onih učesnika kod kojih ponude ispunjavaju zakonske uslove.
- f) Načelo transparentnosti: Ovo zahtijeva da čin dodjele ugovora mora biti obavljen putem javnog poziva.

- g) Načelo koje se odnosi na ekonomičnost: Ovo ima za cilj da se proces dodjele ugovora o JPP sprovede uz minimalne troškove i što je brže moguće, uz poštovanje svih procedura koje su zakonom propisane.
- h) Načelo zaštite životne sredine: zasniva se na načelima opreza, preventivnog djelovanja i otklanjanja zagađenja.
- i) Načelo ugovorne autonomije: Ovo uključuje slobodu ugovornih strana da uređuju svoja međusobna prava i obaveze prema njihovoj volji, u okviru zakona, propisa i dobrih poslovnih običaja.

2.3. Kriteriji

Koncept uspješnosti projekta JPP često ovisi o vrsti i obimu projekta. Generalno, odnosi se na postizanje eksterno percipiranih kriterijuma. O ovim kriterijumima, ili standardima po kojima se ocjenjuje uspjeh, vodi se opsežna debata, bez univerzalno prihvaćene kontrolne liste. Tradicionalno, uspjeh jednog ovakvog projekta se ocjenjuje na osnovu tri glavna kriterija poznata kao „gvozdeni trougao“: vrijeme, cijena i kvalitet. Kritike su tokom vremena dovele do prijedloga za uključivanje dodatnih subjektivnih mjera uz ove konvencionalne. Na primjer, to može biti uticaj na životnu sredinu i zadovoljstvo kupaca. Osim toga, to može biti sigurnost, zadovoljstvo zainteresovanih strana, efikasno korištenje resursa i smanjene konflikte kao vitalne za procjenu uspjeha u velikim građevinskim projektima izvan tradicionalnih metrika. Također postoji važnost poštovanja klijenata, partnera, zainteresovanih strana, korisnika i osoblja kao ključnih indikatora uspjeha, zajedno sa vremenom, troškovima i kvalitetom. Povratne informacije korisnika, efikasne procese nabavke, pridržavanje budžeta i vremenskih rokova su ključni faktori uspjeha JPP. Ključni ciljeve i indikatori učinka kao što su kvalitet projekta, standardi javnih usluga i usklađenost budžeta su također veoma važni (Osei-Kyei *et al.*, 2015).

U tabeli 2. naveden je set kriterija za uspješnost projekata javno-privatnog partnerstva.

Tabela 2. Set kriterija za uspješnost projekata JPP

Kriterij za uspješnost JPP	Obrazloženje
Smanjenje sudskih sporova	Sporovi vezani za ugovore moraju biti minimizirani tokom trajanja projekta.
Smanjenje javnih i političkih protesta	Smanjenje agitacija i protesta koji često nastaju zbog povećanja tarifa, netransparentnosti, korupcije itd.

Efektivno upravljanje rizikom	Rizici su adekvatno identifikovani. Podjela rizika i mehanizam razmjene je dogovoren i efektivno implementiran od strane javnog i od strane privatnog partnera.
Efektivan transfer tehnologije i inovacija	Tehničko znanje i inovacije se efektivno dijele među stakeholderima, posebno onim lokalnim.
Performanse okruženja	Projekat ne utiče na zdravlje i bezbjednost građana ili životnu sredinu.
Dugoročne veze i partnerstva	Uspostavljeni su srdačni odnosi i dobro uspostavljena koordinacija među zainteresovanim stranama.
Zadovoljenje očekivanja	Projekat ispunjava očekivane izlazne standarde/zahtjeve i isporuku.
Usklađenost sa budžetom	Projekat je izrađen prema procijenjenoj cijeni i bez prekoračenja operativnih troškova.
Usklađenost sa vremenom	Projekat je izgrađen prije predviđenog roka za puštanje u rad.
Zadovoljenje potreba javne usluge	Realizovani JPP projekat u potpunosti zadovoljava potrebe za javnim objektom/uslugom.
Profitabilnost	Strane ostvaruju kontinuirani prihod tokom rada projekta.
Lokalni ekonomski razvoj	Projekat doprinosi ekonomskom razvoju zajednice u kojoj se projekat razvija.
Smanjen trošak životnog ciklusa proizvoda	Ostvaruju se niži troškovi životnog ciklusa, što povećava vrijednost za novac projekta.

Smanjeni javni administrativni troškovi	Niži trošak ima javni sektor u administraciji projekta jer su glavni projektni rizici dodijeljeni privatnom sektoru.
Pouzdana i kvalitetne usluge	Pružaju se kontinuirane i neprekidne projektne usluge prema zadovoljstvu korisnika.

Izvor: Adaptacija autora prema Zhang (2005) i Osei-Kyei et al. (2017)

Uspješnost projekata JPP mjeri se kroz nekoliko ključnih kriterija. Učinkovito upravljanje rizikom, uključujući jasnu identifikaciju i distribuciju rizika između javnih i privatnih partnera je ključno. Osim toga, minimiziranje pravnih sporova i javnih protesta pomaže u održavanju stabilnosti projekta, posebno kada se radi o promjenama tarifa ili pitanjima transparentnosti. Od JPP se također očekuje da realizuju projekte u okviru dodijeljenog budžeta i vremenskog okvira, dok istovremeno zadovoljavaju potrebe javnih usluga i osiguravaju usluge visokog kvaliteta.

Još jedan važan faktor je uspješan transfer tehnologije i inovacija, posebno lokalnim zainteresovanim stranama, što doprinosi lokalnom ekonomskom razvoju. Ekološki učinak i održavanje dugoročnih partnerstava su također od suštinskog značaja za održive rezultate. Uz to, profitabilnost za sve strane i smanjeni životni ciklus i administrativni troškovi za javni sektor osiguravaju da JPP pružaju dugoročnu vrijednost za novac.

Osim toga, JPP karakteriše sljedeće (Persoli, 2010):

- Oni uključuju dugoročne projektne odnose koji obuhvataju saradnju između oba partnera. Privatni partner priprema dokumente koji su vezani za projekat (ili preuzima ako su već pripremljeni od strane javnog partnera), gradi, finansira, vrši održavanje i upravljanje objektom, za što je plaćen direktno ili od strane javnog partnera.
- Projektno finansiranje jednim dijelom obezbjeđuje privatni preduzetnik, a preostalu vrijednost pokriva budžet organa javne vlasti. Trajanje odnosa koje traje dugo (do 40 godina) omogućava privatnom preduzetniku da povрати uložena sredstva.
- Privatni partner ima bitnu ulogu u svim fazama koje se odnose na razvoj projekta (projektovanje, izgradnja, rekonstrukcija, implementacija, finansiranje), dok se javni partner fokusira na definisanje ciljeva javnog interesa, osiguranje kvaliteta usluge, utvrđivanje politika koje se odnose na cijene, kao i snošenje odgovornosti za postizanje ciljeva.
- Postoji podjela rizika između javnih i privatnih partnera, pri čemu se dio rizika prenosi na privatnog partnera. Međutim, to ne mora da porazumijeva to da privatni partner odgovara za cijeli rizik. Rizik je procijenjen pojedinačno, u zavisnosti od sposobnosti učesnika da procijene, kontrolišu i upravljaju rizikom.

2.4. Javni partneri

Prema Trivun (2017), javni subjekti se mogu definirati na različite načine, općenito kroz zakonodavstvo o javno-privatnom partnerstvu. Ovi subjekti su vezani za neki oblik vlasti i njihovo opredjeljenje mora slijediti zakonska rješenja iz pozitivnog zakonodavstva. Na primjer, prema Zakonu o JPP Republike Srpske (RS), javni partner može biti sama RS, Vlada RS preko ministarstva koje je nadležno, preko javne ustanove koja je osnovana od strane Vlade, javna kompanija ukoliko ima većinsko vlasništvo RS, jedinice lokalne samouprave (opštine i gradovi), one javne ustanove koje vrše osnivanje jedinica lokalne samouprave, kao i javna preduzeća nad kojima jedinica lokalne samouprave ima većinsko vlasništvo. U Brčko Distriktu BiH, javni partner je samo Distrikt. U FBiH javni partneri mogu biti jedno ili više tijela koje sklapaju ugovor sa privatnim partnerom ili javna tijela koja sa privatnim partnerom osnivaju privredno društvo. Ova javna tijela mogu biti Federacija, kantoni, gradovi, općine, javne ustanove koje osnivaju ovi entiteti, te preduzeća koja imaju većinski državni kapital.

U Kantonu Sarajevo javni partner može biti javno tijelo koje sklapa ugovor sa privatnim partnerom ili osniva zajedničko preduzeće. Ova javna tijela uključuju Kanton, Grad Sarajevo, općine u sastavu Kantona, institucije čiji je osnivač kanton ili jedinice lokalne samouprave, te preduzeća koja su u vlasništvu Kantona.

2.5. Privatni partneri

Ključni aspekt tržišnog poslovanja javnih vlasti u projektima JPP je izbor privatnog partnera. Normativni okvir koji reguliše ovaj izbor koordinirao je EU na različitim nivoima, sa različitim intenzitetom i širokim spektrom pristupa na nacionalnom nivou. Svaki akt organa javne vlasti koji dodjeljuje zadatke trećoj strani vođen je osnovnim principima proisteklim iz Ugovora o osnivanju Evropske zajednice. Evropska komisija je, kroz Zelenu knjigu o JPP, pokrenula raspravu o tome da se JPP razvija sa efikasnom konkurencijom i transparentnosti. U tom kontekstu, privatni operateri mogu uključiti sve oblike organizovanih poslovnih subjekata poput dioničkih društava i društava koje imaju ograničenu odgovornost. Poslovni subjekti organizovani kao partnerstva (generalna i komanditna društva) mogli bi formalno da učestvuju u projektima JPP, iako to nije svojstveno njihovoj poslovnoj filozofiji ili sektorima organizacije. Ovi oblici partnerstva su tipično porodično organizovana preduzeća i ne predstavljaju kapitalno intenzivna preduzeća. Karakteristični su za mikro i mala preduzeća. U Bosni i Hercegovini, broj ovakvih poslova je zanemarljiv kada se uporedi sa društvima sa ograničenom odgovornošću i dioničkim društvima (Trivun, 2017).

Privatnim subjektima treba smatrati one koji su ili u 100% privatnom vlasništvu ili imaju mješovito vlasništvo sa javnim subjektima, iako je prvi scenarij češći. Ovi entiteti uključuju one koje organizuje zakonodavstvo u BiH (entiteti i Brčko Distrikt), kao i strane kompanije koje su organizovane i imaju sjedište izvan Bosne i Hercegovine u skladu sa svojim

nacionalnim zakonima. Bilo koji tretman stranih investitora koji je drukčiji od ovog je u suprotnosti sa propisima koji vrše uredbu režima direktnih stranih ulaganja.

2.6. Oblici javno-privatnog partnerstva

Razlikuju se sljedeća dva modela JPP: ugovorno i institucionalno JPP. Ugovorno JPP definisano je kao model gdje je odnos između partnera uređen ugovorom o JPP. Institucionalno JPP definira se kao model zasnovan na članskom odnosu partnera u zajedničkom društvu za ulaganje u čijoj je nadležnosti provođenja projekata JPP (Jurić, 2011).

2.6.1. Ugovorno javno-privatno partnerstvo

Prema prijedlogu zakona o JPP FBiH, ugovorno JPP je onaj oblik prema kojem se ugovorom o JPP-u uređuje odnos oba partnera, pri tome ugovorni oblik može biti i ugovor koji ima element koncesije. Ugovor o JPP odnosi se na ugovorni oblik izvođenja u kojem privatni partner finansira i rukovodi infrastrukturom za potrebe javnog sektora pri čemu od javnog sektora naplaćuje svoje usluge na osnovu prethodno utvrđenih pravila. S druge strane, JPP koja imaju element koncesije se odnose na oblik izvođenja u kojem privatni partner vrši naplatu svojih usluga od korisnika.

Na osnovu zakona o JPP RS-a, ugovorne strane putem javnog ugovora uređuju prava i obaveze vezane za projekte, bilo da postoji element koncesije ili ne. Javnim ugovorom o davanju koncesije utvrđuju se prava i obaveze, i to u skladu sa zakonskim odredbama i posebnim propisima koji uređuju oblast koja je predmet koncesije.

Prema Zakonu o JPP Brčko distrikta, ugovorno javno-privatno partnerstvo predstavlja model u kojem oba partnera uređuju svoja međusobna prava i obaveze kroz ugovor o JPP-u. Ovaj ugovor se sklapa u pisanoj formi i na određeno vrijeme. Obavezno uključuje, između ostalog, prava i obaveze strana, svrhu i predmet ugovora, jasnu identifikaciju rizika i njihovu raspodjelu između partnera, kao i uslove i načine obezbjeđenja finansijske konstrukcije projekta. Također, sadrži i uslove pod kojima finansijske institucije mogu učestvovati, način plaćanja i kriterije za određivanje i usklađivanje naknada (Sl. glasnik BD, 2010).

Ugovorno JPP funkcioniše ako privatni partner krajnjim korisnicima vrši pružanje direktnih usluga, pod nadzorom javnog sektora. Osnovna karakteristika koju ovaj ugovorni oblik JPP-a ima je dugoročno partnerstvo (25 do 30 godina) između privatnog partnera i onog koji predstavlja javni sektor. Druga karakteristika ovog obrasca je način kompenzacije namijenjene koncesionaru, koji se sastoji od naknada koje korisnici usluga plaćaju i, ako je to ugovorom regulisano, dodatnih subvencija javnog sektora. U ovom ugovornom modelu JPP, privatni partner snosi odgovornost za projektovaje, izgradnju, finansiranje i upravljanje infrastrukturom i javnim uslugama u ime javnog sektora (npr. bolnice, škole, zatvora, vladine zgrade, komunalne infrastrukture itd.). Najznačajniji primjer ovog oblika JPP je

osnivanje Private Finance Initiative (PFI), modela razvijenog i doradenog u Ujedinjenom Kraljevstvu. Ovaj model je 2012. godine dodatno unaprijeđen kroz PFI 2, koji je omogućio izgradnju i rekonstrukciju desetina škola, bolnica i drugih objekata javne i društvene infrastrukture u zemlji. Plaćanje privatnom partneru ne vrši se putem naknada koje plaćaju krajnji korisnici za korištenje objekata. Umjesto toga, redovna plaćanja vrši javni partner. Ova plaćanja mogu biti fiksna ili izračunata na osnovu varijabli, kao što su dostupnost objekta i/ili usluga, ili čak nivo korištenja objekta (Amović, 2019).

Kako navode Obradović i Kovačević (2018), zbog jedinstvenog spoja javnopravnih i privatnopravnih karakteristika, ugovori o JPP se teorijski i praktično smatraju sui generis ugovorima, što znači da su oni karakteristični i strukturno originalni ugovori, različiti od tradicionalnih ugovornih koncepata jer obuhvataju dvije naizgled nespojive pravne konotacije. Javnim ugovorom se vrši uređivanje međusobnih prava i obaveza prilikom realizacije projekta JPP, koji imaju elemente koncesije ili onih koji nemaju. Ovaj javni ugovor sastoji se od svih odredbi, uslova i raznih drugih klauzula koje su korisne za javnog partnera u cilju ispunjavanja zadataka privatnog partnerstva i odnosa sa drugim značajnim učesnicima u projektu JPP, bez obzira da li uključuje elemente koncesije ili ne. Zakon o JPP treba da pokriva sva relevantna pitanja u vezi sa javnim ugovorom, uključujući saglasnost javnog ugovora, njihovo potpisivanje, njihovo finansiranje, proces i granice izmjena i dopuna javnog ugovora, dodjelu ugovora, dodatne radove koncesionaru, te stabilizacijska klauzula u slučaju regulatornih promjena nakon što je javni ugovor potpisan, a koji pogoršava položaj privatnog i javnog partnera.

U ugovornom okviru JPP postoje različiti aranžmani u zavisnosti od karakteristika ugovornog odnosa i delegiranja poslova privatnom partneru. Ovi aranžmani se kontinuirano razvijaju kako bi zadovoljili specifične potrebe navedene u svakom JPP ugovoru. Jedan od najpoznatijih modela izgradnje urbane infrastrukture je model koncesije. Privatni partner vrši pružanje usluge javnosti "u ime" državnog organa iako se nalazi pod njegovom kontrolom. Privatno lice preuzima odgovornost kada su u pitanju izgradnja, rad i održavanje infrastrukturnih objekata, naplaćujući uslugu korisnicima. Tipično, model koncesije uključuje dugoročne ugovore koji su u skladu sa životnim vijekom infrastrukture. Neki uobičajeni tipovi modela JPP uključuju BOT (Build, Operate, and Transfer), gdje privatni partner vodi infrastrukturu s prijenosom na javnog partnera po isteku ugovora; i BOOT (Izgradnja, posjedovanje, korištenje i prijenos), gdje privatni sektor također posjeduje infrastrukturu tokom perioda ugovora. Varijante kao što su DBOT ili DBOOT mogu dodatno uključivati odgovornosti za dizajn infrastrukturnih projekata (Zaimović, 2017).

Brnjas (2015) navodi sljedeće vrste ugovornih JPP najčešće sretanih u praksi:

- BOT (Build, operate, transfer): Javni partner daje koncesiju privatnom partneru za finansiranje, izgradnju i upravljanje javnim objektom u odnosu na neki određen period tokom kojeg privatni partner može povratiti svoju investiciju i postići adekvatan profit. Nakon što period koncesije istekne, vlasništvo nad objektom se

vraća javnom sektoru. Ovaj model je primjenjiv na različite infrastrukturne projekte kao što su putevi, sistemi vodosnabdijevanja, prečišćavanje otpadnih voda, parkovi, opštinske zgrade, aerodromi i rekreativni objekti poput sportskih arena i bazena.

- BOOT (Build, own, operate, transfer): Uključuje partnera iz privatnog sektora koji na početku projekta dobija vlasništvo nad javnim objektom. Nakon što prođe operativna faza, tokom koje građanima bivaju pružene usluge i vraćene investicije, vlasništvo se vraća na javni sektor. Primjenjuje se na infrastrukturne usluge i objekte uključujući vodosnabdijevanje, tretman otpadnih voda, objekte za rekreaciju, aerodrome, administrativne zgrade i druge objekte.
- BOO (Build, own, operate): Podrazumijeva trajno vlasništvo privatnog partnera, odgovornog za izgradnju, posjedovanje i upravljanje novim objektom. Obično uključuje značajna ulaganja, duge periode otplate i praktično se koristi u velikim projektima kao što su razna postrojenja koja se bave prečišćavanjem vode.
- BLT (Build, lease, transfer): Partner iz privatnog sektora dizajnira, finansira i gradi javni objekat. Nakon završetka, partner ga iznajmljuje od javnog sektora na određeni period. Vlasništvo se vraća javnom sektoru nakon isteka zakupa. Koristi se za imovinu poput javnih zgrada, postrojenja za pročišćavanje vode, postrojenja za tretman otpada, postrojenja za upravljanje čvrstim otpadom, vozila i kompjuterska oprema.
- Operations and maintenance / Upravljanje i održavanje (OM): U ovom obrascu JPP, javni sektor ugovara sa privatnim partnerom da upravlja i održava javni objekat uz zadržavanje vlasništva u cijelosti. Primjenjuje se u raznim javnim uslugama kao što su vodovodi, odnos prema otpadnih vodama, sakupljanje smeća, održavanje puteva, parkovi, sportski objekti i rekreativni sadržaji.
- DFBT (Design, finance, build, transfer): Partner iz privatnog sektora se obavezuje da će projektovati, finansirati i izgraditi javni objekat. Po završetku, vlasništvo i upravljanje prenose na javni sektor. Pogodan je za infrastrukturne i javne projekte poput puteva, autoputeva, vodovoda, kanalizacije, rekreacijskih objekata i drugih javnih objekata.
- LDO (Lease, develop, operate) ili BDO (Buy, develop, operate): Partner iz privatnog sektora iznajmljuje ili vrši kupovinu objekta od partnera iz javnog sektora, vrši proširivanje i modernizaciju, nakon čega njime upravlja na osnovu ugovora sa javnog partnera. Privatni partner u ovom slučaju vrši ulaganja koje se odnose na proširenje ili nadogradnju objekta, upravlja njime tokom perioda oporavka ulaganja i ostvaruje određenu dobit. Primjenjuje se na različite infrastrukturne i javne projekte kao što su putevi, vodosnabdijevanje, prečišćavanje otpadnih voda, parkovi, općinske zgrade, aerodromi i rekreativni objekti kao što su sportske arene i bazeni.
- Rad po sistemu ključ u ruke: Partner iz javnog sektora finansira i zapošljava partnera iz privatnog sektora za projektovanje, izgradnju i upravljanje javnim objektom na određen period. Partner iz javnog sektora planira poslovanje. Koristi ga javni sektor kada želi da ostane vlasnik objekta, ali uključuje privatnog partnera u njegov rad i izgradnju.

