

# **SISTEM KONCESIJA U BOSNI I HERCEGOVINI PRAVNI I INSTITUCIONALNI OVIR**

---

**Analiza daje pregled osnovnih zakonskih i institucionalnih rješenja u sistemu koncesija u Bosni i Hercegovini, u kontekstu njihove transparentnosti, integriteta i prevencije korupcije, kao i preporuka za unapređenje sistema u skladu sa međunarodnim standardima**

Autor: **Aleksandra Martinović**

**Banja Luka, 2024.**

## Sadržaj

Uvod .....	4
Bosna i Hercegovina .....	8
Federacija Bosne i Hercegovine .....	16
Kantoni u FBiH .....	19
Republika Srpska .....	29
Brčko distrikt Bosne i Hercegovine.....	33
Zaključak i preporuke .....	35
Prilog: Osnovne odredbe Direktive o dodjeli ugovora o koncesijama 2014/23/EU .....	37

## Uvod

Pojam koncesije potiče od latinske riječi *concessio* što znači dozvola, ustupak, odobrenje i tradicionalno se odnosio na dozvole za korištenje određenog javnog dobra ili usluge koje država ustupa pojedincu pod određenim uslovima. Različiti pravni režimi u svijetu različito su definisali koncesije, uglavnom ih povezujući sa oblašću iskorištavanja prirodnih resursa radi ostvarivanja prihoda, ali i sa javno-privatnim partnerstvima (tzv. koncesije sa obilježjima JPP).

Imajući u vidu ubrzan razvoj i sve veće korištenje koncesija i javno-privatnih partnerstava za realizaciju velikih projekata poslednjih decenija, vodeće međunarodne finansijske organizacije su svojevremeno sačinile nekoliko dokumenata kao sublimaciju najboljih međunarodnih praksi iz ove oblasti i smjernica za zakonodavce u zemljama u razvoju za izradu vlastitih zakonskih okvira.

Tako je Komisija Ujedinjenih nacija za međunarodno trgovinsko pravo (UNCITRAL) pripremila i objavila u 2001. godini Legislativni vodič o privatno finansiranim infrastrukturnim projektima (Vodič)<sup>1</sup>, sa opštim preporukama za uspostavljanje efikasnog zakonskog i institucionalnog okvira za oblast koncesija, a potom u 2003. godini i Model legislativnih odredbi o privatno finansiranim infrastrukturnim projektima (Model zakona)<sup>2</sup> kojim se praktično razrađuju osnovne preporuke i principi iz Vodiča.

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) je takođe svojevremeno objavila dokument - Osnovni elementi zakona o koncesijama (OECD Model zakon)<sup>3</sup>, čiji su neki od najvažnijih ciljeva bili: uspostava transparentnog okvira za postupak izbora koncesionara; jasno definisanje postupka dodjele koncesija, ako se odvija putem direktnih pregovora ili samoinicijativne ponude; pravna sigurnost, odnosno zaštita interesa koncesionara u slučaju promjene zakona; mogućnost da kreditor preuzme poslovanje koncesionara i td.

Kada je u pitanju Evropska unija, koncesije imaju karakter javnih ugovora i povezuju se sa javnim nabavkama, kao koncesije za usluge i koncesije za radove. Međutim, do 2014. godine na nivou EU nisu postojala jedinstvena pravila za dodjelu ugovora o koncesijama, već je dodjela koncesija za usluge podlijegala opštim načelima koje je utvrdio Sud pravde Evropske unije (SPEU) u svojoj sudskoj praksi, a dodjela koncesija za radove je potpadala u područje primjene Direktive

---

<sup>1</sup> UNICITRAL Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects, 2001., dostupno na: <https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/pfip/guide/pfip-e.pdf>

<sup>2</sup> UNICITRAL Model Legislative Provisions on Privately Financed Infrastructure Projects, 2003., dostupno na: [https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/pfip/model/03-90621\\_Ebook.pdf](https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/pfip/model/03-90621_Ebook.pdf)

<sup>3</sup> OECD Basic Elements of a Law on Concession Agreements, 1999-2000.

2004/18/EZ (zamjenjena Direktivom o nabavkama u javnom sektoru 24/2014).<sup>4</sup> Nacionalna prava država članica su različito tumačila ovu oblast, što je i bilo potvrđeno širokom sudskom praksom SPEU po pitanju izvjesnih aspekata dodjeljivanja ugovora o koncesijama. Ovo je odsustvo jasnih pravila vodilo pravnoj nesigurnosti i uzrokovalo poremećaje u funkcionisanju internog tržišta, zbog čega je izrada novog, adekvatnijeg pravnog okvira koji bi osigurao efikasan i nediskriminatoran pristup tržištu koncesija u EU za privredne subjekte, naročito za mala i srednja preduzeća (MSP), bio u fokusu Evropske komisije (EK).

Ova i druga pitanja dobrim dijelom su reflektovana u poslednjoj reformi oblasti javnih nabavki u širem smislu na nivou Evropske unije iz 2014. godine, a koja je rezultirala usvajanjem tri nove Direktive, 26. februara 2014. godine:

- Direktiva 2014/23/EU o dodjeli ugovora o koncesijama (Direktiva o koncesijama)<sup>5</sup>
- Direktiva 2014/24/EU (Direktiva o nabavkama u javnom sektoru)<sup>6</sup>
- Direktiva 2014/25/EU (Direktiva o nabavkama u komunalnim djelatnostima)<sup>7</sup>

Njihovim usvajanjem okončani su intenzivni trogodišnji pregovori o novom „zakonodavnom paketu“, a krajnji rok državama članicama za transponovanje ovih Direktiva u nacionalno pravo bio je 18. april 2016. godine, do kada njihove odredbe nisu bile obavezujuće.