- Nadogradnja postojećih objekata: Partner iz privatnog sektora vrši nadogradnju i unaprijeđenje postojećeg javnog objekta. Privatni partner upravlja nadograđenim objektom u određenom periodu do povrata investicije i ostvarivanja odgovarajućeg povrata. Primjenjuje se na različite infrastrukturne i javne projekte kao što su putevi, sistemi vodosnabdijevanja, prečišćavanje otpadnih voda, rekreativni objekti i sl.
- Privremena privatizacija: Privremeno se prenosi vlasništvo nad javnim objektom na privatnog partnera koji vrši popravku ili proširenje. Tokom perioda trajanja ugovora, privatni partner je vlasnik objekta, obično u skladu sa periodom koji je potreban za povrat investicije i ostvarivanje odgovarajuće dobiti. Primjenjuje se na različite infrastrukturne i javne projekte kao što su putevi, vodovod, kanalizacija, parkinzi, općinske zgrade, aerodromi i rekreacijski objekti poput sportskih terena i bazena.

2.6.2. Institucionalno javno-privatno partnerstvo

Institucionalno JPP moguće je uspostaviti ili putem početnih doprinosa u novoformiranom zajedničkom ulaganju koje stvaraju obje vrste partnera. Primjerice, prema slovenačkom zakonu, Zakon o JPP navodi da se institucionalno javno-privatno partnerstvo može formirati: "a) putem osnivanja pravnog lica, b) putem prodaje udjela partnera iz javnog sektora u preduzeću koje je javno, drugom javnom ili privatnom licu, c) kupovinu dionica u javnom ili privatnom subjektu putem dokapitalizacije, ili d) drugim pravnim i činjeničnim odgovarajućim sredstvima." Za uspostavljanje JPP nije dovoljno samo formiranje zajedničkog pravnog lica ili pristupanje članskoj strukturi pravnog lica; moraju se prenijeti izvršenje prava i obaveza javnog partnera iz JPP na izvršioca institucionalnog JPP (bilo da je to novoosnovano ili postojeće pravno lice). Ovaj transfer se ostvaruje sklapanjem sporazuma o institucionalnom partnerstvu (Jurić, 2011).

Institucionalno javno-privatno partnerstvo, dakle, nastaje u zajedničkom preduzeću kao implementatora projekata koje kao članove ima javne i privatne partnere. Ovu vezu moguće je uspostaviti zajedničkim osnivanjem nove kompanije ili sticanjem vlasničkih udjela, ili ulijevanjem kapitala u postojeću kompaniju. Ugovorno javno-privatno partnerstvo, s druge strane, nastaje sklapanjem (javnog) ugovora od strane oba partnera, a kojima se vrši uređivanje međusobnih prava i obaveze u svrhu realizacije projekta u okviru javno-privatnog partnerstva (Stanković i Đorđević, 2013).

Primarne prednosti implementacije institucionalnog javno-privatnog partnerstva uključuju sposobnost javnog partnera da održi visok nivo nadzora nad razvojem i izvođenjem projekta partnerstva. To se postiže učešćem u upravnim tijelima zajedničkog preduzeća, kao što su generalna skupština ili upravni odbor, što omogućava prilagođavanje projekta kako se okolnosti promijene. Ovaj model također omogućava javnom partneru da stekne iskustvo u realizaciji projekata javno-privatnog partnerstva uz podršku privatnog partnera. Međutim, postoje i nedostaci institucionalnih javno-privatnih partnerstava. Javni partner ima dvostruku ulogu i kao regulator aktivnosti od javnog interesa i kao član zajedničkog preduzeća, što dovodi do potencijalnog sukoba interesa. Javni partner može biti u iskušenju da iskoristi

svoja regulatorna ovlaštenja da utiče na zajedničku kompaniju da osigura ciljeve od javnog interesa, što može stvoriti sukobe sa privatnim partnerom unutar zajedničkog preduzeća (Jurić, 2011).

Prema prijedlogu zakona o JPP FBiH, institucionalno JPP je oblik JPP-a koji se temelji putem suvlasničkog odnosa između oba partnera koji imaju putem zajedničkog privrednog društva koje provodi projekat JPP-a. Prema zakonu o JPP za RS, institucionalno JPP je oblik JPP koje se zasniva na odnosu između oba partnera koji su osnivači.

2.7. Koraci u provođenju projekata javno-privatnog partnera

Projekti javno-privatnog partnerstva predstavljaju ključni mehanizam za unapređenje infrastrukture i javnih usluga kroz saradnju javnog i privatnog sektora. Ovaj model koristi resurse, stručnost i inovacije iz oba sektora za postizanje ciljeva koji su važni za društvo i privredu. Uspješna implementacija JPP projekata zahtijeva pažljivo planiranje i koordinaciju kako bi se osigurala efikasnost, transparentnost i održivost. Da bi se postigli optimalni rezultati u projektima JPP, potrebno je pratiti niz strukturiranih koraka koji obuhvataju sve faze od postavljanja ciljeva do planiranja i izvršenja.

Trivun (2017) navodi sljedeće korake u provođenju projekata JPP:

- Utvrditi ciljeve javnog sektora: Oni treba da budu detaljno razrađeni na svim nivoima vlasti nadležnih za realizaciju projekata JPP. Ove dokumente treba da odobre odgovarajuće zakonodavne skupštine na osnovu vladinih prijedloga, sa posebnim dokumentima kreiranim na nivou vlade i relevantnih ministarstava. Preporučuje se da ministarstva finansija učestvuju u svim ovim aktivnostima, kao što se vidi u uporednim pravnim sistemima. Planski dokumenti treba da istaknu važnost JPP projekata i pokriju nekoliko ključnih aspekata. Prije svega treba da ocrtaju različite pretpostavke koje određuju političku spremnost da se podrže JPP projekti.
- Planiranje projekata JPP: Projekat se definiše kao jedinstveni proces koji se sastoji od aktivnosti koje imaju definisan početak i kraj, koji uključuju ljudske, finansijske i druge resurse, koji za cilj ima ispunjavanje određenih preduslova. Svaka planirana aktivnost u okviru projekta osmišljena je tako da zadovolji ukupne potrebe klijenata ili korisnika usluge. Projekat prethodi svakoj naknadnoj akciji i obično podrazumijeva probleme povezane sa troškovima, planiranjem i implementacijom, naročito u projektima JPP. Najprije je bitno odrediti obim projekta JPP i planirane usluge ili radove. Jasno definisanje onoga što projekat ne obuhvata ključno je za upravljanje očekivanjima zainteresovanih partnera. Nakon raščlanjivanja zadataka, potrebno je skicirati aktivnosti i vrijeme potrebno za njihov završetak, utvrđivanje ključnih prekretnica ili značajnih događaja za bolju projektnu orijentaciju. Spisak aktivnosti, njihovo trajanje i vremenski okvir čine projektni kalendar. Planiranje troškova je također posebno važno u JPP projektima, koje javnost uvijek detaljno posmatra.

- Usvajanje plana projekata JPP: Projektni plan JPP bi trebao biti dinamičan dokument, podložan promjenama unutar određenih kategorija planiranja tokom vremena. Svi nivoi vlasti na kojima se ovi projekti realizuju treba da usvoje ove planove. Iako se odobrenje može desiti na nivou vlade, poželjno je da parlamentarno tijelo usvoji dokument kojim se utvrđuje kojim se javnim dobrima može upravljati u budućnosti. Alternativno, ako vlada odobri dokument, trebalo bi naknadno obavijestiti skupštinu. Komisija (ili agencija) koja može angažovati stručnjake, konsultante, saradnike ministarstva i druge neophodne saradnike priprema plan projekta JPP. U idealnom slučaju, inicijativa treba da potiče od najnižeg administrativnog nivoa, kao što su opštine. Zakoni koji regulišu JPP treba da obavežu jedinice lokalne samouprave (opštine) da redovno kreiraju i ažuriraju projekte JPP. Nakon što je usvojen, plan služi kao temeljni dokument za dalji razvoj i referenca za sve naredne aktivnosti u ovom sektoru. Svaki novi prijedlozi projekata JPP-a se ugrađuju u postojeći plan nakon što nadležni javni organ odobri izmjenu.
- Izrada sektorske analize i studije izvodljivosti sa komparacijom troškova: Studija izvodljivosti je suštinska faza u implementaciji JPP projekata, pružajući ključne odgovore na pitanja održivosti projekta. Uključuje detaljnu analizu troškova i koristi koju obično provode vanjski konsultanti sa specijalizovanom stručnošću i referencama. Međutim, vođe projekta također moraju transformirati dobru projektnu ideju u dobro osmišljen plan fokusiran na postizanje definisanih ciljeva, efikasnu saradnju sa učesnicima i konsultantima kako bi ubrzali razvoj projekta i kvalitet studije izvodljivosti, povećavajući šanse za uspjeh projekta. Studija izvodljivosti služi kao polazna tačka za odlučivanje da li da se nastavi sa projektom, obuhvatajući komponente poput ekonomskih, pravnih, tehnoloških, lokacijskih, organizacionih, vremenskih i drugih komponente. Također može predstavljati više metoda za postizanje potencijalnog poslovnog uspjeha. Profitabilnost projekata privatnog investitora određena je povratom ulaganja u određenom periodu i ostvarenom dobiti. Osim toga, projekti JPP imaju za cilj da doprinesu društvu tako što će zadovoljiti javne potrebe, kao što su izgradnja bolnica, puteva, škola, javna infrastruktura, deponije, razne usluge održavanja i veliki infrastrukturni projekti privatnog sektora od koristi široj zajednici.
- Izbor provedbenog rješenja i modela JPP: Procjena opravdanosti ističe osnovu za odabir jedne od opcija u okviru odabranog rješenja, na osnovu kriterija kao što su minimiziranje troškova javnog sektora ili postizanje najbolje ravnoteže kvaliteta usluge i troškova, tj. povoljna opcija. Primjenom bilo kojeg od ovih kriterija, na osnovu ekonomskih analiza i detaljne prezentacije poslovnog slučaja, mogu se donijeti odluke o izvodljivosti implementacije modela JPP. Odluku o usvajanju modela JPP na osnovu rezultata koji su plod prethodnih analiza i prezentacije poslovnog slučaja, donosi komisija za JPP upoređujući troškove javnog sektora. Razmatra se da li je vrijednost dostižna ili bi troškovi javnog sektora tokom životnog ciklusa projekta bili niži prema modelu JPP u poređenju sa tradicionalnim nabavkama. Implementacija modela JPP može osigurati dodatne pogodnosti kao što

su lakši pristup resursima, nova znanja, poboljšane metode upravljanja i smanjeni troškovi održavanja. Procjena očekivane vrijednosti za novac uključuje i objektivnu procjenu da li potencijalni ponuđači privatnog sektora, posjeduju dovoljno iskustva, znanja, sposobnosti, resursa, povoljnih izvora finansiranja i drugih preduslova za isporuku odgovarajućeg rješenja.

- **Odobrovanje projekata JPP:** U ovoj fazi, odobrenje JPP projekta se daje za nastavak tenderskih procedura od strane komisije (agencije) za JPP, zvanično označavajući projekat kao projekat JPP. Ova odluka služi kao pravni osnov za dalju implementaciju projekta, iako ne podliježe pravnim lijekovima kada se finalizira. Troškove nastale do ove faze projekta obično snosi javni partner, što zahtijeva planiranje budžeta za naredne godine. Za ekonomski zahtjevnije projekte, dio ili svi troškovi pripreme mogu se prebaciti na privatnog partnera, što se utvrđuje kroz tendersku dokumentaciju i specifičnosti projekta ugovora. Finansijski aranžmani, koji zavise od tipa projekta i ukupne vrijednosti, mogu varirati, pri čemu veliki infrastrukturni projekti često privlače investitore koji su spremni da dijele troškove, čime se demonstrira posvećenost izvršenju JPP projekta. Projekti manje vrijednosti trebali bi se oslanjati isključivo na budžetsko finansiranje. Nadoknada troškova pripreme projekta dolazi tek nakon što se projekat JPP dodijeli privatnom operateru, osiguravajući da ovi troškovi obuhvataju cijeli životni ciklus projekta kako bi se održala nepristrasnost u izboru dobavljača.
- **Izrada tenderske dokumentacije:** Ovaj korak uključuje pripremu tenderske dokumentacije u skladu sa procedurama propisanim zakonima o JPP. Nakon što je projekat odobren, komisija (agencija), Ministarstvo finansija, nadležna ministarstva i potencijalno eksterni konsultanti, kao što je slučaj sa konkurentskim dijalogom, učestvuju u pripremi tenderske dokumentacije. Bez obzira na proceduru odabira privatnog partnera, on se mora pridržavati karakteristika javnih nabavki, što zahtijeva uključivanje organa za javne nabavke, ako već nije u okviru Ministarstva finansija. Idealno bi bilo formiranje ad hoc projektnog tima posebno za projekat JPP koji bi predlagao tenderske procedure komisiji (agenciji), ako to nije striktno propisano zakonom. Ovisno o projektnim okolnostima, cijeli proces se može povjeriti vanjskim izvršiteljima. Tenderska dokumentacija treba da definiše sve kvalifikacione kriterije neophodne za nastavak dodjele ugovora, obično detaljno opisane u pravnim okvirima za tradicionalne javne nabavke poput onih u BiH. Naručilac (javni partner) vrši procjenu o tome da li su ponude pouzdane i sposobne da ispune uslove ugovora kako je navedeno u tenderskoj dokumentaciji. Minimalni kvalifikacioni zahtjevi za ponuđače u pogledu njihovog ličnog kapaciteta, ekonomskog i finansijskog statusa i tehničkih ili profesionalnih sposobnosti treba da budu proporcionalno usklađeni sa predmetom dodjele ugovora o JPP i da budu jasni, precizni i neograničavajući za konkurenciju.
- **Izbor privatnog partnera:** Podrazumijeva odabir one ponude koja je ekonomski najpovoljnija. Nije preporučljivo zasnivati odabir isključivo na kriteriju najnižih cijena. Postizanje vrijednosti za novac je jedan od ciljeva JPP a odnosi se na

optimalnu kombinaciju troškova životnog ciklusa robe ili usluga u cilju zadovoljenja korisničkih zahtjeva. Ovo ne znači odabir isključivo na osnovu najniže ponuđene cijene. Da bi se efikasno upravljalo dodjelom projekata JPP, ključno je rano razmotriti koji će pokretači povećati vrijednost za novac u procesu nabavke. Ovaj proces treba pažljivo planirati, transparentno, efikasno upravljati i ekonomično voditi kako bi se smanjili troškovi projekta, povećala uključenost ponuđača i osigurala konkurencija. Kriteriji i podkriterijumi za dodjelu ugovora su navedeni zakonom o javnim nabavkama BiH, ali ih treba kreativno prilagoditi specifičnostima svakog JPP projekta namijenjenog dodjeli i implementaciji. Kriterijumi za dodjelu ugovora će se razlikovati, na primjer, između infrastrukturnih projekata i projekata u sektoru zdravstva, u zavisnosti od prirode projekta, osiguravajući da su svi u skladu sa sveobuhvatnim ciljem JPP projekata, a to je zadovoljavanje javnih potreba.

- Provođenje ugovora i praćenje: Faza implementacije ugovora odnosi se na najdužu fazu JPP projekta i ključna je za njegov uspjeh. Neuspjeh u realizaciji projekta može dovesti do raznih šteta kako za javne tako i za privatne partnere, a posebno za korisnike usluga. Načini i oblici realizacije ugovora zavise od vrste JPP projekta i ugovornih sporazuma. Efektivno upravljanje projektom tokom cijele faze implementacije ugovora je od suštinskog značaja. Adekvatni ljudskih resursi moraju biti obezbijeđeni od strane javnog partnera, uključujući tim za praćenje sa odgovarajućim znanjem, iskustvom, vještinama, sposobnostima i ovlaštenjima, kako bi uspješno upravljao izvršenjem ugovora.
- Prestanak ugovora: Po isteku ugovora JPP projekta, dok ugovorna prava i obaveze prestaju, vanugovorne obaveze traju i zahtijevaju reviziju nakon sklapanja ugovora. Zadaci uključuju stavke kao što su primopredaja imovine, radova i pratećih sadržaja, finansijski pregled i analizu rezultata, pružanje poslovnih podataka zajedničkog preduzeća, prodaci o održavanju i poboljšavanju projekata i dr. Naknadna evaluacija projekata JPP treba da bude predviđena ugovorom, omogućavajući javnom partneru pristup odgovarajućoj dokumentaciji. Ugovorna disciplina mora da se odnosi na sankcije proporcionalne kršenju, obično kroz nadoknadu štete uprkos isteku ugovora. Za statusne projekte, prestanak nastupa nakon raspuštanja zajedničkog ulaganja ili privatnog partnera koji formira novi entitet za upravljanje projektom. Post-evaluacija može uključivati konačne izvještaje o uticajima projekta, kritičnim fazama, tehničkim i građevinskim garancijama, preostalim rizicima, finansijskim obavezama i drugim relevantnim aspektima za kontinuitet projekta.

Dakle, JPP igraju ključnu ulogu u rješavanju potreba javne infrastrukture uz korištenje stručnosti i resursa privatnog sektora. Potreba za detaljnim planiranjem, uključujući definisanje obima projekta, prekretnica i upravljanja troškovima, ključna je da bi se osigurala transparentnost i efikasnost, posebno zato što su ovi projekti često podvrgnuti javnoj kontroli. Uključivanje zakonodavnih tijela i ministarstva finansija u odobravanje i nadzor ovih planova osigurava da projekti JPP budu usklađeni sa širim javnim politikama i finansijskim ograničenjima. Pored toga, postoji potreba za kontinuiranom evaluacijom i

prilagodljivošću planova JPP projekata, osiguravajući da oni zadovolje rastuće javne potrebe i da ostanu izvodljivi tokom vremena.

Proces odabira i upravljanja privatnim partnerima je naglašen kao bitan za osiguranje uspjeha JPP. Proces odabira bi se trebao fokusirati na vrijednost za novac, a ne samo na odabir najniže ponude, kako bi se osiguralo da javnost dobije visokokvalitetne usluge ili infrastrukturu po razumnoj cijeni. Osim toga, stručnost, resursi i kapacitet privatnog partnera za realizaciju projekta su veoma važni faktori.