Dok se druge pomenute dvije Direktive (24 i 25) odnose na oblast javnih nabavki roba, usluga i radova kojima se zamjenjuju prethodne direktive iz 2004. godine (sektorska i komunalna), Direktiva 2014/23/EU je prva Direktiva na nivou Evropske unije koja je posvećena koncesijama i ona je detaljnije obrađena u ovom dokumentu.

Generalno, pomenuta je reforma uvela nove elemente u četiri oblasti:

1. Veća efikasnost, više elektronskih nabavki i lakše učešće za mala i srednja preduzeća (MSP) -
2. Modernizacija javnih usluga i smanjivanje administrativnog opterećenja, uvođenjem jednostavnijih procedura i veće fleksibilnosti zakonodavnog okvira koji podstiče inovacije i nova ulaganja u javnu infrastrukturu

---

<sup>4</sup> Papir 31 EU Direktive iz 2014: Koncesije, Informativni dokument br. 31, Septembar 2016

<sup>5</sup> Direktiva 2014/23/EU Evropskog parlamenta i Vijeća o dodjeli ugovora o koncesijama od 26. februara 2014. (Službeni list EU L 94, 28/03/2014, str. 1).

<sup>6</sup> Direktiva 2014/24/EU Evropskog parlamenta i Vijeća o javnim nabavkama i stavljanju van snage Direktive 2004/18/EZ od 26. februara 2014. (SLEU L 94, 28/03/2014, str. 65);

<sup>7</sup> Direktiva 2014/25/EU Evropskog parlamenta i Vijeća of 26. februara 2014. o javnim nabavkama subjekata koji djeluju u sektoru vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga i stavljanju van snage Direktive 2004/17/EZ (SLEU, L 94, 28/03/2014, str. 243).

3. Adresiranje društvenih izazova podstičući odabir društveno odgovornih proizvoda i eko-inovacija
4. Sprečavanje korupcije: stvaranje kulture integriteta i fer tržišnog nadmetanja kroz dodatne odredbe o transparentnosti, nepristrasnosti tehničkih specifikacija, jednakom tretmanu ponuđača u svim fazama postupka, objektivnim ocjenjivanjem ponuda, sukobu interesa i drugo.<sup>8</sup>

U tom kontekstu, ugovori o koncesijama se smatraju važnim instrumentima u dugoročnom strukturalnom razvoju infrastrukture i strateških usluga, koji bi trebao doprineti napretku konkurencije na internom tržištu, omogućavajući korist od stručnosti privatnog sektora i doprinoseći efikasnosti i inovacijama.<sup>9</sup> Koncesije bi trebalo da omoguće mobilizaciju privatnog kapitala, znanja i vještina koji dopunjuju javne resurse, te da omoguće nove investicije u javnu infrastrukturu i usluge, bez povećanja javnog duga. Koncesije se koriste u sektorima koji utiču na kvalitet građana, a neki od primjera su: transport putevima ili željeznicom, usluge luka i aerodroma, održavanje i upravljanje autoputevima, upravljanje otpadom, energetske i usluge grijanja, objekti za sport i razonodu, parkinzi i td.

Kada je u pitanju Bosna i Hercegovina, koncesije su uglavnom tumačene i primjenjivane u tradicionalnom, bazičnom smislu iskorištavanja prirodnih resursa, a stanje u ovoj oblasti se u svim relevantnim međunarodnim i domaćim izvještajima, uključujući izvještaje Evropske komisije, godinama ocjenjuje neadekvatnim. Ovo se odnosi prije svega na zakonski okvir koji je izrazito fragmentiran i neusklađen, međusobno i sa *acquis-em*, a potom posljedično i na praksu dodjeljivanja i implementacije ugovora o koncesijama.

Kao dio globalnih nastojanja za očuvanjem kvaliteta javnih usluga i učešća građana u donošenju odluka od javnog značaja, za civilno društvo i zainteresovanu javnost, posebnu ulogu ima dodatna transparentnost putem kreiranja online registara ugovora o koncesijama (i javno-privatnih partnerstava) koji su lako pretraživi i jednostavni za dalje analize (otvoreno javno ugovaranje). U vidu svojevrsnog doprinosa transparentnosti sistema koncesija u BiH, Transparency International u BiH je razvio metodologiju i sačinio jedinstveni online registar koncesija dodjeljenih u čitavoj BiH, dostupan na: <https://koncesije.transparentno.ba/>. Za razliku od parcijalnih registara koje objavljuju pojedini nivoi vlasti u BiH, TI BiH registar koncesija sadrži i iznose koncesionih naknada, na osnovu javno dostupnih informacija, kao i druge relevantne, dostupne podatke o koncesorima.

---

<sup>8</sup>[https://ec.europa.eu/growth/content/new-eu-public-procurement-rules-less-bureaucracy-higher-efficiency-0\\_en](https://ec.europa.eu/growth/content/new-eu-public-procurement-rules-less-bureaucracy-higher-efficiency-0_en)

<sup>9</sup> Direktiva o dodjeli ugovora o koncesijama, Preambula (3)

Imajući u vidu postojanje jasnijih pravila i zahtjeva za koncesije na nivou EU, kao i druge globalne trendove u oblasti javnog ugovaranja, Bosna i Hercegovina treba u što skorijem periodu da izvrši cjelovitu reformu sistema koncesija, počevši sa usklađivanjem sa EU direktivom o koncesijama, čije su najvažnije odredbe predstavljene u ovom dokumentu.

Obzirom da TI u BiH dugi niz godina prati i nastoji pomoći unapređenju funkcionisanja BH sistema javnog ugovaranja, kako iz ugla normativne usklađenosti sa direktivama Evropske unije, tako i specifičnim izazovima njihove primjene u zemlji, svrha je ovog dokumenta da pruži osnovni pregled stanja i aktuelnih problema u sistemu koncesija u Bosni i Hercegovini, uvažavajući međunarodne trendove i najvažnije odredbe Direktive o koncesijama Evropske unije, uz određene preporuke za unapređenje sistema.