3. INSTITUCIONALNO-PRAVNI OKVIR ZA JPP

3.1. Institucionalno-pravni okvir za JPP u EU

Potreba za značajnim ulaganjima u javnu infrastrukturu za povećanje učinkovitosti javnog sektora i poboljšanje njegovih usluga postaje sve očiglednija u zemljama EU. Javna infrastruktura i usluge često ne idu u korak sa rastućim standardima zemlje ili povećanim nivoom i kvalitetom usluga. Ovaj disparitet je najuočljiviji u državama koje su nedavno ušle u EU i onima koje to žele postati. Posljednjih godina, zemlje EU sve više usvajaju model javno-privatnog partnerstva za finansiranje i ugovaranje javne infrastrukture. Iako se JPP često spominje kao novi model nabavke za javnu infrastrukturu, koncept datira iz 18. stoljeća kao oblik privatizacije javne infrastrukture, uglavnom putem koncesija potpisanih između vlada nerazvijenih zemalja i velikih kompanija. Češće korištenje JPP, u različitim oblicima, u velikoj mjeri se poklopilo sa ograničenim mogućnostima finansiranja javnog sektora za izgradnju infrastrukture, što je zahtijevalo uključivanje alternativnih finansijera, obično iz privatnog sektora (Marenjak *et al.*, 2007).

U zakonodavstvu Evropske unije javno-privatna partnerstva nisu jednoobrazno definirana. Oni obuhvataju širok spektar aranžmana saradnje ova dva sektora koji imaju svrhu poboljšanje kvaliteta i efikasnosti javnih usluga. Termin "partnerstvo" u JPP ima za cilj da ilustruje poslovni odnos uspostavljen između oba sektora, koji često predstavlja oblik koncesija. Koncept partnerstva naglašava stvaranje novih odnosa. Ovaj pristup je znatno uravnoteženiji u odnosu na tradicionalne ugovorne odnose u javnim nabavkama jer vrši podjelu rizika i odgovornosti i koristi preduzetnički duh koji ima privatni sektor (Kačer, Kružiš i Perkušić, 2008).

Tokom posljednjih godina, javno-privatna partnerstva su se proširila u mnogim tradicionalnim oblastima javnog sektora unutar EU. Ovaj rast je vođen budžetskim ograničenjima sa kojima se suočavaju države članice i željom da se iskoristi efikasnost metoda privatnih preduzeća. EU nema posebna pravila za JPP, ali Evropska komisija je 2003. objavila smjernice kako bi istakla ključna pitanja za uspješna JPP. 2004. godine objavljena je Zelena knjiga kojom se analizira JPP u kontekstu zakona o nabavkama i koncesijama EU, postavljajući teren za buduće zakonodavstvo. Zelena knjiga definiše JPP široko kao saradnju između javnih vlasti i privatnih subjekata za finansiranje, izgradnju,

renoviranje ili pružanje usluga. On identifikuje dvije glavne vrste JPP: ugovorna JPP, zasnovana na ugovornim sporazumima, i institucionalizovana JPP, koja uključuju stvaranje zajedničkog pravnog lica. Zelena knjiga ima za cilj da olakša razvoj JPP pod jasnim zakonskim uslovima. Evropska investiciona banka također daje prioritet JPP, prepoznajući njihove prednosti za javnu infrastrukturu. Pored toga, 2004. godine, Evropska komisija je sastavila Knjigu resursa o studijama slučaja JPP, koja pokriva upravljanje vodama, upravljanje otpadom i transportnu infrastrukturu, sektore koji dobijaju značajna sredstva EU. Neke zemlje imaju specijalne odredbe o JPP, dok druge uključuju propise i šire zakone o nabavkama, često podržane institucionalnim okvirima za implementaciju (Persoli, 2010).

Zemlje EU počele su sa implementacijom javno-privatnog partnerstva početkom 1990-ih godina kako bi stimulirale svoje ekonomije, uviđajući da se tim pristupom bolje iskorištavaju uložena sredstva i dovode do bržeg i kvalitetnijeg razvoja javne infrastrukture. Danas su javno-privatna partnerstva preferirana praksa u većini zemalja EU. Usvajanje prakse javno-privatnog partnerstva postaje održivo rješenje za financiranje javnih projekata. Sve je očiglednije da vlade same ne mogu zadovoljiti rastuću potražnju za uslugama i da im je potrebna podrška ostalih sektora društva. U ovom smislu, javno-privatna partnerstva predstavljaju perspektivan oblik saradnje. Osim toga, javno-privatna partnerstva predstavljaju alternativu punoj privatizaciji, kombinujući prednosti oba sektora spajanjem društvene odgovornosti javnog sektora i ekološke svijesti sa finansijskim resursima, tehnologijom, efektivnim upravljanjem i poduzetničkim duhom kojeg ima privatni sektor. Važno je istaći da pružanje javnih usluga koje su kvalitetnije i efikasnije predstavlja konačni cilj JPP-a, što posebno pogoduje razvoju lokalne zajednice (Barković i Širić, 2010).

Pravni okvir EU obuhvata obaveze i prava koje važe za sve zemlje koje su u EU. Na nivou EU ipak nema posebnih pravila za regulisanje JPP. Svi pravni akti kojima se povjeravaju privredne aktivnosti trećim stranama, moraju biti u skladu sa principima pružanja usluga i slobode prilikom ugovaranja, uključujući principe transparentnosti, jednakog tretmana, proporcionalnosti i međusobnog priznavanja (Perić Hadžić, 2011). Za olakšavanje ovih sistema kao i za integraciju JPP u cjelokupnu investicionu politiku, ključni faktori uključuju prisustvo adekvatnog zakonodavstva o JPP, savjetodavnih jedinica koje pružaju podršku kroz savjete, standardne ugovore i uporedne modele. Uprkos određenom poznavanju JPP, nemaju sve države članice dobro razvijene institucionalne i pravne okvire. Da bi JPP bila uspješna, zahtijevaju snažne i sveobuhvatne pravne i institucionalne strukture, zajedno sa značajnim administrativnim kapacitetima nadležnih organa (European Court of Auditors, 2018).

Kao što je prethodno navedeno, u januaru 2003. godine, Evropska komisija je, preko Generalnog direktorata za regionalnu politiku, objavila Smjernice za uspješna javno-privatna partnerstva kao praktičan alat za javni sektor koji se suočava sa mogućnostima da strukturira javno-privatna partnerstva. Ove Smjernice nisu imale za cilj da pruže sveobuhvatnu metodologiju ili definiraju trenutne i buduće politike, već prije da služe kao

putokaz u razvijanju pojava kritičnih za JPP. Sastoje se iz sljedeća četiri zadatka (Evropska komisija, 2003):

- Osigurati otvoren pristup tržištu i tržišnoj konkurenciji,
- Zaštititi javne interese i maksimizirati dodanu vrijednost,
- Definirati optimalan nivo subvencija ili plaćanja,
- Odabrati najprikladniji tip partnerstva za određeni projekat.

Kako navodi Perić Hadžić (2011), Zelena knjiga o JPP je predstavljena 30. aprila 2004. godine od strane Evropske komisije, a tiče se fenomena partnerstva u kontekstu prava EU u pogledu javnih nabavki i koncesija. Pored toga, ovaj dokument je identifikovan kao prioritet u okviru strategije Komisije za unutrašnje tržište od 2003. do 2006. godine i doprinosi inicijativama koje imaju za cilj ekonomski rast u Evropskoj uniji. Zelena knjiga ima cilj da pokrene polemiku o nivou intervencije Zajednice neophodna za osiguranje boljeg pristupa različitim oblicima JPP privrednim subjektima koji pripadaju državama članicama, osiguravajući pravnu sigurnost i tržišnu konkurenciju. U tom cilju, Zelena knjiga sistematski opisuje različita pravila i principe koji proizilaze iz zakona, koji su primjenjivi u odabiru privatnih partnera. Postavljen je velik broj pitanja o trenutnim praksama i identifikovanim problemima koje imaju države članice u svrhu procjene da li su ova pravila dovoljno jasna i prikladna za JPP. Zelena knjiga se bavi pitanjima vezanim za ugovorna JPP (javno-privatna partnerstva) i institucionalna JPP, koja se tiču zajedničkog učešća javnog i privatnog sektora u pravnom licu u mješovitom vlasništvu. Prema Zelenoj knjizi postoji:

1) Jasan ugovorni odnos koji pravi razliku između dva modela:

- Koncesija: Koncesionar vrši naplatu pružene usluge korisnicima. Ako oni finansiraju i grade objekat, to je poznato kao BOT.
- PFI: Operater vrši naplatu svojih usluga javnom sektoru, korisniku objekta.

2) Institucionalna saradnja javnog i privatnog sektora unutar određene institucije uključuje dva različita modela:

- Osniva se i zajednički upravlja novom institucijom od strane oba sektora.
- Preuzima se postojeća institucija i njome upravlja privatni partner.

3.2. Institucionalno-pravni okvir za JPP u zemljama u regionu

3.2.1. Republika Hrvatska

Iako je JPP u zemljama regije trenutno u fazi razvoja, Hrvatska u poređenju sa susjednim državama ima najznačajniji napredak u razvoju i implementaciji koncepta JPP. Hrvatska je početkom 1990-ih izvršila uspostavljanje koncesijskih zakona na osnovu kojih je obavljano propisivanje načina davanja koncesije u određenim sektorima kao što su turizam, promet i

prirodni aspekti, te zakona o koncesijama koji je važio do 2008. godine. EU je ubrzala procese usklađivanja zakonodavstva sa savremenim zahtjevima modela JPP partnerstva. Hrvatska je tokom 2007. i 2008. godine donijela Zakon o javnim nabavkama, a zatim Zakon o koncesijama i Zakon o javno-privatnom partnerstvu. Prije ovih zakona donesene su Smjernice za primjenu ugovornih oblika JPP u 10 tačaka koje je Republika Hrvatska donijela 2006. godine (Amović, 2019).

Kako bi se stvorio pravni okvir za JPP, Vlada Republike Hrvatske je, prema preporukama Radne skupine koja se bavi izradom pravila za provođenje i praćenje projekata, izdala Smjernice koje se odnose na primjenu ugovornih obrazaca JPP. Ove smjernice usvojio je Hrvatski sabor 2006. godine. Potreba da ove smjernice postanu obavezne donijela zakonsku regulativu. Zakon je predviđao da četiri posebna propisa moraju biti donesena kratkom roku od dana kada stupaju na snagu. Iako su ovi propisi trebali biti objavljeni do 15. februara 2009. godine, na kraju su 180 dana kasnije objavljeni u Službenom glasniku 56/09 13. maja 2009. godine, a stupili su na snagu 21. maja 2009. godine. Ovi propisi uključuju Uredbu o Kriterijumima za vrednovanje i odobravanje projekata JPP, Pravilnik o sadržaju ugovora o JPP, Pravilnik o praćenju realizacije projekata JPP i Pravilnik o obuci učesnika. Ovi propisi se primjenjuju i na koncesije koje imaju karakteristike JPP-a, što znači da će se njihovo odobravanje odvijati u skladu sa postupcima navedenim u Zakonu o koncesijama i ovim posebnim propisima. Zakon o JPP sadrži samo bitne osnovne odredbe, uz detaljnu razradu kroz prateće propise. Postoje i dodatni dokumenti, poput vodiča, priručnika i uputsatva Agencije za JPP, koji nisu pravno obavezujući (Persoli, 2010). Posljednja verzija zakona o JPP na snazi je od 2019. godine. i njime je uređen postupak kojim se predlažu i odobravaju prijedlozi projekata, praćenje provođenja projekata, te druga pitanja.

Trenutno je JPP u Hrvatskoj uređeno nekoliko zakonskih akata: Zakonom o JPP, Uredbom o provođenju projekata JPP, Zakonom o koncesijama i Zakonom o javnoj nabavi, koji pokriva procedure za dodjelu ovih ugovora. Centralna jedinica za javno-privatno partnerstvo, poznata kao Agencija za JPP, registrovana je kao pravno lice 21.11.2008. Donošenjem Zakona o osnivanju Agencije za investicije i konkurentnost 30. decembra 2014. godine Agencija za JPP je preimenovana u Agencija za investicije i konkurentnost. Ova agencija služi kao centralni državni organ odgovoran za provođenje Zakona o JPP u Hrvatskoj. Postoje neke ključne uloge u promociji i izvođenju JPP projekata, uključujući pružanje informacija, zagovaranja i obrazovnih usluga (Amović, 2019). Posljednji zakon o JPP na snazi je od 1.1.2019. godine (Zakon o JPP, 2018) i prema njemu se JPP definiše kao dugoročni odnos između oba partnera koji za predmet ima izgradnju ili rekonstrukciju i održavanje javnog objekta sa ciljem da se pruži javna usluga za koju javni partner ima nadležnost.

Republika Hrvatska može imati ulogu javnog partnera preko resornog ministarstva Vlade, javne ustanove i poduzeća u većinskom vlasništvu države, kao i lokalne ili područne jedinice poput županija, gradova i općina, te javne ustanove i preduzeća u vlasništvu ovih jedinica regionalne ili lokalne vlasti. Način na koji javni partner učestvuje u projektu može biti kroz

doprinose u naturi ili prava, najčešće plaćanjem redovnih naknada privatnom partneru za njihove usluge. Doprinosi koje daje javni partner mogu uključivati doniranje, ustupanje zemljišta u zakup privatnom partneru, davanje koncesija, prava građenja, prenos vlasništva nad zgradom ili davanje projektne dokumentacije koja je prihvaćena od strane privatnog partnera, a sve u skladu sa obaveznim propisima a osnovu kojih se uređuje upravljanje javnim sektorom. prava i obaveze. Javni partner mogu biti ona javna tijela koja sklapaju ugovor sa privatnim partnerom, dok je privatni partner društvo posebne namjene koje se odnosi na privredni subjekat koji ima članski odnos sa javnim partnerom u zajedničkom trgovačkom društvu (Zakon o JPP RH, 2018).

3.2.2. Republika Srbija

Prema zakonskoj definiciji, JPP se odnosi na dugoročnu saradnju javnog partnera i privatnog partnera. Ovo partnerstvo nastoji obezbijediti finansiranje, izgradnju, rekonstrukciju, upravljanje ili održavanje infrastrukture i drugih javno značajnih objekata, kao i pružanje javnih usluga (Stanković i Đorđević, 2013).

JPP u Republici Srbiji bilo je poprilično neorganizovano prije nego što je novi Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama donešen u novembru 2011. godine. Osim toga, bilo je definisano brojnim pojedinačnim opisima koji nisu adekvatno rješavali ključna pitanja. Zakon o koncesijama donešen 2003. godine doveo je do propisa procedure davanja koncesija koja je dugotrajna i komplikovana što je za rezultat dovelo do neuspjelih pokušaja uspostavljanja javno-privatnih partnerstava. Od rijetkih koncesionih ugovora zaključenih u rudarstvu i izgradnje autoputeva, mnogi su okončani neuspješno, raskidom ugovora. Kada je u pitanju lokalni nivo, ulaganja u infrastrukturu od strane privatnog sektora vršena su po Zakonu o komunalnim djelatnostima iz 1997. godine, koji je dozvoljavao mogućnost delegiranja komunalnih djelatnosti na drugu kompaniju. U pitanju je zakon koji je predstavljao temelj za većinski dio JPP koja su realizovana na nivou lokalnih samouprava, posebno u oblastima kao što su održavanje čistoće i upravljanje otpadom (Amović, 2019).

Prije donošenja Zakona o JPP i koncesijama, oblast javno-privatnih partnerstava je na nacionalnom nivou bila regulisana Zakonom o koncesijama (2003), koji je podrazumijevao komplikovan i dugotrajan proces dodjele koncesija. Ulaganja privatnog sektora u vezi infrastrukture bila su regulisana Zakonom o komunalnim uslugama (1997), kojim se dozvolilo prenošenje opštinskih usluga drugim kompanijama. Suprotno koncesijama koje nisu novina u srpskom ekonomskom i regulatornom okviru, JPP su uvedena u pravni sistem Zakonom o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama 2011. godine. Sve veća potreba za novom javnom infrastrukturuom i ulaganjem u javna dobra, zajedno sa osiguranjem kvalitetnih javnih usluga u nepovoljnim uslovima, istakli su potrebu za optimizacijom efikasnosti i efektivnosti korištenja budžeta. Za rezultat je došlo do povećanje privatnog finansiranja. Nema sumnje da koncept JPP nudi bolje rješenje u odnosu na dosadašnje modele finansiranja investicija, kao što su inostrano zaduživanje, korištenje nacionalnog investicionog plana, finansiranje od strane javnih preduzeća ili direktno budžetsko

finansiranje, jer su se prethodni tipovi pokazali su se neefikasnim. Kada je u pitanju rudarstvo i gradnja autoputeva bilo je pet zaključenih ugovora o koncesiji, međutim trenutno je na snazi samo još koncesija koja je data kompaniji "Rio Tinto" a koja se odnosi na eksploataciju i istraživanje bornih ruda. Prema tome, do danas koncesije i JPP nisu stekle veliku popularnost na nacionalnom nivou. Međutim, kada je u pitanju lokalni nivo, postoji mnogo javno-privatnih partnerstava, posebno u sektorima kao što su održavanje čistoće i uklanjanje otpada, koji zahtijevaju manja ulaganja i imaju manje rizike. Sektor vodovoda i kanalizacije zahtijevaju najveća ulaganja. Suprotno globalnom trendu JPP projekata u saobraćaju, izgradnji puteva, mostovima, sportskim halama i telekomunikacijama, u Srbiji još uvijek nema značajne prakse u ovim projektima. Primjer toga je projekat javnog prevoza u Beogradu (Bus Plus koji predstavlja sistem koji služi za naplatu karata i upravljanje vozilima), koji, iako formalno nije JPP pošto je ugovor zaključen prije stupanja Zakona o JPP na snagu, u suštini oličava partnerstvo karakteristično za JPP (Stanković i Đorđević, 2013).

Zakonom o JPP i koncesijama iz novembra 2011. godine, zajedno sa Zakonom o komunalnim djelatnostima i Zakonom o javnim nabavkama, došlo je do uspostavljanja novog sistematskog okvira za realizaciju projekata JPP. Ovim zakonom su uređeni načini pripreme i uslovi, prijedlog i odobrenje projekata JPP; prava i obaveze, nadležnosti koje ima Komisija za JPP; uslove davanja koncesija; predmet koncesija; mogućnost pravne zaštite u dodjeli javnih ugovora; i druga pitanja. Javno-privatno partnerstvo po ovom zakonu podrazumijeva dugoročnu saradnju između javnih i privatnih partnera u svrhu obezbjeđenja finansiranja ili izgradnje infrastrukture i drugih objekata koji imaju javni značaj, kao i pružanje javnih usluga, ugovornog ili institucionalnog tipa (Amović, 2019).

3.2.3. Republika Crna Gora

Javno-privatno partnerstvo je alternativni model za izvođenje infrastrukturnih projekata i pružanje usluga u javnom domenu. Zasniva se na dugoročnoj suradnji i pravilnoj distribuciji rizika među oba sektora, sa svrhom da se postigne bolja vrijednost za novac u poređenju sa konvencionalnim metodama javnih nabavki.

U modelu JPP, postoji zajednička saradnja oba sektora kroz jedan ugovor koji može uključivati izgradnju i održavanje za realizaciju projekata javne infrastrukture, kao što je izgradnja autoputeva, aerodroma i sl., te izgradnja škola, bolnica i sl. Tipično, ovi projekti dijele sljedeće zajedničke karakteristike:

- Dugoročni JPP ugovor između javnog sektora i kompanije koja pripada privatnom sektoru uključene u projekat JPP temelji se na nabavci usluga.
- Prenošenje rizika privatnom sektoru, naročito u projektovanju, izgradnji, upravljanju i/ili finansiranju.
- Fokusiranje na specificiranje rezultata projekta, a ne inputa, s obzirom na implikacije tokom cijelog trajanja projekta.

- Korištenje privatnog finansiranja (često "projektno finansiranje") za razgraničenje rizika prenijetih privatnom sektoru.
- Privredno društvo koje ima specifičnu namjenu u JPP-u može se finansirati od strane korisnika (npr. naplata putarine), putem javnog naručioca (npr. plaćanje dostupnosti ili putarina u sjeni), ili zajedno i krajnji korisnici i javni naručilac.

Ministarstvo finansija i socijalnog ima važnu ulogu u sistemu javnih nabavki Crne Gore, uključujući javno-privatna partnerstva. Kao organ koji se bavi politikom javnih nabavki, Ministarstvo finansija izradilo je Strategiju razvoja sistema javnih nabavki Crne Gore u periodu između 2016. i 2020. godine, kao i plan akcije – agendu reformi politike javnih nabavki i JPP od jula 2019. do decembra. 2020. Također je vođeno kreiranje zakonodavnog okvira JPP, koji uključuje ne samo Zakon o JPP već i izradu podzakonskih akata. Ovi propisi su izrađeni u saradnji sa Agencijom za ulaganja Crne Gore u čemu su učestvovala i ključne međunarodne institucije, uključujući SIGMA-u. U ovom procesu važnu ulogu imale su Agencija, Ministarstvo finansiranja i socijalnih investicija, te Ombudsman koji se bavi imovinsko-pravnim odnosima. Javni naručilac prijedlog za projekat JPP dužan je dostaviti Agenciji i Ministarstvu na uvid i povratnu informaciju. U postupku revizije Agencija posebno procjenjuje sljedeće (Radović, 2021):

1. Projekat JPP je usklađen sa nacionalnim i lokalnim strateškim ciljevima;
2. Javni naručilac je ovlašten da predlaže projekte javno-privatnog partnerstva;
3. Vrijednost projekta se procjenjuje sukladno Pravilniku koji se bavi metodologijom za izračunavanje vrijednosti za novac u poređenju sa sredstvima koja su uložena; i
4. Prijedlog projekta JPP se priprema sukladno definiciji JPP.

3.2.4. Republika Slovenija

Prema zakonu o JPP u Slovenije (Uradni list EU, 2015) javno-privatno partnerstvo uključuje privatno ulaganje povezano sa javnim projektima i/ili javnim sufinansiranjem projekata od javnog interesa. Osniva se između javnog i privatnog partnera zbog izgradnje, održavanja i upravljanja javnom infrastrukturom ili drugim projektima od javnog interesa. Ovo partnerstvo uključuje i pružanje privrednih i drugih javnih usluga ili aktivnosti koje se obavljaju pod uslovima koji su primijenjeni na komunalne djelatnosti, odnosno djelatnosti od javnog interesa. Uključuje ulaganje privatnih ili kombinovanih privatnih i javnih sredstava u izgradnju objekata i infrastrukture koji su djelimično ili potpuno od javnog interesa, ili u aktivnosti koje su od javnog interesa. Ovaj zakon primjenjuje se na postupke za sklapanje i sprovođenje javno-privatnog partnerstva u vezi sa pitanjima koja nisu drugačije uređena posebnim zakonom ili propisima donesenim na osnovu njega za pojedine oblike javno-privatnog partnerstva. Bez obzira na odredbe posebnog zakona ili drugog propisa dolazi do primjene odredbi zakona ukoliko su u njemu posebno propisane (prvenstvenost primjene), uključujući i pojam posebnih ili isključivih prava, uslovi za postojanje javne nabavke ili partnerstva za javne nabavke, konkurentski dijalog, pravila o koncesiji za građenje, saglasnost za prenos prava, uslovi za povlačenje.

Svrha pomenutog zakona je omogućavanje i podsticanje privatnog ulaganja u izgradnju, održavanje ili upravljanje objektima i infrastrukturom u okviru javno-privatnog partnerstva i drugih projekata koji služe javnom interesu. Ima za cilj da obezbijedi isplativo i efikasno pružanje privrednih i drugih javnih usluga ili drugih aktivnosti koje se pružaju pod uslovima koji se primjenjuju na ekonomske javne usluge ili druge djelatnosti koje su od javnog interesa. Također ima za cilj da omogući razumno korištenje ili eksploataciju prirodnih resursa, izgrađenih javnih dobara ili drugih stvari u javnom vlasništvu, kao i druge investicije koje uključuju privatna ili kombinovana privatna i javna sredstva u izgradnju objekata i infrastrukture koji su jednim dijelom ili u potpunosti u javnom interesu, ili u aktivnostima koje služe javnom interesu. Za ostvarivanje svrhe ovog zakona, javno-privatna partnerstva se realizuju u oblastima finansiranja i izvođenja poslova.

3.2.5. Republika Makedonija

Javno-privatno partnerstvo makedonski zakon (Službeni glasnik Makedonije, 2015) definiše kao saradnju između javnog sektora (centralne ili lokalne vlade) i privatnih partnera sa ciljem obezbjeđivanja, finansiranja, izgradnje (ili rekonstrukcije) i održavanja javne infrastrukture i/ili pružanja javnih usluga koje su "ekskluzivne" za javnog partnera. U zavisnosti od kompenzacijskih mehanizama javnog partnera za pružene javne radove i/ili usluge, kao i alokacije ključnih operativnih rizika, projekti JPP koje u Makedoniji provode centralne i lokalne vlasti uključuju sljedeće:

- Koncesije koje se tiču javnih radova (aerodrom, deponija otpada);
- Koncesije koje se tiču javnih usluga (upravljanje otpadom, parking sistemi i javna rasvjeta);
- Ugovori o javnim radovima (upravne zgrade i pijace).

JPP u Makedoniji je regulisan od strane nekoliko zakona, uključujući Zakon o koncesijama i javno-privatnom partnerstvu, sektorske zakone za usluge od javnog interesa i Zakon o javnim nabavkama (ZJN), koji se bavi dodjelom ugovora koji se tiču javnih usluga (ugovori koji se tiču javnih nabavki i ugovori o JPP). Pored ovih zakona, Vlada je usvojila šest podzakonskih akata za sprovođenje Zakona o JPP. Zakon jasno definiše njegovu primjenjivost, reguliše proceduru odabira (objavljivanje, predselekciju, proces nadmetanja, objavljivanje dodjele koncesija, mogućnosti žalbe), te obezbjeđuje fleksibilan okvir za projektni ugovor (u pogledu raskida/naknade, određivanja tarifa/standarda usluga itd.). Također se navodi način i postupak dodjele ugovora za druge vrste javno-privatnog partnerstva, žalbeni postupak za ugovore o JPP, prava i obaveze obje vrste partnera, kao i zaštita tokom postupka dodjele ugovora o JPP. JPP Zakon je dobro formulisan, te pruža solidnu osnovu za razvoj JPP u zemlji ukoliko se pitanja u vezi sa finansiranjem i arbitražom mogu riješiti u skladu sa najboljom međunarodnom praksom JPP. Zakoni o JPP i ZJN usklađeni su sa zakonodavstvom EU i na odgovarajući način se provode (Službeni glasnik Makedonije, 2015).

Od 2014. godine Zakon o JPP obavezuje javne partnere da koriste elektronske aukcije (i pozitivne i negativne ponude) u procesu dodjele i evaluaciji ponuda. Prema Zakonu o JPP, "elektronska aukcija" je proces koji se odvija nakon inicijalne potpune evaluacije ponuda, omogućavajući ponuđačima da revidiraju svoje cijene korištenjem elektronskih sredstava, uz automatsko rangiranje na osnovu ovih revizija. Zakon o JPP odnosi se na "robe od opšteg interesa", što je širok pojam, a za implementaciju se oslanja na posebne sektorske zakone. Nedostaje jasnoća o vladinoj podršci i finansijskoj sigurnosti, a nejasna je i mogućnost međunarodne arbitraže. U Makedoniji ne postoji uspostavljen opšti okvir za poboljšanje zakona o JPP i promovisanje JPP. Dokumenti o politici kao što su programi i strategije JPP tek treba da budu usvojeni (Spasova, 2024).

3.3. Institucionalni pravni okvir za JPP u BiH

3.3.1. Ustavno pravni okvir BiH

Kako navodi Amović (2019), Bosna i Hercegovina je među zemljama koje nisu napravile značajan napredak u implementaciji projekata javno-privatnog partnerstva. Uprkos širem društvenom prepoznavanju JPP projekata kao sredstva za razvoj infrastrukture i javnih usluga, trenutno ne postoje zvanični podaci o realizovanim JPP projektima u Bosni i Hercegovini. Brojne javne rasprave i paneli održani u svrhu promocije JPP, te inicijative lokalne zajednice za uključivanje privatnog sektora u JPP, do sada nisu dale značajnije rezultate. Ovom stanju doprinosi nekoliko faktora, a komplicirana zakonska regulativa i turbulentno političko okruženje su dva ključna negativna faktora koji ometaju afirmaciju JPP-a u BiH. Početne radnje za uspostavljanje koncesijskog pravnog okvira, samim tim za JPP, započeli su 2002. godine kada je usvojen Zakon o koncesijama na državnom i entitetskom nivou, te uspostavljanjem Komisije za koncesije i Agencija za javne nabavke BiH. Bosna i Hercegovina ima 12 zakona o JPP i 14 zakona o koncesijama, ali ne postoji nacionalni zakon koji reguliše pitanja JPP.

Komisija za koncesije BiH, iako bi trebala služiti kao središnja jedinica za JPP i koncesije na nacionalnom nivou, nije imala značajnije aktivnosti u davanju koncesija, dok su aktivnosti u domenu JPP-a zanemarljive. Odgovornost u pružanju javnih usluga i izgradnji javne infrastrukture prvenstveno leži na entitetima i kantonima. Republika Srpska je usvojila zakon o JPP 2009. godine, međutim Federacija BiH još uvijek nije ponudila sveobuhvatni zakon, iako je deset kantona donijelo relevantne zakone prema svojoj nadležnosti. Distrikt Brčko također ima svoj zakon o JPP iz 2010. godine. Uprkos tome što ima zakon o JPP, RS nema uspostavljenju centralnu jedinicu JPP. Komisija za koncesije Republike Srpske djeluje kao centralno nezavisno regulatorno tijelo za koncesije i do sada je odobrila 329 koncesija, uglavnom u oblastima izgradnje mini hidroelektrana, davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta, vađenja vode za piće i vađenja građevinskog kamena. Ovo ukazuje da je Republika Srpska prvenstveno ustupila svoje prirodne resurse, dok je u ovom procesu izostao značajan razvoj javne infrastrukture i unapređenje javnih usluga. U FBiH je okvir

koji se tiče koncesija mnogo komplikovaniji u poređenju sa RS-om, ali je sličan načinu regulisanja JPP, s obzirom da postoji poseban zakon o koncesijama i u FBiH ali i u zasebnim kantonima

Bosni i Hercegovini nedostaje iskustva u implementaciji projekata JPP. Na ovaj složeni pravni okvir utiče složena ustavna struktura Bosne i Hercegovine. Nepostojanje adekvatne zakonske regulative otežava nedostatak plana razvoja u ovoj oblasti. Štaviše, Bosni i Hercegovini nedostaje stručnost neophodna za projekte JPP i institucije koje bi mogle unaprijediti pripremni proces za ove složene inicijative (Zaimović, 2017).

Pravni okvir za JPP u BiH sastoji se iz 12 zakona. Republika Srpska i Brčko Distrikt imaju zakon o JPP, dok zakon o JPP u Federaciji BiH još uvijek nije usvojen, međutim svi kantoni imaju zakon o JPP.

3.3.2. Izvori prava za JPP u BiH

3.3.2.1. *Zakon o JPP RS-a*

JPP u RS-u regulisano je zakonom o JPP (Službeni glasnik RS, 2020). Prema ovom zakonu, JPP je definisano kao dugoročan oblik oba navedena sektora koji je moguće realizovati tako što će se udružiti resursi, kapital i stručna znanja kako bi se zadovoljile javne potrebe. Ovu saradnju moguće je ostvariti osiguranjem finansiranja sa svrhom pružanja javnih usluga u oblastima u kojima se pružaju usluge.

Cilj zakona je stvaranje jasnog i nediskriminatornog pravnog osnova i da utvrdi uslove pod kojima je moguće ostvariti JPP. Zakon definiše specifične ciljeve koje JPP ima:

- dogovor i izvedba projekata na osnovu kojih javni partner može na kvalitetniji način odgovoriti da odgovori na svoje obaveze i da efikasnije koristi prihode,
- stvaranje novih izvora prihoda,
- stvoriti prirodnu tržišnu raspodjelu rizika između oba sektora,
- stvoriti dodatnu vrijednost putem alokacije resursa i znanja oba sektora,
- povećati produktivnost, konkurenciju i korištenje privrednih kapaciteta obje vrste subjekata i
- postići visok nivo transparentnosti kada su u pitanju izbor i dogovaranje..

Javni partner, prema Zakonu o JPP (2020), mogu biti:

- Vlada RS, tačnije njeno ministarstvo koje ima nadležnost, socijalno-sigurnosni fondovi i ona javna preduzeća čiji je većinski vlasnik RS,
- Jedinice lokalne samouprave i oni subjekti čiji je lokalna samouprava većinski vlasnik.

Učešće javnog partnera može biti u obliku uloga u stvarima, pravima ili novcu kroz plaćanje redovne naknade privatnom partneru za njegove usluge. Privatni partner je ono pravno lice koje se osniva po uzoru na zakone. Predmet JPP je obično gradnja, održavanje i korištenje imovine sa ciljem zadovoljenja potreba u sektorima kao što su saobraćaj, obrazovanje, zdravstvo i sl.

3.3.2.2. Zakon o JPP BD BiH

Prema zakonu o JPP Brčko Distrikta, JPP predstavlja dugotrajan odnos između oba partnera zasnovan u svrhu realizovanja projekata (Sl. glasnik Brčko Distrikta BiH, 2010). Projekat može imati status JPP-a ako mu je svrha izvođenja radova u nadležnosti javnog tijela. Pored toga, partner privatnog sektora mora snositi određene rizike koji se odnose na realizovanje projekta, te mora finansirati realizaciju projekta, u cjelosti ili djelimično.

Procedure koje se odnose na odabir partnera su provedene na osnovu sljedećih načela:

- Jednak tretman podrazumijeva izbacivanje svake vrste diskriminatornih radnji na bilo kojoj razini;
- Transparentnost podrazumijeva da javni partner koji ima namjeru da izabere privatnog za konkretne projekte javno objavljuje svoje intencije da obezbijedi uslove za fer konkurenciju;
- Proporcionalnost podrazumijeva da svaka mjera poduzeta u cilju odabira partnera mora odgovarati postizanju željenog cilja, imati minimalan uticaj na ekonomsku aktivnost i izbjegavati nametanje pretjeranih, nesrazmjernih tehničkih, profesionalnih ili finansijskih zahtjeva tokom procedura;
- Međusobno priznanje podrazumijeva prihvatanje tehničkih standarda od strane javnog tijela, profesionalnih kvalifikacija i certifikata korištenih u EU zemljama.
- Zaštita javnog interesa podrazumijeva da se prilikom odlučivanja o odobrenju projekata mora obratiti pažnja na: potrebu vezanu za finansiranje, potrebu povezanu sa poboljšanjem usluga i potrebu povezanu sa korištenjem specifičnih znanja.
- Zaštita prava pojedinca podrazumijeva to da odluke o izboru partnera treba da budu opravdane i podložne sudskom preispitivanju u skladu sa zakonom;
- Princip slobodne konkurencije podrazumijeva to da poziv za podnošenje ponuda mora biti sastavljen od jednakih uslova i objektivnih kriterijuma u cilju osiguranja da maksimalni broj sposobnih ponuđača može učestvovati u procesu odabira privatnog partnera, te spriječiti stvaranje monopola;
- Princip zaštite životne sredine i održivog razvoja podrazumijeva da se u planiranju i realizaciji projekata mora voditi računa o zaštiti prirodnog i historijskog okruženja radi očuvanja ekološke ravnoteže i prirodnih resursa za buduće generacije.

3.3.2.3. Zakon o JPP Federacije BiH (prijedlog)

Javno-partnerstvo se odnosi na odnos između javnog i privatnog partnera koji se uspostavlja kroz ugovor sa svrhom realizovanja JPP projekata. Ciljevi JPP su:

- obezbijediti transparentan, nediskriminatoran i jasan pravni okvir, u proceduri koja je definisana zakonom, uspostaviti uslove pod kojim privatna pravna lica mogu realizovati projekte,
- stvoriti osnovu za uspješan dogovor i izvođenje JPP projekata, za efikasnije korištenje javnih i opštih dobara,
- kreiranje novih izvora prihoda, infrastrukture i usluga,
- osigurati tržišnu distribuciju rizika među javnim i privatnim partnerima,
- obnova vrijednosti javnih i općih dobara,
- povećati efikasnost, produktivnost i konkurenciju,
- racionalna upotreba javnih dobara,
- obavezna edukaciju i obuku za sve učesnike u postupcima JPP.

Javni partner može biti javno tijelo koje s partnerom iz privatnog sektora potpisuje ugovor, ili javno tijelo koje je povezano članstvom. Privatni partner se odnosi na domaće ili strane privatne pravne osobe, fizičke osobe ili fizičke osobe registrovane za obrtničku djelatnost, koje su odabrane putem provedenog postupka i koje potpisuje ugovor ili uspostavlja članstvo.

Predmet JPP obuhvata projektovanje, izgradnju, renoviranje, rekonstrukciju i održavanje objekata za koji zadovoljavaju javne potrebe. JPP je moguće implementirati u ovim sektorima koji služe javnim potrebama. Partner iz privatnog sektora preuzima od partnera iz javnog sektora projektovanje ili izgradnju objekta uz preuzimanje jedne ili više odgovornosti poput finansiranja, upravljanja i održavanja, kako bi se korisnicima pružile javne usluge.

Također preuzima pružanje javnih usluga krajnjim korisnicima iz nadležnosti javnog partnera. Partner iz javnog sektora ima mogućnost da partneru iz privatnom sektora dodijeli određenu imovinu ili prava. Oba partnera preuzimaju odgovornost za rizike na koje mogu uticati i cilju poštenog upravljanja rizicima tokom trajanja JPP projekta. Uz to može koristiti upravljačke, tehničke, finansijske i inovativne sposobnosti koje ima privatni partner.

4. SPECIFIKUM ILI POSEBNOST UGOVORA O JPP

4.1. Rizici u projektima JPP-a

Postoje mnogi rizici povezani s projektima javno-privatnog partnerstva u različitim kontekstima. Ke *et al.* (2011) navode potencijalne rizike u projektima JPP koji se nalaze tabeli 3.

Tabela 3. Potencijalni rizici projekata JPP

Faktor rizika	Objašnjenje
Korupcija	Korumpirani članovi lokalnih vlada koji zahtijevaju mito ili nezaslužene vrste nagrada.
Intervencija vlade	Javni sektor se može neopravdano miješati u privatizovane objekte/usluge.
Kamatna stopa	Nepredviđena lokalna kamatna stopa zbog nezrelog lokalnog ekonomskog i bankarskog sistema.
Inflacija	Nepredviđena lokalna stopa inflacije zbog nezrelog lokalnog ekonomskog i bankarskog sistema.
Loše donošenje političkih odluka	Državni službenici više uzimaju u obzir postignuća u karijeri ili kratkoročne ciljeve ili lične interese, ili donose odluke sa malo iskustva u javno-privatnom partnerstvu itd., što rezultira lošim političkim procesom donošenja odluka.
Odobrenja i dozvole	Kašnjenje ili odbijanje odobrenja projekta i dozvole od strane lokalne samouprave.
Finansijski rizik	Loše finansijsko tržište ili nedostupnost finansijskog instrumenta što rezultira poteškoćama u finansiranju.
Tehnološki rizik	Usvojena tehnologija ne bi bila zrela ili sposobna da ispuni zahtjeve.
Vremenski uslovi	Loši ili neočekivani vremenski uslovi.