## Bosna i Hercegovina

U Bosni i Hercegovini, kao što je već prethodno pomenuto, koncesije su u najvećem broju dodjeljivane za eksploataciju prirodnih resursa, a poslednjih godina je prisutan i rast broja koncesija u energetskom sektoru. Finansiranje pak infrastrukturnih projekata – autoputevi, željeznice, aerodromi, luke, vršeno je pretežno zaduživanjem kod međunarodnih institucija, čak i vrlo nepovoljno.

U poslednjem izvještaju Evropske komisije o BiH za 2023. godinu,<sup>10</sup> navodi se da je u izvještajnom periodu postignut određeni nivo pripremljenosti i ostvaren ograničeni napredak u području javnih nabavki, obzirom da je Bosna i Hercegovina u 2022. godini usvojila izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama<sup>11</sup>, a potom i izmjenila određena podzakonska akta, u cilju usklađivanja svoga zakonodavstva s *acquisem* EU. Potrebno je nastaviti ovaj proces, uključujući i oblast koncesija, obzirom da je pravni okvir o koncesijama i javno-privatnim partnerstvima još izrazito rascjepkan i potrebno ga je usaglasiti sa *acquisem* EU. U tu svrhu EU smatra potrebnim usvajanje mape puta, sugerišući da svi pravni i finansijski instrumenti koji se koriste u oblasti javnih nabavki i koncesija, uključujući međuvladine sporazume sklopljene s trećim zemljama, treba da poštuju principe transparentnosti, konkurencije, jednakog tretmana i nediskriminacije.

U prethodnim svojim izvještajima o BiH, EK je takođe ukazivala da je BH sistem koncesija, a slično važi i za javno-privatna partnerstva, izuzetno složen, fragmentiran po različitim upravnim nivoima, neusaglašen sa *acquis-em*, što dovodi do preklapanja, nedosljednosti i nesigurnosti. Takođe, da su administrativnim tijelima koja primjenjuju ovaj okvir potrebni formalni kanali komunikacije, kako bi se riješila postojeća pravna nesigurnost i izbjegli visoki administrativni troškovi. Dalje primjedbe odnosile su se na BH zakonodavstvo o žalbenim postupcima, odnosno pravnoj zaštiti u javnim nabavkama, koje ne uključuje koncesije i javno-privatna partnerstva, što nije slučaj sa zemljama regije čiji su propisi usklađeniji sa *acquisom*.<sup>12</sup>

EK je u prethodnim izvještajima potvrđivala da je korupcija i dalje široko rasprostranjena BiH i da predstavlja problem, kao i da *svi nivoi vlasti pokazuju znakove političke zarobljenosti*, što direktno

---

<sup>10</sup> [izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2023-godinu\\_1700146004.pdf \(dei.gov.ba\)](#) , [izvjesce-o-napretku-bosne-i-hercegovine-ozujak-2024\\_1716291732.pdf \(dei.gov.ba\)](#)

<sup>11</sup> Zakon o javnim nabavkama, Službeni glasnik BiH broj 39/14 i 59/22

<sup>12</sup> Član 204. novog Zakona o javnim nabavkama Srbije iz decembra 2019. godine propisuje sledeće: postupak zaštite prava predstavlja postupak pravne zaštite povodom postupka javne nabavke u skladu sa ovim zakonom, postupka za dodelu ugovora u skladu sa zakonom kojim se uređuju javno-privatna partnerstva i koncesije, kao i u drugim slučajevima u skladu sa zakonom. Na sličan način su ova pitanja normirana i u Hrvatskoj članom 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (NN [18/13](#), [127/13](#), [74/14](#), [98/19](#))



utiče na svakodnevni život građana, posebno u oblasti zdravstva, obrazovanja, zapošljavanja i javnih nabavki.

Manjkavosti koje se odnose na koncesije, naročito odsustvo standarda o javnim nabavkama, državnoj pomoći i procjeni uticaja na životnu sredinu, reflektuju se na druge važne oblasti, posebno na energiju (ulaganja u termoelektrane i hidroelektrane), transportnu infrastrukturu i javnu upravu,

Misija SIGMA je još 2009. godine, u opsežnom strukovnom pregledu<sup>13</sup>, izvršila analizu dijela zakonodavnog i institucionalnog okvira sistema koncesija u BiH, i dala vrijedne komentare i preporuke kako iz ugla tada važeće EU legislative, tako i funkcionisanja sistema koncesija u BiH. Dio ovih zapažanja aktuelan je i danas, a rađeni su i kasniji izvještaji o monitoringu koji su zaključili neznatan ili odsustvo ikakvog napretka u ovoj oblasti - fragmentiranost pravnog i institucionalnog okvira, kao i neophodnost transpozicije nove Direktive o koncesijama.<sup>14</sup>

Kao opšti nalaz, SIGMA je još 2009.g. navela da su zakoni (u određenoj mjeri) i praksa dodjeljivanja koncesija i JPP (u mnogo većoj mjeri) u BiH značajno izvan prihvatljive prakse EU. Zakoni su svojevremeno bili ocjenjeni kao izraz postojanja namjere ka kreiranju solidne pravne osnove za dodjeljivanje koncesija koje mogu privući strane investitore. Međutim, oni i nakon protoka više godina, sadrže odredbe u kojima nedostaje dobrih namjera zakonodavaca, a koji su kreirali opasnu praksu dodjela velikog broja ugovora o koncesijama (i javno-privatnom partnerstvu) putem samoinicijativnih ponuda, bez dovoljno otvorene, transparentne i konkurentne procedure. To znači da se nije osiguralo pronalaženje tehnički i ekonomski najpovoljnije ponude, da je propuštena mogućnost pozivanja dodatnih potencijalnih kandidata i proširivanja konkurencije koja bi vjerovatnije osigurala veću vrijednost za novac – kako u smislu više koncesione naknade, tako i kvaliteta proizvoda za krajnje korisnike i efekata na životnu sredinu.