Promjene u potražnji	Promjene u potražnji od strane drugih faktora, tj. društvenih, ekonomskih itd., osim isključivog prava.
Rizici povezani sa plaćanjem	Potrošač/vlada ne bi bili u mogućnosti ili voljni da plate, zbog društvenih ili drugih razloga.
Organizacijski rizici	Zbog nepravilne organizacije i koordinacije može doći do povećanja troškova transakcije ili spora.
Promjene porezne regulative	Nedosljedna primjena porezne regulative od strane centralne ili lokalne vlasti.

Izvor: Adaptacija autora prema Ke et al. (2011)

Dakle, različiti faktori rizika koji mogu značajno uticati na uspjeh projekata JPP. Ključni rizici uključuju korupciju, gdje službenici lokalne vlasti mogu tražiti mito, i vladinu intervenciju, gdje može doći do neopravdanog miješanja u privatizovane usluge. Ekonomski rizici, kao što su fluktuacije kamatnih stopa, inflacija i nestabilnost finansijskog tržišta, takođe predstavljaju izazove, posebno u manje zrelim ekonomijama.

Ostali rizici uključuju operativna i organizaciona pitanja, kao što su kašnjenja u odobrenjima, upotreba neadekvatne tehnologije ili loše donošenje odluka od strane državnih službenika sa ograničenim iskustvom u JPP. Osim toga, promjene u potražnji ili nemogućnost potrošača ili vlada da izvrše plaćanja mogu potkopati održivost projekta. Upravljanje ovim rizicima je ključno za osiguranje da se projekti JPP uspješno završe i da daju dugoročne koristi.

Analiza rizika i upravljanje su ključni aspekti donošenja odluka u građevinskim kompanijama. Građevinska industrija, zajedno sa svojim klijentima, široko je poznata po tome što se susreće sa značajnim rizicima svojstvenim njenim aktivnostima, procesima, okruženju i organizacijskoj strukturi. Uobičajeno je da se mnogi projekti suočavaju s izazovima u pogledu ispunjavanja rokova, procjena troškova, standarda kvaliteta i ciljeva, dijelom zbog nesavršenosti u inženjeringu, dizajnu i nepredvidivih prirodnih faktora. Iako se promjene ne mogu u potpunosti eliminirati, učinkovito upravljanje rizikom može ublažiti njihov utjecaj. U realizaciji projekata JPP, rizik je inherentan proces koji je nemoguće potpuno iskorijeniti, međutim može se učinkovito upravljati rizikom. Upravljanje rizikom u projektima je proaktivan pristup koji uključuje suradnju sa stakeholderima kako bi se rizici minimizirali i maksimizirale mogućnosti u projektnim odlukama. Okvir za upravljanje ovim rizicima uključuje strukturirani proces, koji obuhvata četiri ključna koraka: identifikaciju

rizika, analizu implikacija, proaktivne odgovore na minimiziranje rizika i odgovarajuće planiranje za vanredne situacije (Abd Karim, 2011).

Osnova JPP počiva na principu da rizike treba dodijeliti onoj strani koja je najsposobnija da njima efikasno upravlja. Razvijanje odgovarajućeg plana odgovora na rizik zahtijeva ne samo identifikaciju rizika već i procjenu njihovih uticaja, što je izazovan zadatak zbog složenih interakcija između ovih rizika. Efikasno upravljanje projektnim rizikom je ključno za uspješno strukturiranje projekta, koje se sastoji od dvije glavne faze: analize rizika i upravljanja rizikom. Analiza rizika počinje kvalitativnom analizom, fokusirajući se na identifikaciju i procjenu rizika, i kvantitativnom analizom, kojom se rizici procjenjuju numerički. Faza upravljanja rizikom uključuje identifikaciju odgovora, njihovu implementaciju, praćenje njihove djelotvornosti, određivanje prioriteta mjera odgovora i praćenje statusa projekta. S obzirom na to da su mnogi rizici u projektima JPP međusobno povezani i imaju višestruke posljedice, donosiocima odluka postaje izazov da precizno prate njihovo porijeklo. Umjesto da se bave osnovnim uzrocima, oni se često fokusiraju na neposredno prethodne aktivnosti. Pareto princip (pravilo 80-20) sugerira da većina efekata proizlazi iz manjeg broja uzroka, naglašavajući važnost identifikovanja vitalnih rizika u projektima JPP za maksimiziranje koristi (Iyer i Sagheer, 2010).

Zaimović (2017) navodi sljedeće specifične rizike JPP-a u BiH:

- Proces odobravanja projekata JPP zahtijeva jasno definisana ovlašćenja i procedure u javnom sektoru kako bi se obezbedio adekvatan projekat i efikasno upravljanje u toku faza razvoja JPP projekata..
- Presentacija i privatizacija JPP - Složena tehnička priroda ovih projekata može dovesti do nesporazuma o željenim koristima i opravdanosti njihovog korišćenja. Na JPP se ponekad gleda kao na prikrivenu privatizaciju. Takvi nesporazumi mogu prouzrokovati široke debate u vezi toga da li partneri pretjerano profitiraju pružanjem javnih usluga. Stoga je ključno pripremiti indikatore za socio-ekonomsku opravdanost JPP i uspostaviti kvalitetan, transparentan nadzor nad pružanjem usluga.
- JPP su složena u svim fazama koje uključuju pripremu, nabavku i finansiranje za šta je potrebno veliko znanje.
- JPP nisu solucija za loše projekte. Vlasti nerijetko daju prijedloge investicionih projekata niske kvalitete, sa očekivanjem da će privatni sektor ponuditi praktične solucije. Odnosno, JPP se biraju zato što javnom sektoru nedostaju alternative. Primjeri uključuju transportne projekte sa malom potražnjom i projekte gdje se nije uspio odrediti idealan vid finansiranja. Prije svega je nužno procijeniti da li je projekat opravdan, pa zatim utvrditi da li je korištenje JPP-a kao modela implementacije projekta opravdano.
- Najčešća pitanja u prijedlozima su:
 - Nedostatak dokumentacije - nepotpuni prijedlozi projekata, nedostatak studija ekonomske opravdanosti ili pred-studija izvodljivosti i prijedlozi koji imaju nejasne finansijske uticaje.

- Neusklađenost projektnih prijedloga sa sektorskim razvojnim planovima i strategijama.
- JPP sa unaprijed odabranim partnerom.
- Izbor partnera putem direktnog dogovora.

4.2. Pojam ugovora o javno-privatnom partnerstvu

Javni ugovor je pravni koncept koji reguliše JPP. Na osnovu Zakona o JPP i koncesijama, ovaj ugovor mora biti zaključen pismeno. Javni ugovor, kao oblik JPP ugovora, okarakterisan je kao nepotpun i složen. Složeni ugovor podrazumijeva visoke troškove izrade, praćenja i implementacije, što u početku može odvratiti javnog partnera od angažovanja u projektu JPP i navesti ga da odluči da samostalno preduzme određene aktivnosti, čak i uz rizik od lošeg izvršenja. Iako je ove argumente teško osporiti, oni ne bi trebali obeshrabriti potencijalne učesnike u JPP, ali svakako zahtijevaju oprez i veliko znanje i iskustvo u izradi javnih ugovora. U pregovorima za zaključivanje konkretnog ugovora o javno-privatnom partnerstvu dolaze do izražaja brojne posebnosti u odnosima između strana koje zahtijevaju detaljne ugovorne aranžmane. U svakom slučaju, radi se o složenim pravnim poslovima koji zahtijevaju stručno znanje i iskustvo, koji potencijalno otežavaju pregovarački proces za zaključivanje ugovora. Opisani pregovarački proces bio bi efikasniji ako bi se sa "konfrontacijskog ugovaranja", koje se oslanja na obostranu namjeru da se iskoristava druga ugovorna strana, prebaci na "pristup zasnovan na partnerstvu" ugovaranju. U ovom pristupu, obje strane traže koristi za sebe dok istovremeno pronalaze načine da se međusobno uspješno podrže (Cvetković, 2015).

Ugovori o javno-privatnom partnerstvu se definišu na različite načine, ponekad kao administrativno-pravni ugovori ili kao ugovori o javnoj nabavci. Predstavljaju jedinstvene oblike javnih nabavki. JPP ugovori mogu biti strukturirani kao ugovori o javnim nabavkama ili ugovori o koncesijama. Kad je strukturiran kao koncesijski ugovor, on spada u karakteristike JPP-a prema zakonima o koncesijama, gdje se određeni poslovi iz nadležnosti organa javne vlasti mogu preneti isključivo koncesijom za radove ili usluge prema sektorskim zakonima o koncesijama. Ugovor o JPP je sui generis, definisan zakonima specifičnim za JPP. Zakonske definicije variraju, često definišući ugovore o JPP ili u okviru definisanja osnovnih koncepata koji se odnose na ugovore o JPP. Ove definicije se generalno slažu da je ugovor o JPP sporazum između oba partnera, ili između javnog partnera i društva posebne namjene. Ako nije eksplicitno definiran, pravni koncept JPP institucije definira se poput oblika saradnje oba sektora koji se ostvaruje ujedinjenim naporima, udruživanjem resursa, kapitala i stručnosti za zadovoljavanje javnih potreba (javnog interesa) kroz finansiranje. Za izgradnju, rehabilitaciju, rekonstrukciju, upravljanje ili održavanje infrastrukture, pružanje usluga i izgradnju kompleksnih objekata, u cilju zadovoljenja javnih potreba. Ovi ugovori imaju svoje specifičnosti, kao što su dozvoljavanje samo javnih i privatnih partnera kao ugovornih strana, vremensko ograničenje trajanja ugovora, prenos javne imovine na javnog partnera po isteku ugovornog perioda, zakonski propisan sadržaj ugovora i odobravanje ugovora od strane javnog organa, između ostalog (Zaimović, 2017).

4.2.1. Vrste ugovora

Ugovori o JPP obično obuhvataju duge periode, čineći prilagođavanja tokom njihovog životnog vijeka neizbežnim i izazovnim za izbjegavanje. Na primjer, napredak u energetskej efikasnosti i građevinskim tehnologijama često uvode nove zakonske obaveze. Isto tako, evoluirajući zahtjevi u informatičkoj tehnologiji, sigurnosnim mjerama i korisničkim preferencijama često zahtijevaju prilagođavanje specifikacija zgrade. Demografske promjene u okruženju projekta dodatno naglašavaju poteškoće u predviđanju svih budućih scenarija u dizajnu ugovora. Osim toga, potreba za modifikacijama može se pojaviti brzo, ponekad tokom faze izgradnje, otkrivajući neadekvatnosti u početnim prijevodima dizajna od strane arhitekata (Van Garsse, Van den Broek i Buyck, 2016).

Ugovori o JPP mogu se kategorizirati u dvije vrste na osnovu njihovog trajanja: kratkoročni ugovori obično su u trajanju do pet godina, ponekad i do deset, dok dugoročni ugovori, koji se često nazivaju nepotpuni ugovori, prelaze dvanaest godina. Izrada ovih ugovora, koji uključuju sporazume između državnih organa i privatnih operatera, predstavlja značajne izazove koji zahtijevaju i pravnu i tehničku ekspertizu. Primarni izazov leži u uspostavljanju ravnoteže između početnih troškova pripreme, koji doprinose nekompletnosti ugovora, i transakcionih troškova koji mogu nastati iz potencijalnih ponovnih pregovora. S obzirom na to da su ex-post oportunitizam i ponovni pregovori značajni rizici u ugovorima o JPP-u, naponi bi trebali biti usmjereni na ublažavanje ovih rizika kako bi se spriječilo neuspjeh ugovora. Da bi se efikasno upravljalo ovim izazovima, mora se implementirati nekoliko ključnih procedura. Prvo, rizike treba dodijeliti stranama koje su najbolje opremljene da ih nose. Drugo, treba garantovati ekonomsku i finansijsku ravnotežu, posebno za rizike koje snosi javni partner. Treće, isplate treba da budu vezane za rezultate i rezultate rada kako bi se osigurala odgovornost. Pored toga, ključno je da se obaveze pobjedničke ponude ispoštuju nakon potpisivanja ugovora, čime se ograničavaju pregovori nakon nadmetanja. Na kraju, trebalo bi uspostaviti jasne uslove za prijevremeni raskid ugovora kako bi se obezbijedio okvir za upravljanje nepredviđenim okolnostima. Izbor između kratkoročnih i dugoročnih ugovora uglavnom zavisi od početnih ulaganja ili potrebnih zakupnina. Historijski gledano, JPP su često favorizovala dugoročne ugovore zbog finansijskih razloga. Iako je finansiranje i dalje kritično, rizici povezani sa ovim ugovorima postali su izraženiji, posebno u zemljama u razvoju gdje su osiguranje finansijske održivosti i upravljanje rizicima najvažniji problem (Cunha Marques i Berg, 2011).

Da bi se izvršio kompletan JPP projekat, potrebno je izraditi više ugovora. Složenost modela JPP projekta često rezultira zamršenim ugovornim oblicima i pravnim strukturama. U mnogim slučajevima, ovi ugovori su neimenovani i potpadaju pod poslovno i obligaciono pravo. Imenovani ugovori kao što su ugovori o izgradnji, uslugama, licenciranju i ugovori o mandatu su također od suštinskog značaja. Svaki JPP projekat zahtijeva jedinstven pristup, jer ne postoji šablon za sve. U smislu ugovorne tehnike, ugovori se mogu podijeliti na glavni ugovor, pomoćne ugovore i anekse ugovora. Izazov je pokriti sve što je potrebno u jednom ugovoru, posebno za kompleksne infrastrukturne JPP ugovore. Pored glavnog ugovora koji

reguliše osnovni odnos između javnog i privatnog partnera, neophodni su i drugi ugovori jer uključuju druge učesnike koji djeluju kao kooperanti. Razmatraju se i pristupi konzorcijuma, gdje više kompanija zajednički preduzima projekat. Ugovori o konzorcijumu su isključivo ugovorni i nisu zakonski regulisani na domaćem ili međunarodnom planu. Oni uključuju više preduzeća koja udružuju snage kako bi postigli poslovni poduhvat, sličan konceptu projektima JPP. Ono što izdvaja projekte JPP je potencijalna ugovorna obaveza uspostavljanja mreže za razvoj projekata. Više učesnika može formirati mrežu za razvoj projekata za upravljanje dodeljenim projektom JPP, koji prestaje da postoji na kraju ugovornog perioda (Trivun, 2017).

4.2.2. Posebni načini ugovaranja

Posljednjih godina, ugovori o JPP često su patili od pretjerane rigidnosti, bez odredbi za rješavanje nepredviđenih okolnosti, što ima značajne nedostatke. Ovi projekti, koji obično traju više od 25 godina, složeni su zbog faktora kao što su regulatorni okviri, kapitalni intenzitet, oslanjanje na ekonomsku i političku stabilnost, institucionalni kapaciteti i izazov efikasnog upravljanja alokacijom rizika. Tokom njihovog dugog trajanja, mogu se dogoditi nepredvidivi događaji poput tehnološkog napretka, a provjera određenih događaja, kao što su naponi izvođača da poboljšaju sigurnost ili kvalitet, može biti teška. Shodno tome, rigidnost ugovora o JPP-u i vjerovatnoća ponovnog pregovaranja postali su sastavni problemi u gotovo svim aranžmanima JPP danas. JPP ugovori su inherentno nekompletni, jer je nemoguće predvidjeti svaki budući scenario za bilo koji ugovorni aranžman. Javnim ugovorima generalno nedostaje fleksibilnost u reagovanju na neočekivane situacije, što često zahtijeva formalne ponovne pregovore i dovodi do povećanog broja sudskih sporova. Ugovori o JPP, posebno, imaju tendenciju da budu pretjerano rigidni i previše detaljni (npr. dugoročne prognoze saobraćaja koje se koriste kao osnova za finansijsku kompenzaciju), što može zarobiti javni subjekt u nepredviđenim klauzulama o nepredviđenim situacijama. Fleksibilni ugovori pokušavaju da riješe neizvjesnosti uspostavljanjem smjernica za ponovno razmatranje trgovinskih uslova, dok rigidni ugovori unaprijed definišu uslove prije ulaganja, često bez fleksibilnosti za prilagođavanje na osnovu nepredviđenih događaja kao što je fluktuirajući obim prometa. Oba pristupa imaju za cilj da upravljaju inherentnom nekompletnošću ugovora, ali mogu izazvati oportunističko ponašanje (na primjer, agresivno licitiranje ili promjene ugovora potaknute političkim motivima), što dovodi do nepoželjnih ponovnih pregovora (Domingues i Zlatković, 2015).

Oblici ugovaranja pojedinih dijelova projekata su raznoliki i proističu iz brojnih zakonskih rješenja, poslovne prakse, sudskih presedana, stručnih i naučnih doprinosa u ovoj oblasti. Uz to, postoje i drugi ugovori koje je iznjedrila poslovna praksa, kao i potreba za pravnim regulisanjem situacija koje nisu obuhvaćene u zakonodavstvu. Ovom praksom došlo je do pojave raznih ugovora koji su ukorijenjeni u opću teoriju ugovora. Pored osnovnog ugovora o građenju, zakonski definisanog u smislu izvođenja radova na osnovu kojih je izvođač obavezan da na jasno definisanom zemljištu i u jasno definisanom roku izgradi određeni objekat prema predviđenom projektu, ili na tom zemljištu izvoditi druge građevinske radove

ili postojeću strukturu, pri čemu naručilac pristaje da za nju plati određenu cijenu, načini ugovaranja se mogu pojaviti i kao (Trivun, 2017):

- Nosilac projekta - nosilac ugovora "ključ u ruke",
- Kompletna usluga - l'ensemble,
- Posebni ugovori - zasebni ugovori, i
- Sveobuhvatni ugovor za sve radove - sveobuhvatni ugovor.

4.3. Projekt ugovora

Prilikom sastavljanja ugovora o JPP ključno je imati u vidu da se njima utvrđuju prava i obaveze za ugovorne strane, a to su pravna lica koja su dobrovoljno sklopila ugovor. U slučaju ugovora o JPP, ovo uključuje javnog partnera s jedne strane i privatnog partnera ili posebno namjensko društvo osnovano od strane odabranog ponuđača s druge strane. Ono što karakteriše odnose JPP je da se interesi učesnika izražavaju kroz ispunjavanje obaveza koje nose javnopravni element. Ugovori o JPP su dugoročni ugovori, pa je njihovo trajanje ograničeno i zavisi od odluke organa javne vlasti koji dodjeljuje ugovor. Stoga je pitanje raskida (isteka) ugovora ključno, jer istekom ovog ugovora nastaje obaveza privatnog partnera da javnom partneru prenese javnu imovinu. Realizacija cjelokupnog JPP projekta zahtijeva kreiranje više ugovora. Složenost modela JPP projekta zahtijeva da ugovorni oblici i pravne konstrukcije mogu biti veoma zamršene. U mnogim slučajevima može se raditi o neimenovanim ugovorima. Imenovani ugovori također postoje, poput ugovora o izgradnji, ugovora o uslugama, ugovora o licenciranju, agencijski ugovori i drugi (Zaimović, 2017).

4.3.1. Ugovorne odredbe i sadržaj ugovora

Ugovorne elemente o JPP moguće je sumirati na sljedeći način (Trivun, 2017):

- obavezne ugovorne elemente utvrđene zakonskim aktima,
- imanentne elemente povezane sa pravnim institutom JPP-a
- elemente koji su utemeljeni na osnovu opšteg pravnog režima i
- one ostale.

Osim navedenih elemenata, u zavisnosti od predmeta, vrijednosti i drugih okolnosti JPP projekta, primarni ugovor može uključivati dodatne odredbe. Oni infrastrukturni projekti koji su složeni bi trebali u idealnom slučaju strukturirati svoj ugovorni okvir tako da je osnovni sadržaj predstavljen u glavnom ugovoru, dok se druga pitanja rješavaju na drugim mjestima kao što su specifični ugovori i aneksi koji se odnose na glavni ugovor. Također je moguće upotrebljavati tehniku gdje su tehnička pitanja posebno regulirana samo kroz anekse glavnog i drugih ugovora. Svi ovi ugovori, uključujući i druge koji nisu eksplicitno pomenuti, podliježu opštim principima ugovornog prava. Trajanje ugovora predstavlja značajnu komponentu, jer ugovorni odnosi prestaju na različite načine prvenstveno u

zavisnosti od dva faktora: trajanja ugovornog odnosa i pridržavanja ugovorne discipline (Trivun, 2017).

4.3.2. Raskid ugovora

Kako navodi Trivun (2017), raskid predstavlja način na koji važeći ugovor koji nije u potpunosti ispunjen ili je samo djelimično ispunjen prestaje da važi. Raskidom se suspenduje dalja implementacija ugovora dok on ostaje pravno valjan. Oni koji nisu pravno valjani se ne raskidaju već se poništavaju sa retroaktivnim dejstvom od momenta zaključenja, čime se praktično čine kao da nikada nisu postojali. Osnovi za poništenje obično postoje u trenutku sklapanja ugovora, dok razlozi za raskid nastaju nakon sklapanja ugovora. Raskid se razlikuje od otkazivanja ugovora. Otkazivanje se odnosi na jednostranu izjavu jedne strane da raskine ugovor odnos na neograničen period i da prospektivno djeluje. Do raskida ugovora može doći i sporazumom ugovornih strana, pri čemu one mogu sporazumno raskinuti ugovor prije njegovog ispunjenja.

Ugovorne odredbe mogu također omogućiti svakoj stranci pravo da jednostrano raskine ugovor nakon ispunjavanja određenih uslova. Međusobni raskid dešava se onda kada oba partnera odustanu od važećeg ugovora prije nego što se desi njegovo ispunjavanje, zasnovanog na načelu raspoloživosti, po kojem se ugovorni odnosi uspostavljaju, mijenjaju i raskidaju voljom ugovornih strana. Međusobni raskidanje zakonski je dozvoljeno samo u onom slučaju u kojem pravno valjan ugovor nije ispunjen. Raskidanje pravne obaveze nakon potpunog ispunjenja ne raskida postojeći ugovor, već predstavlja sklapanje potpuno novog ugovora koji se odnosi na isti predmet. S obzirom na njegovu pravnu prirodu ugovora, međusobni raskid zahtijeva sve preduslove potrebne za punovažnost osnovnog ugovora: slobodno izraženu namjeru, ugovornu sposobnost strana, mogućnost, zakonitost, određenost ili odredivost obaveze, vrijednost obaveze, obostrano i valjano izražavanje namjere, posebno potrebna forma i potencijalno javnobilježnička ovjera potpisa (Trivun, 2017).

4.4. Upravljanje ugovorom

Upravljanje ugovorom o JPP ključna je faza u implementaciji procedura JPP. Upravljanje zavisi od tipa JPP projekta i uključenih solucija. Ovo je veoma važno u svim fazama ugovora, dok se upravljačke faze dijele u sljedeće kategorije: upravljanje pripremnom fazom, upravljanje fazom dodjele ugovora, upravljanje izvršenjem ugovora i upravljanje nakon projekta. Za uspješno upravljanje implementacijom ugovora, partner javnog sektora je dužan da osigura potrebne ljude i tim koji se sastoji od pojedinaca sa odgovarajućim znanjem, radnim iskustvom, vještinama, sposobnostima i ovlaštenjima. Važno je da ovi stručnjaci posjeduju i snažne komunikacijske vještine, sposobnosti da se riješi problem, kao i spremnost i sposobnost za izgradnju dobrih međuljudskih odnosa. Tokom faze pružanja javnih usluga, od suštinskog je značaja da javni partner obezbijedi efikasan nadzor standarda i kvaliteta pruženih usluga (Trivun, 2017).

Ovo zahtijeva adekvatne ugovorne odredbe koje definišu i mjere metode i standarde, obično uključene kao aneksi uz glavni ugovor, čineći ih njegovim sastavnim dijelom. Ove obaveze mora da ispuni privatni partner i obuhvataju aspekte kao što su organizacija rada, procedure za obezbjeđivanje efikasnog internog i eksternog nadzora standarda usluga i obračun finansijskih kazni ukoliko pružene usluge ne ispunjavaju dogovorene nivoe. Ove odredbe moraju obuhvatiti prava i obaveze ugovornih partnera, kao što je obaveza privatnog partnera da javnom partneru omogući pristup lokacijama za pružanje usluga, inspekciju svih procedura, pregled relevantne dokumentacije, finansijske evidencije, nadzor implementacije projekta, kontrolu kvaliteta završeni radovi, kao i pristup svim ostalim relevantnim dokumentima (Trivun, 2017).

Veliki infrastrukturni projekti su sami po sebi složeni, nelinearni i dinamični, uključujući brojne stakeholdere sa međuzavisnim ulogama i specifičnim neizvjesnostima. Ovo povećano učešće zainteresovanih strana povećava interakciju i nepredvidivost, čineći ishode težim za predviđanje, a projekte ranjivijim na varijacije tokom dužih perioda. U kontekstu javno-privatnog partnerstva, mnogi naučnici ističu neophodnost da ugovori budu dinamični ili prilagodljivi potencijalnim izazovima, omogućavajući ponovno pregovaranje. Javni ugovori imaju tendenciju da budu nefleksibilni kada su suočeni sa neizvjesnostima, zbog čega je potrebno ponovno pregovaranje tokom izvršenja zbog svoje inherentne nekompletnosti i nemogućnosti da se predvidi svi budući događaji. Uvedeni su različiti mehanizmi za povećanje fleksibilnosti ugovora (Demirel *et al.* 2019).

Na primjer, podjela ugovora o infrastrukturi JPP na dugoročnu koncesiju za izgradnju i održavanje infrastrukture i kratkoročni ugovor za menadžerske usluge, ili korištenje modela ponovnog pregovaranja koji omogućava vladama da uporede različite mjere kao što su prilagođavanje putarine ili produženje ugovora. Dodatno, korištenje SWOT analize kao alata za dogovor o većoj fleksibilnosti ugovora kroz redovne procjene potencijalnih koristi i zamki je još jedan predloženi pristup.

Mnoge zemlje su razvile standardizovane ugovore o JPP i priručnike za rješavanje ovih izazova. Primjeri uključuju britansku standardizaciju PF2 ugovora, holandski DBFM model za infrastrukturu i novozelandski standardni obrazac ugovora o javno-privatnom partnerstvu. Ovi standardi obično dozvoljavaju ponovno pregovaranje u promjenjivim okolnostima i uključuju protokole za rukovanje varijacijama, osiguravajući transparentnost u promjenama cijena. Ako se započnu ponovni pregovori, javni i privatni partneri pregovaraju o mjerama za kompenzaciju svih gubitaka koje je pretrpio koncesionar, kao što su prilagođavanja pokrića servisiranja duga, pokrića trajanja kredita, interne stope povrata i prihoda (Xiong i Zhang, 2016).

4.5. Rješavanje sporova

S obzirom na dugoročnu prirodu JPP projekata, sporovi će se vjerovatno pojaviti tokom različitih faza implementacije ugovora. Stoga je ključno uspostaviti mehanizme za brzo i

efikasno rješavanje ovih sporova kako bi se izbjegla nepotrebna odlaganja. Rješenja treba da uzmu u obzir i trenutno pitanje i šire implikacije za nastavak projekta. Sporovi mogu nastati prilikom dodjele ugovora, tokom izvršenja i nakon isteka ugovora. Sporovi nastali tokom dodjele ugovora povezani su sa načinom vršenja dodjele ugovora. Ako je dodjela usklađena sa propisima ZJNBiH, sporovi će se po ovom zakonu rješavati preko Ureda za reviziju žalbi ili Suda BiH u upravnom postupku. Ova metoda se primjenjuje samo ako se raspodjela u svim fazama striktno pridržava odredbi ZJN BiH. Ako su propisane specifične procedure koje se tiču dodjele projekata JPP, te procedure bi trebalo da definišu i način rješavanja sporova u vezi s tim. Generalno, takva rješenja bi slijedila pravila opšteg upravnog postupka, a odluke nadležnog organa javne vlasti bile bi konačne. Međutim, ove odluke se mogu pobijati pred redovnim sudovima kako je to određeno entitetskim zakonima i zakonom Brčko Distrikta BiH za redovne sudove (Trivun, 2017).

Neuspjesi i nepredviđeni rizici su neizbježni u projektima JPP zbog dugoročnih sporazuma i velike neizvjesnosti. I državni i privatni partneri obično nastoje riješiti probleme ponovnim pregovorima umjesto da se odmah upuštaju u sporove. Ako se ne razriješe, može doći do sporova koji narušavaju povjerenje privatnih investicija i ometaju održivi razvoj JPP. Mogu postojati različiti rizici, uključujući političke, pravne, razmjene, prihode, potražnju, okolišne i operativne rizike. Također su tu i prepreke kao što su duga odlaganja pregovora, neadekvatno iskustvo i vještine, te političke debate. Kritični faktori uspjeha za implementaciju JPP uključuju stabilno makroekonomsko okruženje, zajedničku odgovornost, konkurentne procese nabavke, stabilno političko i društveno okruženje i razumnu kontrolu vlade. Značaj imaju i egzogene i endogene determinante za ponovne pregovore o JPP projektima i faktore koji utiču na privremeni prekid, uključujući neispunjavanje obaveza od strane vlade ili privatnog sektora, zajednička neispunjenja obaveza i faktore koji nisu neizmireni (Zheng *et al.*, 2021).

4.6. Promjene okolnosti i postugovorni period

Za upravljanje neizvjesnošću u složenim projektima, istaknute su dvije ključne strategije: pravila ugovora i odnosi. Umjesto oslanjanja samo na detaljan ex-ante ugovor, predlaže se da upravljanje uključuje opšti formalni ugovor dopunjen neformalnim aranžmanima zasnovanim na međusobnim odnosima. Relaciono ugovaranje naglašava kooperativne pristupe kao što su partnerstvo, udruživanje, zajedničko ulaganje, dugoročno ugovaranje, zajednički mehanizmi podjele rizika i integrirano izvođenje projekta, gdje formalni ugovori definišu prava, odgovornosti i obaveze uključenih strana. Odnosi saradnje prepoznati su kao ključna dopuna formalnim ugovorima, pomažući u rješavanju problema. Uspjeh u JPP često zavisi od posvećenosti viših rukovodilaca i integracije različitih divizija i multidisciplinarnih timova. Osim toga, menadžeri JPP-a moraju biti obrazovani i vješti u upravljanju društvenim, konstrukcionim, operativnim i finansijskim aspektima projekata, pri čemu su od suštinskog značaja jake međuljudske, konceptualne, upravljanja projektima i komunikacijske vještine. Mehanizmi prilagođavanja su također od vitalnog značaja za rješavanje izazova u realizaciji infrastrukturnih projekata. Faktori uspjeha za velike i složene

projekte uključuju visok nivo saradnje između zainteresovanih strana, šampiona projekta, kompetentnog osoblja, inovativnih upravljačkih rješenja i sposobnosti da se iskoriste prilike. Rad u timu smatra se efikasnim oblikom saradnje, jer timovi mogu generisati širi spektar ideja, efikasnije odgovoriti na promjene i poboljšati povjerenje i komunikaciju. Povećana dostupnost informacija među projektnim akterima dodatno poboljšava odziv (Demirel *et al.*, 2019).

Po raskidu ugovora sva prava i obaveze prestaju, a sporovi se moraju rješavati putem suda, posredovanja ili arbitraže ako je dogovoreno. Ugovorom prestaju i rokovi garancije, zakonski ograničeni u trajanju, a najduži je desetogodišnja garancija za sigurnost i stabilnost zgrade. Ako se ugovor o JPP obnovi, izvršavanje postojećih obaveza nastavlja se prema novom ugovoru, koji slijedi iste procedure dodjele kao i originalni (Trivun, 2017).

5. REZULTATI I DISKUSIJA

Kada je u pitanju BiH, ustavno uređenje i podijeljene nadležnosti između upravnih nivoa značajno otežavaju implementaciju projekata javno-privatnog partnerstva. Iako postoji društveno prepoznavanje važnosti projekata JPP za razvoj infrastrukture i javnih usluga, praktična realizacija se suočava sa brojnim izazovima. Komplikovana zakonska regulativa i turbulentno političko okruženje ključni su negativni faktori. Pravni okvir za JPP sastoji se od 12 zakona, dok okvir za koncesije se sastoji iz 14 zakona, a ne postoji nacionalni zakon koji jednoobrazno reguliše pitanja JPP. Zakonodavni okvir je fragmentiran na različite administrativne nivoe – državu, entitete, kantone i Distrikt Brčko – što dodatno komplikuje proces implementacije.

Komisija za koncesije Bosne i Hercegovine, koja bi trebala služiti kao centralna jedinica za JPP i koncesije na nacionalnom nivou, nije bila značajnije aktivna, dok su aktivnosti u domenu JPP-a zanemarljive. Entitet RS uveo je zakon o JPP 2009. godine, ali nije uspostavio centralnu jedinicu za JPP, dok Federacija Bosne i Hercegovine nema sveobuhvatan zakon na entitetskom nivou, sa svakim kantonom koji ima svoje zakone.

Distrikt Brčko ima svoj zakon o JPP iz 2010. godine. Ovi faktori zajedno doprinose nedostatku koordinacije i efikasnosti u implementaciji projekata JPP. Bez centraliziranog i usklađenog pristupa, uz adekvatnu zakonsku regulativu i institucionalnu podršku, Bosna i Hercegovina će se boriti da se suoči sa izazovima i uspješno realizuje projekte JPP.

Postojeći pravni okvir u Bosni i Hercegovini ne obezbjeđuje na adekvatan način pravnu sigurnost za ugovorne strane u procesima iniciranja, pregovaranja, zaključivanja i izmjene ugovora o javno-privatnom partnerstvu. Prije svega, rascjepkanost zakona na različitim administrativnim nivoima – državi, entitetima, kantonima i Distriktu Brčko – dovodi do nedosljednosti i potencijalnih sukoba u zakonskim odredbama.

Ovaj nedostatak jedinstvenog nacionalnog zakona o JPP stvara nesigurnost i složenost za ugovorne strane. Drugo, nepostojanje centralizovane JPP jedinice na nacionalnom nivou, zajedno sa ograničenom aktivnošću postojećih komisija kao što je Komisija za koncesije, dodatno narušava podršku i uskraćuje smjernice potrebne za sigurno upravljanje ugovorima. Turbulentno političko okruženje i komplikovana zakonska regulativa stvaraju scenario u kojem nedostaje stabilnost i predvidljivost potrebni za sigurne sporazume o JPP. Bez koherentnog i podržavajućeg pravnog i institucionalnog okvira, ugovorne strane se suočavaju sa značajnim rizicima i neizvjesnostima, ometajući efikasno i pouzdano izvođenje JPP projekata.

Relativno malo i nerazvijeno tržište Bosne i Hercegovine ograničava kapacitet privatnog sektora da se uključi u velike i složene JPP projekte. Većina projekata ne uključuje konzorcije, a podugovaranje, ako postoji, minimalno je i često neprozirno. Ovo ograničava broj potencijalnih ponuđača koji mogu ispuniti zahtjeve projekta. Ustavna struktura Bosne i Hercegovine dodaje dodatne prepreke privatnim partnerima zainteresovanim za ulaganje u JPP, ometajući realizaciju punog potencijala ovih projekata. Analiza postojećih zakona koji regulišu JPP u BiH otkriva odstupanja u poređenju sa standardima EU, naročito u pogledu principa transparentnosti. Fragmentirano regulatorno okruženje na različitim nivoima vlasti otežava pristup informacijama o JPP projektima za potencijalne privatne partnere.

Usklađivanje zakonodavstva o javno-privatnom partnerstvu sa praksama u EU, kao što je usvajanje procedura kao što je pregovarački postupak sa objavljivanjem obavještenja ili konkurentski dijalog, moglo bi poboljšati transparentnost i pravnu sigurnost. Ovo usklađivanje bi također pojednostavilo proces nadmetanja, promovišući dosljednost u praksi i pružajući veću pravnu sigurnost za privatne partnere.

Iako su uloženi naponi da se uspostavi pravni okvir za JPP u Bosni i Hercegovini, neophodna su značajna poboljšanja kako bi se osigurala adekvatna pravna sigurnost tokom životnog ciklusa JPP projekata. Usklađivanje zakonodavstva sa standardima EU i povećanje transparentnosti i proceduralne jasnoće su ključni koraci ka poticanju povoljnog okruženja za JPP ulaganja u BiH.

BiH se suočava sa izazovima u izgradnji dovoljne ekspertize u javnom sektoru koja je neophodna za efikasno upravljanje složenošću projekata JPP. Ovi projekti zahtijevaju specijalizirana znanja u oblastima kao što su pravni okviri, finansijsko strukturiranje, upravljanje projektima i procjena rizika, koje trenutno mogu biti nedovoljno razvijene. JPP projekti su sami po sebi složeni, uključuju dugoročne ugovorne sporazume, mehanizme podjele rizika i finansijsko modeliranje koji zahtijevaju visok nivo tehničke stručnosti. Nedostatak specijalizovanih vještina u javnom sektoru može ometati mogućnost pregovaranja o povoljnim uslovima, praćenja uspješnosti projekta i osiguravanja usklađenosti sa regulatornim zahtjevima.

Kada se uporedi sa standardima i praksama EU, gdje snažne inicijative za izgradnju kapaciteta često podržavaju upravljanje javno-privatnim partnerstvima u javnom sektoru,

BiH zaostaje u pružanju sličnih prilika za obuku i razvoj. Ovaj jaz dodatno pogoršava izazove u pripremi i uspješnom izvođenju JPP projekata.

Zbog toga je potreban razvoj kapaciteta koji su prilagođeni potrebama implementacije JPP kako bi se riješili ovi nedostaci. To uključuje obuku javnih službenika u vještinama specifičnim za JPP, podsticanje saradnje sa međunarodnom ekspertizom i uspostavljanje platformi za razmjenu znanja kako bi se poboljšala stručnost u upravljanju inicijativama JPP.

Postojeća institucionalna struktura u Bosni i Hercegovini za implementaciju projekata javno-privatnog partnerstva izgleda neadekvatno, što ukazuje na potrebu uspostavljanja specijalizovanih institucija. Trenutno je odgovornost za JPP raspoređena na više entiteta na različitim administrativnim nivoima – na državnom, entitetskom i kantonalnom nivou – što otežava koordinaciju i dosljednost u implementaciji JPP. Ova fragmentacija može dovesti do različitih tumačenja propisa, nedosljedne primjene procedura i izazova u osiguravanju transparentnosti i odgovornosti. Suprotno drugim zemljama u kojima centralizirana JPP jedinica ili agencija nadzire sve aspekte JPP projekata, Bosni i Hercegovini nedostaje namjensko tijelo na nacionalnom nivou sa sveobuhvatnim nadzornim i regulatornim ovlastima. Ovo odsustvo ometa efikasno upravljanje projektima, standardizaciju praksi i efikasno rješavanje sporova.

Nedostatak ovih specijalizovanih institucija ili jedinica fokusiranih isključivo na JPP rezultira ograničenim kapacitetom u javnom sektoru da se nosi sa tehničkim, pravnim, finansijskim i administrativnim složenostima povezanim sa ovim projektima. Ovaj nedostatak se negativno odražava na sposobnost privlačenja privatnih investicija, pregovaranja o povoljnim uslovima i osiguravanja uspješne isporuke infrastrukture i usluga kroz aranžmane JPP. Za razliku od BiH, mnogi uspješni okviri JPP-a u drugim zemljama sadrže namjenske institucije ili agencije opremljene ekspertizom za olakšavanje projekata JPP od početka do završetka. Ove institucije često igraju ključnu ulogu u pripremi projekata, tenderima, upravljanju ugovorima i praćenju, čime se povećava efikasnost i efektivnost.