Osnovni pravni okvir za koncesije u BiH čine:

- Zakon o koncesijama Bosne i Hercegovine<sup>15</sup>
- Zakon o koncesijama Federacije BiH<sup>16</sup>
- Zakon o koncesijama Republike Srpske<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> SIGMA. Strukovni pregled Koncesije i javno-privatna partnerstva u Bosni i Hercegovini - Finalni izvještaj - Novembar 2008./septembar 2009.

<sup>14</sup> SIGMA. Monitoring report: The principles of public administration, Bosnia and Herzegovina, November 2017. Dostupno na: <http://sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Bosnia-and-Herzegovina.pdf>

<sup>15</sup> Zakon o koncesijama, Službeni glasnik BiH br. 32/02 i 56/04

<sup>16</sup> Službene novine Federacije BiH br. 40/02 i 61/06

<sup>17</sup> Službeni glasnik Republike Srpske br. 59/13 i 16/18, 70/20 i 111/21

- Zakon o koncesijama Brčko distrikta BiH<sup>18</sup>
- Kantonalni zakoni o koncesijama

Pored zakona, svi administrativni nivoi imaju usvojena i druga akta, poput dokumenata o politici dodjele koncesija, pravilnika, uputstava i drugo.

Zakon pak o javnim nabavkama BiH, u članu 10a. (Izuzeća za ugovore o javnoj nabavci usluga) isključuje ugovore o koncesijama i javno-privatnim partnerstvima iz područja svoje primjene, tako da oni nisu u nadležnosti institucija sistema – Agencije za javne nabavke BiH i Ureda za razmatranje žalbi BiH, niti se postupci javnih nabavki i druge relevantne odredbe iz ZJN po automatizmu odnose i na postupke za odabir koncesionara. Iako Direktiva o koncesijama, kao što je prethodno objašnjeno, ne propisuje striktno odabir postupka, preporučeno usklađivanje ovih propisa u praksi bi uglavnom značilo primjenu složenog, višefaznog postupka takmičarskog dijaloga i/ili pregovaračkog postupka s objavom obavještenja o nabavci, koje koriste zemlje članice EU u svojim praksama, a koje sadrži ZJN BiH.

Transparency International u BiH je i u prethodnom periodu predlagao da se prilikom izmjena Zakona o javnim nabavkama usklade odredbe vezane za izuzeća primjene, kao i izvrše druga potrebna usklađivanja i povezivanja zakonodavstva o javnim nabavkama i koncesijama (i JPP), međusobno i sa direktivama iz 2014. godine. Pojedine zemlje regije, naročito Hrvatska kao članica EU, mogu poslužiti kao primjer pojedinih legislativnih i praktičnih iskustava.

Nova Strategija javnih nabavki za period od 2024. do 2028. godine i prateći akcioni plan su pripremljeni tokom vrlo participativnog procesa sa zainteresovanim stranama, te usvojeni od strane Vijeća ministara BiH, što je bio jedan od tri prioriteta EU za BiH u ovoj oblasti za 2024. godinu. Međutim, ovaj novi strateški okvir nije obuhvatio oblast koncesija, uprkos zagovaračkim naporima TI u BiH.

---

<sup>18</sup> Zakon o koncesijama Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, "Službeni glasnik Brčko distrikta BiH", brojevi: 41/06, 19/07 i 02/08

**Zakon o koncesijama na nivou BiH** uređuje modalitete i uslove koji se odnose na dodeljivanje koncesija koje dodjeljuju vlasti na državnom nivou u BiH, nadležnosti i institucionalnu strukturu državne Komisije za koncesije, tenderski postupak, uključujući situacije samoinicijativne ponude, nadzor nad radom koncesionara, pitanja vezana za ugovor o koncesiji, prava i dužnosti koncesionara, kaznene odredbe i drugo.

Kako Zakon uređuje samo koncesije koje su po Ustavu i zakonima u nadležnosti države BiH, u slučaju zajedničke nadležnosti države, entiteta i Brčko Distrikta, nadležni organi usaglašavaju uslove i oblik dodjele koncesije, a sporove proistekle iz zajedničke nadležnosti rješava zajednička Komisija za koncesije.

Odluku o vrsti, predmetu i obimu koncesija koje treba dodijeliti donosi Vijeće Ministara BiH, a ratifikuje Parlament BiH.

Zakon definiše koncesiju kao pravo koje koncedent dodjeljuje u cilju osiguranja izgradnje infrastrukture i/ili pružanja usluga, eksploatacije prirodnih resursa, u rokovima i pod uslovima o kojima se koncedent i koncesionar dogovore.

Tenderska procedura može biti putem javnog oglasa, uz mogućnost prethodnog slanja zahtjeva za ispunjavanje uslova od strane koncedenta, licima, priznatim zbog stručnosti, poslovnog ugleda i finansijskog stanja. Prije javnog poziva, nadležni organi izrađuju studiju ekonomske opravdanosti za svaki projekat koji je predviđen za davanje na koncesiju, a Komisija za koncesije može zahtijevati i da javni poziv sadrži obavezu ponuđača da izrade studiju o ekonomskoj opravdanosti, u sklopu koje su i procjene u cilju zaštite životne okoline.

Druga zakonska mogućnost zaključivanja ugovora za koncesiju za koju nije raspisan tender, je putem samoinicijativne ponude (član 25. Zakona). Nju ponuđač podnosi nadležnom ministarstvu koje procjenjuje da li postoji javni interes za tu koncesiju, što se pak razmatra naročito iz ugla postojanja eventualnog isključivog prava ponuđača i stanja hitnosti (potrebe za pružanjem usluge ili postojanja infrastrukture). Ukoliko postoji javni interes, ministarstvo podnosi zahtjev Komisiji za dobijanje ovlaštenja za pregovore s ponuđačem.

Zakon dalje, pored ostalog, propisuje sadržinu javnog poziva, sadržinu ugovora o koncesiji, rok trajanja ugovora (koji ne može biti duži od 30 godina, izuzetno se može produžiti za maksimalno polovinu prvobitnog roka, s tim da ni u kom slučaju ne može biti duži od 50 godina), uslove za raskid ugovora, prava i obaveze koncesionara, kaznene odredbe za koncesionare i njihova odgovorna lica u rasponima od 100 KM do 10.000 KM za slučajeve poput davanja lažnih izjava, onemogućavanja kontrole finansijske i druge dokumentacije i druga kršenja zakona. Pravo na pokretanje prekršajnog postupka zastarijeva u roku od godinu dana, od dana učinjenog prekršaja. Za rješavanje sporova u slučaju kršenja zakona nadležan je Sud BiH.

Od ostalih relevantnih akata na državnom nivou, značajni su Dokument o politici dodjele koncesija BiH, Pravilnik o proceduri podnošenja zahtjeva i proceduri dodjele koncesija i Pravilnik o registru ugovora o koncesijama.

**Dokument o politici dodjele koncesija BiH** usvojen je još 2006. godine i govori o prednostima koncesionih ulaganja, naročito za tranzicione i zemlje u razvoju, propisuje opštu strategiju dodjele koncesija, navodi privredne sektore u kojima se mogu koristiti koncesije, društveno-ekonomske ciljeve koncesionih ulaganja, opšte principe politike dodjele koncesija i td. Dokument je potrebno ažurirati obzirom da su se u međuvremenu dogodile značajne promjene u u sektorima gdje se mogu dodjeljivati koncesije u isključivoj nadležnosti BiH.

**Pravilnik o proceduri podnošenja zahtjeva i proceduri dodjele koncesija** je takođe iz 2006. godine<sup>19</sup> baziran na članu 19. Zakona o koncesijama (Pravila Komisije), i sadrži detaljnija pravila tenderske procedure, uključujući odredbe o sukobu interesa članova tenderske komisije, javno otvaranje ponuda, dodjelu koncesija kroz samoinicijativne ponude, u kojim je slučajevima ponuđač odgovoran za definisanje obima projekta, procjenu njegove izvodivosti sa procjenom uticaja na životnu sredinu, procjenu vrijednosti investicije i osnovne uslove provedbe koncesije.

**Pravilnik o registru ugovora o koncesijama**<sup>20</sup> propisuje elektronski format registra, njegovu javnost, nadležnost Komisije za koncesije za njegovo uspostavljanje, sadržinu, kao i javno dostupne informacije (naziv koncedenta i koncesionara, predmet koncesijskog ugovora, lokacija koncesijskog dobra, period na koji je data koncesija, datum početka korištenja i datum isteka koncesije).

**Komisija za koncesije BiH**, utemeljena pomenutim Zakonom osnovana je 2005. godine kao nezavisno regulatorno tijelo, sa sjedištem u Banja Luci. Svoje nadležnosti obavlja u svojstvu Komisije za dodjelu koncesija BiH ili u svojstvu Zajedničke komisije za koncesije, kada se koncesiono dobro prostire na teritoriji oba entiteta.

Prema Zakonu, Komisija učestvuje u procesu odobravanja studije ekonomske opravdanosti za svaki projekat predviđen za davanje na koncesiju. U slučaju javnog poziva, Komisija odobrava uslove tendera koje izrađuje koncedent - relevantno ministarstvo i nacrt ugovora. U slučaju samoinicijativne ponude, Komisija daje nadležnom ministarstvu ovlaštenja za pregovore sa ponuđačem i na nacrt ugovora. Ugovor o koncesiji se ne može zaključiti bez prethodne saglasnosti Komisije, osim ako se zaključuje sa međunarodnim finansijskim institucijama čiji je član BiH. Komisija je nadležna za praćenje rada koncesionara u cilju obezbjeđivanja snabdjevanja uslugama potrošača

---

<sup>19</sup>Pravilnik o proceduri podnošenja zahtjeva i proceduri dodjele koncesija, Službeni glasnik BiH br. 65/06

<sup>20</sup> Pravilnik o registru ugovora o koncesijama, Službeni glasnik BiH br. 55/12

na adekvatan način, praćenje izvršenja Dokumenta o politici dodjele koncesije i druge nadležnosti, a godišnji izvještaj o radu podnosi Vijeću ministara BiH.

Komisija broji sedam članova, čiji je mandat pet godina, a može se produžiti još jednom. Komisija godinama ima problem sa kadrovskom popunjenošću i imenovanjem članova i nije neuobičajena situacija da njome rukovode i budu u svojstvu članova lica kojima je istekao mandat, ili su im bili ispunjeni uslovi za penzionisanje po osnovu godina života.<sup>21</sup> U izvještajima o radu Komisije poslednjih godina se navodi nedostatak kapaciteta za realizovanje planiranih aktivnosti zbog neimenovanja svih članova, a u toku je konkursna procedura za izbor i imenovanje novih sedam članova Komisije. Prema planiranim sredstvima u DOB iz Budžeta institucija BiH, za period 2025-2027. godina potrebno je izdvojiti 4.199.000 KM za rad Komisije, odnosno prosječno, 1.399.667 KM na godišnjem nivou.<sup>22</sup> U prethodnim finansijskim izvještajima Komisije vidljivo je bilo da se oko 90% njenog budžeta odnosio na plate i naknade troškova zaposlenih.