Kako bi se ovi izazovi riješili, preporučuje se da Bosna i Hercegovina razmotri uspostavljanje centralizirane JPP jedinice ili agencije na nacionalnom nivou kako bi se unaprijedio institucionalno-pravni okvir za JPP. Ova institucija bi mogla konsolidirati nadzor, pojednostaviti procedure, pružiti tehničku podršku javnim subjektima i služiti kao tačka za angažman privatnog sektora.

Pored toga, ulaganje u inicijative za izgradnju kapaciteta i međunarodnu saradnju bi ojačalo institucionalne sposobnosti i podstaklo povoljno okruženje za razvoj JPP. Iako se ulažu naponi u promociji JPP u BiH, potrebno je ojačati institucionalni okvir sa namjenskim i specijalizovanim agencijama što moglo bi značajno poboljšati sposobnost zemlje da uspješno implementira projekte JPP i privuče privatne investicije. Ovime bi se osigurao potreban kvalitet ugovora o JPP, s ciljem zaštite interesa i javnih sredstava. Time je potvrđena hipoteza ovog rada.

Za uspješnu implementaciju JPP projekata potrebno je uspostaviti usklađen i funkcionalan regulatorni okvir. Ovaj okvir treba da obezbijedi jasnoću i dosljednost u procedurama, pravnoj zaštiti i smjernicama koje regulišu sporazume o JPP. Čvrsto regulatorno okruženje ulijeva povjerenje i javnim i privatnim partnerima, osiguravajući transparentnost i odgovornost tokom cijelog životnog ciklusa projekta. Jednako važno je i prisustvo politički nezavisnih i stručnih organizacija javne uprave zaduženih za implementaciju projekata JPP. Ove organizacije igraju ključnu ulogu u nadgledanju izvršenja projekta, upravljanju ugovornim obavezama i zaštiti javnih interesa.

Njihova nezavisnost osigurava da se odluke donose nepristrasno, bez nepotrebnog političkog uticaja, što je ključno za održavanje integriteta i kredibiliteta projekta. Također, jačanje administrativnih kapaciteta na svim nivoima vlasti je još jedan preduslov za uspješnu realizaciju JPP projekata. Ovo uključuje ulaganje u programe obuke, razmjenu znanja i tehničku ekspertizu unutar organa uprave odgovornih za upravljanje JPP. Jačanje ovih kapaciteta omogućava efektivno planiranje projekta, upravljanje rizikom i praćenje učinka, čime se maksimiziraju koristi proizašle iz JPP inicijativa i osiguravaju održivi rezultati za zajednicu i uključene zainteresovane strane.

6. ZAKLJUČAK

Javno-privatna partnerstva su saradnja između javnih vlasti i subjekata iz privatnog sektora, koja djeluju i na centralnom i na lokalnom nivou, s ciljem zadovoljavanja javnih potreba. Ova partnerstva uključuju zajedničke napore gdje se rizici i nagrade dijele radi postizanja zajedničkih interesa. Primarni cilj je iskoristiti resurse i stručnost privatnog sektora za dobrobit javnog sektora, unapređenje javne infrastrukture i usluga. Obično vlada postavlja ciljeve projekta u skladu sa javnim interesima i standardima kvaliteta usluga, dok privatni partner obezbeđuje finansiranje, projektovanje i izgradnju. Privatni partneri često vraćaju svoje investicije putem koncesionih naknada ili drugih dogovorenih mehanizama plaćanja.

JPP predstavljaju pomak politike ka liberalizaciji proizvodnje i pružanja javnih usluga, šireći potencijalne pružaoce usluga izvan organizacija u javnom vlasništvu kako bi uključili saradnju sa privatnim sektorom. Prihvatanje ideje da se javne usluge mogu pružati putem JPP-a zahtijeva pomak ka liberalnijem razmišljanju. U praktičnom smislu, JPP obuhvataju različite oblike saradnje u kojima su javni i privatni resursi kombinovani kako bi se rizici, resursi i nagrade efikasno alocirali u cilju zadovoljavanja javnih potreba i poboljšanja pružanja usluga.

Uprkos raširenom prepoznavanju JPP projekata u BiH kao sredstva za razvoj infrastrukture i javnih usluga, trenutno ne postoji zvanična evidencija o implementiranim JPP projektima u zemlji. Brojne javne rasprave i paneli usmjereni na promociju JPP, uz inicijative lokalne zajednice za uključivanje privatnog sektora, nisu dale značajnije rezultate. Na ovu situaciju utiče više faktora, prije svega složena zakonska regulativa i turbulentno političko okruženje, koji ometaju promociju JPP-a u Bosni i Hercegovini.

Početni naponi ka uspostavljanju pravnog okvira koji se tiče koncesija i JPP, započeli su sa dolaskom koncesijskog zakona na državnom i entitetskim nivoima, uz uspostavljanje Komisije za koncesije i Agencije koja se bavi javnim nabavkama BiH. Najveći problem je što nedostaje nacionalni zakon koji posebno reguliše JPP. Komisija za koncesije Bosne i Hercegovine, koja je namijenjena da služi kao glavna jedinica za JPP i koncesije na nacionalnom nivou, imala je ograničenu aktivnost u dodjeli koncesija, dok su aktivnosti vezane za JPP bile zanemarljive. Na entitetima i kantonima prvenstveno leži odgovornost pružanja javnih usluga kao i izgradnja javne infrastrukture.

U Bosni i Hercegovini, ustavna struktura i podijeljena ovlaštenja između upravnih nivoa značajno ometaju implementaciju projekata javno-privatnog partnerstva. Uprkos prepoznavanju društvenog značaja projekata JPP za razvoj infrastrukture i javnih usluga, praktična implementacija se suočava sa brojnim izazovima. Složena zakonska regulativa i turbulentno političko okruženje ključni su negativni faktori. Pravni okvir za JPP se sastoji iz 12 zakona, dok okviri za koncesije obuhvataju 14 zakona, kojima nedostaje jedinstveni nacionalni zakon koji na jedinstven način reguliše pitanja JPP. Bez koherentnog pravnog i institucionalnog okvira, ugovorne strane se suočavaju sa značajnim rizicima i neizvjesnostima, ometajući efikasno i pouzdano izvođenje JPP projekata.

Postojeći pravni okvir u Bosni i Hercegovini ne osigurava na adekvatan način pravnu sigurnost za ugovorne strane tokom procesa iniciranja, pregovora, zaključivanja i izmjene i dopune ugovora o JPP. Fragmentirani zakoni na različitim administrativnim nivoima dovode do nedosljednosti i potencijalnih sukoba u zakonskim odredbama. Ovaj nedostatak jedinstvenog nacionalnog zakona o JPP stvara nesigurnost i složenost za ugovorne strane.

Odsustvo specijalizovanih institucija fokusiranih isključivo na JPP umanjuje kapacitet javnog sektora da upravlja tehničkim, pravnim, finansijskim i administrativnim složenostima ovih projekata. Ovaj nedostatak otežava sposobnost zemlje da privuče privatne investicije, pregovara o povoljnim uslovima i osigura uspješnu realizaciju projekta. Nasuprot tome, uspješni okviri JPP-a u drugim zemljama imaju koristi od namjenskih institucija koje olakšavaju pripremu projekata, raspisivanje tendera, upravljanje ugovorima i praćenje, čime se povećava ukupna efikasnost i efektivnost.

Preporučuje se da Bosna i Hercegovina razmotri uspostavljanje centralizirane jedinice ili agencije za JPP na nacionalnom nivou kako bi unaprijedila institucionalni i pravni okvir za JPP. Ulaganje u inicijative za izgradnju kapaciteta i međunarodnu saradnju bi se ojačale institucionalne sposobnosti i podstaklo povoljno okruženje za razvoj JPP. Jačanje institucionalnog okvira sa namjenskim i specijalizovanim agencijama moglo bi značajno poboljšati sposobnost zemlje da uspješno implementira JPP projekte i privuče privatne investicije. Time bi se osigurao neophodan kvalitet ugovora, sa svrhom protekcije javnih interesa i sredstava.

Za uspješnu implementaciju JPP projekata, uspostavljanje koordiniranog i funkcionalnog regulatornog okvira je veoma važno. Čvrsto regulatorno okruženje ulijeva povjerenje i

javnim i privatnim partnerima, osiguravajući transparentnost i odgovornost tokom cijelog životnog ciklusa projekta.

Također je važno i prisustvo politički nezavisnih i stručnih organizacija javne uprave odgovornih za implementaciju projekata JPP. Ove organizacije igraju ključnu ulogu u nadgledanju izvršenja projekta, upravljanju ugovornim obavezama i zaštiti javnih interesa. Njihova nezavisnost osigurava da se odluke donose nepristrasno, bez nepotrebnog političkog uticaja, što je neophodno za održavanje integriteta i kredibiliteta projekta.

Jačanje administrativnih kapaciteta na svim nivoima vlasti je još jedan od preduvjeta za uspješnu realizaciju JPP projekata. Ovo uključuje ulaganje u programe obuke, razmjenu znanja i tehničku ekspertizu unutar organa uprave odgovornih za upravljanje JPP. Jačanje ovih kapaciteta omogućava efektivno planiranje projekta, upravljanje rizikom i praćenje učinka, čime se maksimiziraju koristi proizašle iz JPP inicijativa i osiguravaju održivi rezultati za zajednicu i uključene zainteresovane strane.

REFERENCE

1. Abd Karim, N. A. (2011). *Risk allocation in public private partnership (PPP) project: a review on risk factors*. International Journal of Sustainable Construction Engineering and Technology, 2(2).
2. Afonso, A., Schuknecht, L., & Tanzi, V. (2005). *Public sector efficiency: an international comparison*. Public Choice
3. Amović, G. „Javno-privatno partnerstvo u zemljama Zapadnog Balkana“, Agencija za usluge poslovnog savjetovanja, CONSECO, *Časopis za savremenu ekonomiju*, 2019., str. 47, dostupno na JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO U ZEMLJAMA ZAPADNOG BALKANA (readcube.com)
4. Amović G., „Javno privatno partnerstvo Nova uloga javnog sektora u finansiranju javnih investicija“, *Ekonomija- teorija i praksa*, god XII, broj 2., 2019.
5. Angelopoulos, K., Philippopoulos, A., & Tsionas, E. (2008). Does public sector efficiency matter? *Revisiting the relation between fiscal size and economic growth in a world sample*. Public Choice
6. Arandžević, M. i Milić, I., „Razvoj javno-privatnih partnerstava u osiguranju“, Tokovi osiguranja, *Časopis za teoriju i praksu osiguranja*, XXIX(3): Beograd, 2013.
7. Aviani, D. „Pravna zaštita u postupku dodjele javnih ugovora - harmonizacija hrvatskog prava s *acquis communautaire*“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, broj 1. Split, 2008.
8. Babac, B., „Problematiziranje "javno-pravnog ortaštva" u suvislosti uređivanja "javne nabave" i "koncesioniranja": predhodni iskazi. Pravni Vjesnik, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, godina 45, 1/2008, Split, 2008.
9. Babić, M., Simić, M., Šunje A., Puljić, M. (2003). „Korporativno upravljanje - principi Partnership, Private Finance Initiative“, Sarajevo.
10. Bajrambašić, I. M. (2005). „Dostignuća u finansiranju infrastrukture“, Public Private Sarajevo, 2005.
11. Barković, I., i Širić, M. (2010). „Uloga i značaj javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj i izabrani primjer“, *Ekonomski vjesnik : Review of Contemporary Entrepreneurship, Business, and Economic Issues*, Vol. XXIII No. 1.
12. Benković S. (2011). “Efikasnost primjene javno-privatnog partnerstva na unapređenje infrastrukture”, *Management - časopis za teoriju i praksu menadžmenta*, godina XVI, broj 58, str. 37-42.
13. Bikić, A. (2007). „Obligaciono pravo, Opći dio“, Drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Štamparija „Fojnica“ Fojnica, Sarajevo, 2007.
14. Brekalo, M.,; Bilandžija, N., i Buconjić, Ivica (2007). „Javno-privatno partnerstvo: neka razmatranja s motrišta upravnog prava i financija“, *Pravni Vjesnik Pravnog fakulteta*, godina 23, broj 3, Osijek.
15. Britvić, B. (2007). *Javno-privatno partnerstvo u francuskom pravu. Aktualnosti Građanskog i Trgovačkog Zakonodavstva i Pravne Prakse*. Pravni fakultet sveučilišta u Mostaru, Crosbi, Mostar.

16. Britvić Vetma, B. (2010). Karakteristike i pravni režim različitih ugovora o javnoprivatnom partnerstvu u francuskom upravnom pravu. *Pravni Vjesnik Pravnog fakulteta*, Osijek.
17. Brkanić, Vlado (2009) Računovodstvo javno-privatnog partnerstva. *Računovodstvo, revizija i financije* 19(9)
18. Broadbent, J. i Laughlin, R. (2003). Public private partnerships: an introduction. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 16(3), 332-341.
19. Brnjas, Z. (2015). *Javno-privatno partnerstvo kao instrument realizacije infrastrukturnih projekata*.
20. Ciković, Hrvoje (2006). Javno-privatno partnerstvo iz perspektive Europske Unije. II. dio. *Informator* 53(5215)
21. Crnić-Grotić, V. (2002). *Pravo međunarodnih ugovora*, Pravni fakultet sveučilišta u Rijeci, 2002.
22. Cunha Marques, R. U. I. i Berg, S. (2011). Public-private partnership contracts: a tale of two cities with different contractual arrangements. *Public Administration*, 89(4), 1585-1603.
23. Cvetković, P. (2015). *Pravo javno-privatnih partnerstava*. Pravni fakultet u Nišu, Centar za publikacije, Niš, 2015.
24. Darrin Grimsey, Marvyn K. Lewis (2004). *Public Private Partnerships - The world wide revolution in Infratructure Provision and Project Finance*, Edward Elgar Publishing Limited, UK.
25. Čović, Š. (2003). *Poslovno pravo: statusno pravo i pravo privrednih društava*. Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo.
26. Dabić, Lj. (2002). Ugovor o javnoj nabavi. *Strani Pravni život* 1-3/2002, *Monografija* 138, Institut za uporedno pravo, Beograd.
27. Damjanović, D., Pavlović-Križanić T., Peter G. (2011). *Partnerstvo javnog i privatnog sektora, Dobra i loša iskustva u odabranim zemljama u tranziciji*. Palco centar, Beograd, 2010. Građevinski fakultet Sveučilišta u Mostaru.
28. Davitkovski, B., Davitkovska, E., Gocevski, D., „Odnos između upravnog (javnog) prava i građanskog (privatnog) prava...“, *Zbornik radova „Harmonizacija građanskog prava u regionu“*, str. 193–204, dostupno na HGPI12.pdf (ues.rs.ba).
29. Demirel, H. Ç., Volker, L., Leendertse, W. i Hertogh, M. (2019). Dealing with contract variations in PPPs: Social mechanisms and contract management in infrastructure projects. *Journal of construction engineering and management*, 145(11), 04019073.
30. Dobardžić A. (2019). Javno-privatno partnerstvo: model napređenja efikasnosti javnog sektora u Republici Srbiji. *Naučne publikacije državnog univerziteta u Novom Pazaru*, Serija B: Društvene & humanističke nauke.
31. Domingues, S. i Zlatkovic, D. (2015). Renegotiating ppp contracts: reinforcing the ‘p’in partnership. *Transport Reviews*, 35(2), 204-225.
32. Domljan I., „*Javno privatno partnerstvo u razvoju infrastrukture u BiH*“,

33. Družić, I. (2003). *Hrvatski gospodarski razvoj*. Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2003.
34. Dulabić V. (2014). *Mogućnosti i rizici primjene tržišnih instrumenata u javnoj upravi*. 7. Forum za javnu upravu, Friedrich Ebert Stiftung, Ured za Hrvatsku, Zagreb.
35. Džidić, M. (2010). *Gospodarska društva, pravni položaj gospodarskih subjekata*. Sveučilište u Mostaru, Pravni fakultet, Mostar.
36. European Court of Auditors (2018). *Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits. Special report*.
37. Evropska komisija (2003). *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*, European Commission, Directorate-General Regional Policy, Bruxelles.
38. Filipović Z. (2022). Opšta načela ugovornog prava i upravni ugovor. *STED Journal*. 4(1).
39. Horak, H./Dumančić, K./Pecetić-Kaufman, J. (2010). *Uvod u europsko pravo društava*. Školska knjiga d.d. Zagreb.
40. Horvat, B. (2007). *Dinamičan ekonski razvoj*. Beograd, Europski centar za mir i razvoj.
41. Folsom R., Wallace G., Spanogle J.A. (1997). *Međunarodni trgovački poslovi*. Visio Mudi Academic Press Budapest: Constitutional Legislative Policy Institute, Novi Sad.
42. Gazivoda J.S. (2015). *Ugovori o dugoročnoj saradnji države, javnih preduzeća i privatnih investitora u domenu obavljanja delatnosti od opšteg interesa*. doktorska disertacija, Pravni fakultet u Beogradu.
43. Gerrard, M. (2001). Public-private partnerships. *Finance and Development*, 38(3), 48-51.
44. Goldštajn, A. (1972). *Ugovor o stranim privatnim investicijama u Jugoslaviji (joint venture)*. Zagreb.
45. Gorenc, V. (2000). *Trgovačko pravo - ugovor*. V, izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Školska knjiga- Zagreb.
46. Grbo, Z. (2017). *Uvod u pravo privrednih društava*. Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo.
47. Grubišić, Z., Musabegović, I., Kamenaković, S. (2015). Uperedni prikaz implementacije koncepta javnog-privatnog partnerstva u odabranim zemljama Centralne i Jugoistočne Europe, Synthetis, 2015, *International Scientific Conference of IT and Business-Related Research*.
48. Grubišić Š. M. (2014). *Outsourcing javnih usluga*. Forum za javnu upravu, Friedrich Ebert Stiftung, Ured za Hrvatsku, Zagreb.
49. Guido F., Di H., Obermayr Th., Grassi E., Herics O. (2018). *Javno-privatna partnerstva u EU-u: brojni nedostaci i ograničene koristi*. Tematsko izvješće, Europski Revizorski sud Luksemburg, Europska unija.
50. Hribar, S. (2009). *Pravni okvir instituta javno-zasebnega partnerstva*. Magistarski rad, Univerzitet u Ljubljani, Fakultet društvenih znanosti.