Nedostaci pravnog okvira, odsustvo političke volje i dogovora za unapređenje kompletnog sistema dodjele koncesija, pa i rada Komisije BiH, ogledaju se u činjenici da za 19 godina postojanja, Komisija još uvijek nije odobrila konačno dodjeljivanje bilo kojeg državnog ugovora o koncesijama. Kao razloge za ovo neracionalno trošenje javnih sredstava i radnu neiskorištenost, Komisija navodi neusklađenost u funkcionisanju zajedničkih organa BiH i entitetskih organa, različitim interesima, opiranjem i/ili propustima u postizanju političkih sporazuma o projektima koji bi bili locirani na teritoriji dva entiteta, te neregulisana prava vlasništva kao dio postkomunističkog i poslijeratnog naslijeđa i slično. Još u 2007. godini Komisija je razmatrala tri veća projekta, od kojih je najeklatantniji primjer odluka Savjeta ministara BiH o koncesiji za izgradnju putnog koridora „5C“. Budući da ova odluka nikada nije potvrđena u Parlamentarnoj skupštini BiH, projekat se ne realizuje na nivou BiH, već po entitetima, a BH Komisija za koncesije je samo odobrila studiju ekonomske opravdanosti. U svakom slučaju, ovaj skupi neefikasni administrativni aparat, godinama je predmet kritike BH javnosti.

U izvještajima o radu Komisije za 2023. godinu, kao i za prethodne, navodi se odsustvo aktivnosti ministarstava na nivou BiH za dodjelu koncesija, prvenstveno iz oblasti transporta i energetike. Krajem 2021. godine počele su pripremne aktivnosti koje će voditi planiranju za dodjelu koncesija za izgradnju transportne infrastrukture na trasi transportnih međunarodnih koridora između Bosne i Hercegovine i neke od susjednih država kao što je autoput Beograd-Sarajevo-Beograd i sl. U 2020.

---

<sup>21</sup> Tokom 2016. godine je bio raspisan konkurs za izbor novih članova ali je ova procedura držana u priličnoj tajnosti, a Savjet ministara je raspravu o kandidatima više puta povlačio sa dnevnog reda. Transparency International u BiH je čak dobio presudu protiv Žalbenog savjeta zbog nedostavljanja pisane preporuke u vezi sa konkursom za izbor članova Komisije.

<sup>22</sup> [srednjorocni plan 2025-2027.pdf \(koncesijebih.ba\)](#)

godini pokrenut je postupak kod Ustavnog suda BiH za utvrđivanje nadležnosti za dodjelu koncesija na rijeci Drini koji je naknadno prebačen na Tužilaštvo BiH.

U toku je aktivnost revidiranja Dokumenta o politici dodjele koncesija u BiH, što bi trebalo rezultirati pregledom projekata za moguća koncesiona ulaganja po sektorskim područjima, u skladu sa strateškim okvirima BiH za oblasti energetike i transporta (npr. obnovljivi izvori energije u energetici ili drumski saobraćaj u sektoru transporta), te ukazati na ključne tačke poslovanja javnog sektora koje se, sa aspekta privlačenja privatnog kapitala, trebaju razvijati ili mijenjati, kako bi javni sektor postao i kreator i partner u implementaciji koncesionih (i jpp) ugovora.<sup>23</sup>,

U izvještajima se pominju određene aktivnosti na razvijanju i unapređenju procedura koje se odnose na efikasnije procesuiranje samoinicijativnih ponuda, a koji su rađeni u saradnji sa projektom Ministarstva ekonomskih odnosa i USAID EIA 2018. godine i koji je ishodio izvještajem "Analiza pravnog okvira i preporuke za otklanjanje prepreka za investiranje u sektor energije u Bosni i Hercegovini". Krajnji rezultati ovih aktivnosti, koji su odgođeni do početka rada na izmjenama i dopunama Zakona o koncesijama, bi trebali biti:

1. Usvojene procedure na osnovu kojih bi državna ministarstva mogla verifikovati *postojanje javnog interesa* za koncesioni projekat iz samoinicijativne ponude u oblasti energetike i transporta.
2. Usvojena metodologija (smjernice, uputstvo) na osnovu koje bi državna ministarstva mogla definisati nivo koncesione naknade, bez obzira da li se radi o postupku javnog poziva ili samoinicijativne ponude.
3. Pravila o administriranju samoinicijativnih ponuda (međusobno obavještanje).

Tokom 2018. godine izrađena je stručna analiza EU Direktive 23/2014 o koncesijama za koju je aplicirano TAIEX instrumentu tehničke pomoći EU i koja je rezultirala „Informacijom o Izvještaju Ekspertske misije TAIEX za tehničku podršku Komisiji za koncesije BiH sa nalazima i preporukama“. U ovoj se informaciji navodi preporuka Komisiji da inicira izradu izmjena i dopuna Zakona o koncesijama u skladu sa pravnom tekovinom EU i konkretno EU Direktivom o koncesijama, s ciljem prevazilaženja nedostataka i unaprijeđenja postojećeg Zakona o koncesijama u pogledu:

- predmeta, obima, principa i definicija,
- samoinicijativnih ponuda i primjene principa transparentnosti i jednakog tretmana,
- primjene savremenih tehnika i metoda nabavki u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.
- usklađivanja odredbi o sistemu pravnih sredstava koje osiguravaju nezavisnost tijela za preispitivanje za koncesije,
- jasne odgovornosti Komisije za koncesije u procesu praćenja realizacije ugovora o koncesiji s ciljem da se unaprijedi tržište i razviju dobre prakse,

---

<sup>23</sup>[Komisija za koncesije BiH – Izvještaj o radu za 2023. godinu: izvjestaj o radu za 2023.pdf \(koncesijebih.ba\)](#)

- objavlivanja obavještenja o koncesiji,
- objavlivanja obavještenja o dodjeli koncesije,
- odredbi o borbi protiv korupcije i sprečavanju sukoba interesa.<sup>24</sup>

Pritom se, u skladu sa pravilima usklađivanja, obaveznim smatra prenošenje u cjelini i doslovno:

- *Definicije* koncesije, član 5. EU Direktive (koncesije radova ili koncesije usluga, prenos operativnog rizika na koncesionara, primjena nomenklature za radove i usluge.)
- *Principi*, član 3. EU Direktive (primjena principa jednakog postupanja, nediskriminacije i transparentnosti kroz članove u EU Direktivi u vezi: mogućnost učešća ekonomskih subjekata kao ponuđača, odabira koncesionara, obavještanja o koncesiji, kao i primjena principa poslovnog nastana u vezi statusa ponuđača/potencijalnog koncesionara).