51. Ilić, S. (2018). *Javno-privatno partnerstvo i infrastrukturni projekti u Republici Srbiji*.
52. Imamović Čizmić, K., Ramić L., Odobašić N. (2022). *Javno-privatno partnerstvo u sektoru zdravstvenih usluga u Federaciji Bosne i Hercegovine i mogućnosti pitanja*. god. LXIII, br.2. investiranja u Bosnu i Hercegovinu.
53. Iyer, K. C. i Sagheer, M. (2010). Hierarchical structuring of PPP risks using interpretative structural modeling. *Journal of construction engineering and management*, 136(2), 151-159.
54. Juričić, D. (2011). Statusno javno-privatno partnerstvo. *Zbornik Radova Pravnog Fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 32(1):297-318, Rijeka.
55. Jurić, D. (2011). Statusno javno-privatno partnerstvo. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 32(1), 297-316.
56. Juričić, D., Marenjak, S. (2016). *Vrijednost za novac u hrvatskim JPP projektima*. Ekonomski pregled, 67 (6)
57. Juričić, D.(2008), *Ekonomija javno-privatnog partnerstva*
58. Juričić, D. (2006) *Modeli udruživanja na načelu javno-privatnog partnerstva*
59. Juričić, D., „*Osnove javno-privatnog partnerstva i projektnog financiranja*“
60. Kačer, H., Kružić, D., Perkušić, A. (2008). Javno - privatno partnerstvo. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*
61. Kamarić, M., Festić, I. (2004). *Upravno pravo*. Magistrat, Sarajevo, 2004.
62. Ke, Y., Wang, S., Chan, A. P. i Cheung, E. (2011). Understanding the risks in China's PPP projects: ranking of their probability and consequence. *Engineering, construction and architectural management*, 18(5), 481-496.
63. Kofre, H. i Berbić, A. (2011). Mogućnost primjene javno-privatnog partnerstva u Bosni i Hercegovini - stanje i perspektive. *Zbornik radova sa Desetog međunarodnog savjetovanja „Aktualnosti Građanskog i Trgovačkog Zakonodavstva i Pravne Prakse”*, Sveučilište u Mostaru, Neum.
64. Kofre, H. i 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, Neum.
65. Kofre, H. i Latifović, F. (2015). Legislativno uređenje javno-privatnog partnerstva u Federaciji Bosne i Hercegovine - de lege lata i de lege ferenda. *Zbornik radova sa XIII međunarodnog Savjetovanja: Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse*, Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru, Neum.
66. Kranjc, V. (2009). *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP) s komentarjem*. GV Založba, Ljubljana.
67. Krbek, I. (1962). *Pravo jugoslovenske javne uprave*. I-III knjiga, Zagreb.
68. Knežiček, T. (2008). *Javno-privatno partnerstvo*. ARS Grafika Tuzla.
69. Knežiček, T. (2012). *Finansiranje oblasti kulture javno-privatnim partnerstvom*, ARS Grafika Tuzla.

70. Knetević M., (2015), *Dalji proces implementacije javno privatnog-partnerstva - EU, Srbija i zemlje iz okruženja*, Teme
71. Langford, J., iHarrison, Y. (2001) *Partnering for E-government: Challenges for Public Administrators*
72. Leković, V. i Ivanović, V. (2009). *Javno-privatno partnerstvo u funkciji obezbeđenja kvalitetnije infrastrukture*. Fakultet inženjerskih nauka, Kragujevac.
73. Ljubanović, B. i Britvić-Vetma, B. (2011). Hrvatsko pravo javne nabave - usklađenost s pravom EU. *Zbornik Radova Pravnog Fakulteta u Splitu*, 48(2):407-417, Split.
74. Marenjak, S., Skenderović V., Branko V., Čengija J. (2010). „Javno-privatno partnerstvo i njegova primjena u Hrvatskoj. Hrvatska komparativna javna uprava: *Časopis za teoriju i praksu javne uprave*, Vol. 10 No.4. 2010., 597-605.pdf (srce.hr)
75. Marenjak, S., Kušljic, D. (2009). Pravni okvir javno-privatnog partnerstva. *Građevinar* 61, 2009, str. 137- 145, <https://www.hrcak.srce.hr/57020>, Pravni okvir javno- privatnog partnerstva (srce.hr).
76. Marenjak, S., Skenderović, V., Vukmir, B., Čengija, J. (2007). Javno privatno partnerstvo i njegova primjena u Hrvatskoj. *Građevinar*, 59 (7), str. 597- 605.
77. Marenjak, S. (2006) *Javno-privatno partnerstvo i Smjernice Vlade RH*
78. Marenjak, S. (2006) *Javno-privatno partnerstvo kao model financiranja*
79. Mihic, R. (2015). Magistarski rad, „Unapređenje efikasnosti javnih investicija s posebnim osvrtom na javno-privatno partnerstvo u Republici Srpskoj“, Europski centar za mir i razvoj Univerziteta za mir Ujedinjenih nacija, Beograd, 2015.
80. Mijatović, N. i Perić, R. (2009). O javno-privatnom partnerstvu - stav Europske unije i Prakse. *Zbornik radova*, Zagreb. Hrvatsko rješenje.
81. Misita N. (2019). *Uvod u pravo Europske unije*. Treće, izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo.
82. Mitrović, D., „Osnovne karakteristike zakonskog regulisanja stranih ulaganja“, *Zbornik radova, „Povratak privrede tržištu i vlasništvu“*
83. Obradović, J. M. i Kovačević, M. (2018). *Aktuelni legislativni tretman javno-privatnog partnerstva i koncesija u Srbiji*. Teorija i praksa, 74.
84. Osei-Kyei, R., Chan, A. P., Javed, A. A. i Ameyaw, E. E. (2017). Critical success criteria for public-private partnership projects: international experts’ opinion. *International Journal of Strategic Property Management*, 21(1), 87-100.
85. Palačković D., (2016), Javno-privatno partnerstvo (pojam, karakteristike, razlozi pro et contra), *Pravo i privreda*.
86. Perić Hadžić, A. (2011). *Javno-privatno partnerstvo* (Doctoral dissertation, University of Rijeka. Faculty of Economics and Business).
87. Persoli, A. M. (2010). Javno-privatno partnerstvo u funkciji zadovoljavanja javnih potreba. *Hrvatska javna uprava*, 10(4), 1019-1044.
88. Pogarčić, Z. (2006). Javno privatno ortaštvo-partnerstvo. *Računovodstvo, revizija i finansije*, 10, 152.

89. Pravilnik o obrascu analize opravdanosti javno-privatnog partnerstva "Službeni list Crne Gore", br. 059/20
90. Pravilnik o obrascu izvještaja o realizaciji ugovora o javno-privatnom partnerstvu "Službeni list Crne Gore", br. 059/20
91. Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja registra predloga projekata javno-privatnog partnerstva "Službeni list Crne Gore", br. 059/20
92. Pravilnik o sadržaju registra ugovora o javno-privatnom partnerstvu "Službeni list Crne Gore", br. 059/20.
93. Radović, K. (2021). *Smjernice za javno-privatno partnerstvo u Crnoj Gori*. Eurosupport.
94. Savić Lj., Radičić D., Mičić V. (2017). Javno-privatno partnerstvo kao mogući model finansiranja lokalnih samouprava. *Ekonomске ideje i praksa*, broj 24.
95. Simić, M., Trifković M. (1999). *Poslovno pravo - osnovi prava i obligacija, privredna / trgovačka društva*. Ekonomski fakultet Univerziteta u Sarajevu.
96. Skietrys, E., Raipa, A. i Bartkus, E. V. (2008). Dimensions of the efficiency of public-private partnership. *Engineering economics*, 58(3).
97. Skramončin A. (2017). Analysis od Public-Private Partnership Bosnia and Herzegovina. *CSOS as equal partners in monitoring public finances*, Balkan Monitoring Public Finances.
98. Sredojević S. (2010). *Javno-privatno partnerstvo*. Institut ekonomskih nauka, Beograd.
99. Stanić, B. (2008). Arbitraža i ugovori o javno-privatnom partnerstvu. *Pravo u gospodarstvu* 47(6), 1197-1224.
100. Stanković, B. i Đorđević, N. V. (2013). Javno-privatno partnerstvo i koncesije, kao posebni oblici stranih ulaganja u Srbiji. *EMC REVIEW-ECONOMY AND MARKET COMMUNICATION REVIEW*, 6(2).
101. Stanković, Đ. i Mitrović, A. (2021). *Troškovi za zaštitu životne sredine i javno-privatno partnerstvo*.
102. Sullivan, H., and Skelcer, C. (2002). *Working across Boundaries: Collaboration in Public Services*. Basingstoke, Palgrave.
103. Ševo, M. (2021). *Javno-privatno partnerstvo u turizmu*. Doctoral dissertation, University of Split. Faculty of economics Split.
104. Šimović J., Rogić -Lugaric T., Šimović H., Vuletić-Antić B. (2007). *Javno privatno partnerstvo kao nefiskalni instrument finansiranja javnih interesa*. Hrvatska javna uprava, Zagreb, 2007.
105. Šimovic, Jure, Tereza Rogic-Lugaric, Hrvoje Šimovic, Božo Vuletic-Antic (2007) *Javno-privatno partnerstvo kao nefiskalni instrument financiranja javnih interesa*. Hrvatska javna uprava
106. Šinković, Z., Klarić, M., (2007). Javno-privatno partnestvo. *Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku*, broj 1, 1-2; 72-88 prethodno priopćenje.
107. Šinković, Z., Klarić, M. (2007), Javno-privatno partnerstvo, *Elektronički zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku*, br. 1-2.

108. Šušnjar T. (2018). *Javno privatno partnerstvo-optimalni model razvoja zdravstvenog turizma Hrvatske*. doktorski rad, Opatija, Sveučilište u Rijeci, Fakultet za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu, 2018. <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:191:945875>
109. Tanović, M. (2018). *Savremena javna uprava*. Fakultet za upravu - Pridružena članica Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo.
110. Tipurić, D. (2011). *Promjene vrhovnog menadžmenta i korporativno upravljanje*. Sinergija, Nakladništvo, Zagreb.
111. Trifković, M., Simić, M., Trivun, V., Silajdžić, V. i Mahmutćehajić, F. (2021). *Poslovno pravo: uvod u pravo, osnovi obligacija, privredna društva i poslovna etika*. Sarajevo, Ekonomski fakultet u Sarajevu, 556 str., ISBN 978-9958-25-166-5.
112. Trivić, N. i Šagi, A. (2008). *Savremeni makroekonomski modeli*. Univerzitet u Novom Sadu, Ekonomski fakultet, Subotica.
113. Trivun, V. (2017). *Metodologija za javno - privatna partnerstva*. Ured koordinatora za reformu javne uprave, Sarajevo.
114. Trivun, V. (2019). *Odgovornost privrednih društava*. Ekonomski fakultet u Sarajevu, Univerzitetu Sarajevu
115. Trivun, V., Silajdžić, V., Mahmutćehajić, F (2008). *Public-private partnership in achievement of competitiveness: Tourism and Hospitality Management*. Vol. 14 No1, p185-198, 14p; Language: English (ISSN1330-7533)
116. Turković, M. (2022). *Priručnik za identifikaciju i pripremu projekata JPP-a*. Eurosupport.
117. Umović M., Ivanić M., Slijepčević D. (2014). *Javno privatno partnerstvo i koncesije*. Grafid, Banja Luka.
118. Uredba o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala u Federaciji BiH, *Službene novine Federacije BiH*, br. 20/16, 3/17, 9/17, 69/17 i 101/22
119. Uredba o identifikaciji, pripremi, ugovaranju i praćenju implementacije projekata javno-privatnog partnerstva, „*Službene novine Tuzlanskog Kantona*, broj 7/18
120. Uredba o sadržaju i načinu vođenja Registra ugovora o javno-privatnom partnerstvu, „*Službene novine Kantona Sarajevo*“, broj 14/12
121. Uredba o postupku izbora privatnog partnera u Republici Srpskoj, „*Službeni glasnik RS*“, broj 111/20
122. Uredba o provedbi projekata javno-privatnog partnerstva „*Narodne novine Republike Hrvatske*“, br 88/12 i 15/15
123. Ustav Bosne i Hercegovine, izvor OHR – Office of the High Representative
124. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, „*Službene novine Federacije BiH*, br: 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 18/03, 63/03, 9/04, 10/04, 33/04, 71/05, 72/05, 88/08, 79/22 i 80/22

125. Ustav Republike Srpske, „*Službeni glasnik RS*“, br. 3/92, 6/92, 8/92, 15/92, 19/92
126. Van Garsse, S., Van den Broek, E. i Buyck, J. (2016). PPP Contracts. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 11(2), 111-118.
127. Vasiljev, V. (2019). *Javno-privatna partnerstva*. Zrenjanin, dostupno na: Vladimir-V.-Javno-privatna-partnerstva-knjiga.pdf (jpptim.com).
128. Vašiček, V., Poljašević, J., „*Specifičnosti u priznavanju infrastrukturne imovine u javnom sektoru*“, Stručni rad, dostupan na 300155 (srce.hr)
129. Vukadinović, R. i Popović, V (2014). Međunarodno poslovno pravo. Kragujevac-Banja Luka, 2005. *Anali poslovne ekonomije*, br.10, Banjaluka. 57.
130. Vukmir, B. (1973). *Zajednička ulaganja i garancije stranim ulagačima*. Privreda i pravo, Zagreb.
131. Vukmir, B. (2009). Prikaz zakona o javno-privatnom partnerstvu. Pravo i porezi, *Časopis za pravnu i ekonomsku teoriju i praksu*, Zagreb.
132. Vukmir, B. (1994). *Ugovori o zajedničkom ulaganju-joint venture agreements*. Informator, Zagreb.
133. Vukmir, B. (2008) Položaj i odgovornosti sudionika u ugovorima javno-privatnog partnerstva. *Pravo u gospodarstvu*
134. Vukmir, B. (2009) Hoće li podzakonski akti olakšati sklapanje ugovora o javno- privatnom partnerstvu. *Računovodstvo, revizija i financije*.
135. Wang, H., Xiong, W., Wu, G. i Zhu, D. (2018). Public–private partnership in Public Administration discipline: a literature review. *Public management review*, 20(2), 293-316.
136. Xiong, W. i Zhang, X. (2014). Concession renegotiation models for projects developed through public-private partnerships. *Journal of construction engineering and management*, 140(5), 04014008.
137. Yescombe, E. R. (2010). *Javno-privatna partnerstva, Načela politike i financiranje*. Zagrebačka škola ekonomije i menadžmenta, Biblioteka „Gospodarska misao“, Nacionalna i sveučilišna knjižnica u Zagrebu, Zagreb.
138. Zaimović, A. (2017). *Metodologija za procjenu vrijednosti za novac u projektima javno- privatnog partnerstva*. Ured koordinatora za reformu javne uprave, Sarajevo.
139. Zaimović, T. (2017). *Vodič za obuku o javno-privatnom partnerstvu*. Ured za reformu javne uprave, Sarajevo.
140. Zakon o javno-privatnom partnerstvu u Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine, „*Službeni glasnik Brčko Distrikta*“, broj: 7/10
141. Zakon o javno-privatnom partnerstvu u Republici Srpskoj, "*Službeni glasnik Republike Srpske*" br. 59/09, 63/11, 68/20
142. Zakon za koncesije i Javno privatno partnerstvo (Zakon za JPP) ”*Službeni glasnik Republike Makedonije* (br. 6/12, 144/14, 33/15 i 104/15 i 215/15).
143. Zakon o javno-privatnom partnerstvu u Zeničko-dobojskom Kantonu, „*Službene novine Zeničko-dobojskog Kantona*“, broj 6/16

144. Zakon o javno-privatnom partnerstvu u Tuzlanskom Kantonu, „*Službene novine Tuzlanskog kantona*“, broj 19/17 i 14/19
145. Zakon o javno-privatnom partnerstvu u Hercegovačko-neretvanskom Kantonu, „*Službene novine HNK / Narodne novine HNŽ*“, broj 12/13
146. Zakon o javno-privatnom partnerstvu u Kantonu 10, „*Narodne novine Hercegbosanske županije*“, broj 05/08
147. Zakon o javno-privatnom partnerstvu u Kantonu Sarajevo, „*Službene novine Kantona Sarajevo*“, broj 27/11 i 16/17
148. Zakon o javno-privatnom partnerstvu u Posavskom Kantonu, „*Narodne novine Županije Posavske*“, broj 4/13
149. Zakon o javno-privatnom partnerstvu u Unsko-sanskom Kantonu, „*Službene novine Unsko-sanskog kantona*“, broj 15/20
150. Zakon o javno-privatnom partnerstvu u Srednjobosanskom Kantonu, „*Službene novine Srednjobosanskog kantona*“, broj 3/18
151. Zakon o javno-privatnom partnerstvu u Bosansko-podrinjskom kantonu, „*Službene novine Bosansko-podrinjskog kantona*“, broj 2/13
152. Zakon o javno-privatnom partnerstvu u Zapadno-hercegovačkom Kantonu, „*Narodne novine Županije zapadnohercegovačke*“, broj 14/13
153. Zakon o privrednim društvima u Federaciji Bosne i Hercegovine, „*Službene novine Federacije BiH*“, broj 81/15 i 75/21
154. Zakon o privrednim društvima Republike Srpske, „*Službeni glasnik RS*“, 127/08, 58/09, 100/11, 67/13, 100/17 i 82/19
155. Zakon o politici direktnih stranih ulaganja u Bosni i Hercegovini „*Službeni glasnik BiH*“, br. 4/1998, 17/1998, 13/2003, 48/2010 i 22/2015
156. Zakon o Komisiji za vrijednosne papire Federacije BiH, „*Službene novine Federacije BiH*“, broj 39/98, 36/99, 33/04, 92/13 i 6/17
157. Zakonu o tržištu hartija od vrijednosti Republike Srpske, „*Službeni glasnik RS*“, br. 92/06, 34/09, 30/12, 59/13, 108/13 i 4/17
158. Zakon o investicionim fondovima Republike Srpske, „*Službeni glasnik RS*“, br. 92/06, 82/15 i 94/19
159. Zakon o investicijskim fondovima u Federaciji BiH, „*Službene novine Federacije BiH*“, br. 85/08 i 25/17
160. Zakon o privatizaciji preduzeća u Federaciji BiH, „*Službene novine Federacije BiH*“, br. 27/97, 8/99, 32/00, 45/00, 54/00, 61/01, 33/02, 28/04, 44/04, 42/06, 4/09 41.
161. Zakon o tržištu vrijednosnih papira u Federaciji BiH, „*Službene novine Federacije BiH*“, br. 85/08, 109/12, 86/15, 25/17
162. Zakon o javnim preduzećima u Federaciji BiH, „*Službene novine Federacije BiH*“, br. 8/05, 81/08 22/09, 109/102
163. Zakon o javnim preduzećima Republike Srpske, „*Službeni glasnik RS*“, br. 75/04 i 78/11

164. Zakon o javnim preduzećima Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine, „*Službeni glasnik Brčko Distrikta*“, br. 15/06, 5/07, 19/07, 1/08, 2408 i 17/16
165. Zakon o privatizaciji preduzeća u Federaciji BiH, „*Službene novine Federacije BiH*“, br. 27/97, 8/99, 32/00, 45/00, 54/00, 61/01, 7/02, br. 33/02, 8/04, 44/04, 42/06 i 4/09
166. Zakon o javno-privatnom partnerstvu Crne Gore, „*Službeni list Crne Gore*“, broj: 73/19
167. Zakon o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga „*Službeni list Crne Gore*“, br. 30/02 i 8/09
168. Zakon o javno privatnom partnerstvu i koncesijama Republike Srbije, „*Službeni glasnik Republike Srbije*“, br. 55/03
169. Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama Republike Srbije, „*Službeni glasnik Republike Srbije*“, br. 13/12, 108/12, 44/13, 64/13, 104/13, 115/13, 20/14, 15/15, 80/16, 5/18, 17/20 i 81/20
170. Zakon o javno-privatnom partnerstvu Republike Hrvatske, „*Narodne novine Republike Hrvatske*“, broj 129/08
171. Zakon o javno-privatnom partnerstvu „*Narodne novine Republike Hrvatske*“, broj 78/12 i 152/14
172. Zakon o javno-privatnom partnerstvu, „*Narodne novine Republike Hrvatske*“, broj 114/18
173. Zakona o javnoj nabavi, „*Narodne novine Republike Hrvatske*“, broj 120/16
174. Zakon o javno-zasebom partnerstvu „*Uradni list Republike Slovenije*“, broj 127/06, Uradni list Evropske unije, br. 317/07, 314/09, 319/11, 335/13, 307/15.
175. Zhang, X. Q. (2005). Critical success factors for public- private partnerships in infrastructure development, *Journal of Construction Engineering and Management* 131(1): 3–14.
176. Zheng, X., Liu, Y., Sun, R., Tian, J. i Yu, Q. (2021). Understanding the decisive causes of PPP project disputes in China. *Buildings*, 11(12), 646.