Ovu je Informaciju Komisija dostavila Savjetu ministara BiH još jula 2019. godine, zajedno sa prijedlogom za formiranje radne grupe za izmjene i dopune Zakona.

U srednjoročnom periodu 2025-2027 godina, Komisija planira da provede sljedeće projektne aktivnosti:

- Izrada izmjena i dopuna Zakona o koncesijama BiH, kao rezultat zaključaka uporedne analize sa EU Direktivom o koncesijama, te usvojene Informacije o tome od strane Savjeta ministara i formiranja radne grupe za izradu izmjena i dopuna Zakona.
- Izrada izmjena i dopuna podzakonskog akta „Pravilnik o postupku podnošenja zahtjeva i provođenju procedure dodjele koncesija“. Budući da se procedure odabira najboljeg koncesionara iz javnog poziva moraju značajno dopuniti i poboljšati, a kako su koncesije izuzete iz Zakona o javnim nabavkama, Komisija se opredijelila da unapređenje ove procedure uradi kroz izmjene i dopune postojećeg podzakonskog akta, te na taj način inkorporira standarde koje postavlja EU Direktiva u pogledu odabira koncesionara.
- Koordinacija aktivnosti na poboljšanju procedura u vezi samoinicijativnih ponuda pojedinačno u sektorima energetike, transporta i turizma, kroz razvijanje metodološkog pristupa vezano za: utvrđivanje javnog interesa i utvrđivanje koncesione naknade.
- Ažuriranje Dokumenta o politici dodjele koncesija.

---

<sup>24</sup> Komisija za koncesije Bosne i Hercegovine, Informacija o Izvještaju Ekspertske misije TAIEK za tehničku podršku Komisiji za koncesije BiH sa nalazima i preporukama

- Izrada i provođenje revidiranog programa edukacije o koncesijama za državne službenike ministarstava/organa BiH

U organizaciji Komisije za koncesije BiH, od 21-23.12.2023. godine održan je zajednički sastanak predstavnika komisija za koncesije BiH i FBiH. Predstavnici Komisije za koncesije RS se nisu odazvali ovom sastanku. Tema sastanka su bile aktivnosti komisija za koncesije na koncesionim projektima, iskustva, izazovi, ograničenja, kao i praćenje i nadzor rada koncesionara, procedure, izvještavanje i preduzimanje mjera. Izražena je potreba za organizovanjem sličnih sastanaka i u budućnosti, s ciljem razmjene iskustva, prakse, kao i harmonizacije propisa.

## Federacija Bosne i Hercegovine

**Zakon o koncesijama Federacije Bosne i Hercegovine** definiše koncesiju kao pravo obavljanja privrednih djelatnosti korištenjem prirodnih bogatstava, dobara u opštoj upotrebi i obavljanja djelatnosti od općeg interesa određenih ovim zakonom. Zakon sadrži listu predmeta ili područja koji su predmeti koncesija na tom nivou (izgradnja i korištenje autoputeva, magistralnih puteva, željezničkih pruga, aerodroma, hidorenergetskih objekata snage više od 5 MW itd.), kao i pravila razgraničenja između nadležnosti Federacije i nadležnosti kantona i opština u dodjeli koncesija.

Odluku za iniciranje procedure dodjele koncesija donosi Vlada Federacije, na prijedlog resornog ministra, a u slučaju kada se predmet potencijalne koncesije nalazi ili mu se posljedice u cijelosti ili pretežno odnose na područje jedne opštine, potrebna je prethodna saglasnost tog opštinskog vijeća.

I ovaj Zakon dozvoljava mogućnost dodjele koncesije na osnovu poziva na tender ili samoinicijativne ponude, i u oba slučaja je omogućeno ponuđačima da samostalno pripremaju studije ekonomske opravdanosti, u čijem sastavu su i procjene uticaja na životnu sredinu, što im dalje omogućava da studiju izrade u vlastitu korist.

Zakon je u značajnoj mjeri sličan državnom Zakonu i dalje propisuje sadržinu ugovora o koncesiji, uslove za njegov prestanak i raskid, prava i obaveze koncesionara, kaznene odredbe i drugo.

Propisano je takođe da preduzeća koja u obavljanju svoje djelatnosti koriste resurse na osnovu odobrenja izdatih prije donošenja ovog Zakona (tzv. „stare koncesije“), mogu zaključiti ugovore o koncesiji bez provođenja postupka, u roku od tri mjeseca od stupanja Zakona na snagu. Za rješavanje sporova u slučaju kršenja zakona nadležan je Vrhovni sud Federacije.

Ovim je Zakonom utemeljena i **Komisija za koncesije Federacije BiH**, kao nezavisni regulatorni organ sa sjedištem u Sarajevu, a postala je operativna 2007. godine. Komisija djeluje kao *Specijalna zajednička komisija* u vezi sa dodjelom koncesija koje su u zajedničkoj nadležnosti FBiH i kantona ili u slučaju sporova koji nastanu između FBiH i kantona, a kao *Komisija za koncesije Federacije BiH*



obavlja funkcije u vezi sa dodjelom koncesija koje su u isključivoj nadležnosti entiteta. Sastoji se od sedam članova koje imenuje Parlament FBiH, na prijedlog Vlade FBiH, na mandatni period od pet godina koji se može jednom obnoviti. Članovi ne smiju biti osuđivani za krivična djela protiv imovine, privrede, službene i druge odgovorne dužnosti i sl. niti biti u sukobu interesa. Resorno ministarstvo vodi cijeli postupak dodijele koncesije, a Komisija se uključuje u fazi davanja odobrenja na sadržaj javnog poziva ili za pregovore sa ponuđačem kod samoinicijativne ponude. Rad Komisije je javan kada razmatra žalbe i kada to zahtijeva ministar. Komisija može da održi javnu raspravu o bilo kom pitanju iz svoje nadležnosti, ukoliko je to u javnom interesu, a nadležna je i za donošenje pravila o postupku, načinu rješavanja sporova, naknadama; za nadzor i praćenje rada koncesionara i drugo. Komisija podnosi Vladi FBiH godišnji izvještaj o radu, nakon čega se on podnosi Parlamentu FBiH na usvajanje.

Osim Zakona o koncesijama i na ovom nivou postoji Dokument o politici dodijele koncesija, Pravila o postupku dodijele koncesija, Pravila o određivanju naknade za koncesije i drugo, a važni su i sektorski propisi u oblastima za koje se daju koncesije (energetika, promet i komunikacija i dr.).

Uprkos odavno prepoznatoj potrebi za usvajanjem novog zakonskog okvira, zastoji i kašnjenja, koja su u javnost dijelom pripisivana opstrukcijama lobija koji ostvaruju ogromna finansijska sredstva u nedovoljno uređenom sistemu, onemogućavali su da se to i dogodi.<sup>25</sup>

Aprila 2017. godine Vlada Federacije BiH je uputila u parlamentarnu proceduru Nacrt novog Zakona o koncesijama FBiH, međutim on je povučen iz procedure. Kao neke od primjedbi koje su pristigle na Nacrt u toku javne rasprave navedene su: ukidanje Komisije za koncesije kao stalnog tijela<sup>26</sup> i formiranje ad hoc komisija za svaku pojedinačnu koncesiju, zatim primjedbe Saveza opština i gradova Federacije BiH da su jedinice lokalne samouprave obespravljene, kako po pitanju nadležnosti prilikom odobravanja koncesije, tako i u pogledu finansijske koristi i vršenja nadzora; primjedbe da iako su Nacrtom obuhvaćene eksploatacije prirodnih dobara koje su se ranije odvijale mimo zakona o koncesijama (zbog čega, prema procjeni Federalne Komisije za koncesije, Federacija je na godišnjem nivou gubila oko 200.000 KM, koliko je otprilike iznosilo i godišnje zaduživanje ovog entiteta), nisu utvrđene naknade za prethodni period eksploatacije, kao ni prateće kazne i td. Nacrt takođe nije obuhvatio značajnija usaglašavanja sa Direktivom EU o koncesijama, naročito po pitanju odredbi koje su prethodno pomenute kao preporuke za usaglašavanje državnog Zakona o koncesijama sa Direktivom.

---

<sup>25</sup> <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/kako-je-federacija-na-koncesijama-izgubila-milijardu-eura>

<sup>26</sup> Rad ove Komisije koštao je oko 400.000 KM na godišnjem nivou, što nije ekonomski opravdano iz ugla dodjeljenih ugovora o koncesijama kojih je za nivo Federacije BiH do kraja 2018. godine bilo ukupno 11

Do kraja 2018. godine, na nivou Federacije BiH je dodjeljeno ukupno 11 koncesionih ugovora i to sve na osnovu samoinicijativnih ponuda, a ne raspisanih tendera. Devet ugovora odnosilo se na eksploataciju vode, a dva su sklopljena sa "Elektroprivredom BiH. S druge strane, brojna su korištenja prirodnih bogatstava i javnih dobara, o kojima javnost ni nema cjelovite podatke. U 2019. godini aktivnosti Vlade Federacije su donekle intenzivirane, naročito u domenu istraživanja nafte i plina<sup>27</sup>, kao i za istraživanje i eksploataciju ugljovodonika, a deklarativno je najavljeno i poboljšanje modela finansiranja autoputeva i puteva, sa akcentom na koncesije i javno privatna partnerstva.

U izvještaju o radu za 2023. godinu Komisija za koncesije FBiH navodi da „Od dana donošenja Zakona do danas nijedno ministarstvo nije pokrenulo postupak dodjele koncesije putem javnog oglašavanja (tendera), izradilo Studiju ekonomske opravdanosti, niti odredilo ijednu potencijalnu koncesiju, i pored upozorenja Komisije.“ Pored toga, iako Zakon o koncesijama navodi prirodna dobra, dobra od opšteg značaja i obavljanje djelatnosti od opšteg interesa kao predmete koncesija, i pored upozorenja Komisije, ministarstva se toga ne pridržavaju. Kao jedan od razloga navodi se činjenica da u Federaciji BiH ne postoje propisi koji definišu pojam javnog dobra, niti govore koje su to djelatnosti od opšteg interesa, pa je za svaku koncesiju potrebno utvrditi javno dobro i javni interes. Ovakav postupak traje nepotrebno dugo i otežava dodjelu koncesije, a može se desiti i da bude okarakterisan kao netransparentan, jer se ne zna unaprijed koje oblasti i sektore će Vlada Federacije BiH dati na koncesioniranje. Kao jedno od rješenja Komisija predlaže da se izmjenama i dopunama Zakona o koncesijama, inicijativa za dodjelu potencijalnih koncesija omogućila i Komisiji za koncesije, kojoj bi to trebala biti dužnost i obaveza kao stručnom tijelu iz ove oblasti.

Nadalje, propisano je da privredna društva koja u obavljanju svoje djelatnosti već koriste prirodna bogatstva, dobra u opštoj upotrebi ili obavljaju svoje djelatnosti od opšteg interesa, zaključuju ugovor o koncesiji bez provođenja postupka propisanog Zakonom, s tim da u roku od tri mjeseca od stupanja na snagu Zakona podnesu zahtjev za zaključenje ugovora. Zakonski rok za korištenje ove olakšice je istekao, a nadležna federalna ministarstva nisu zaključila niti jedan ugovor o koncesiji primjenom navedene odredbe, tako da privredna društva i dalje koriste prirodna bogatstva i opšta dobra bez plaćanja koncesione naknade.

U 2023. godini na nivou Federacije BiH bilo je aktivno 7 koncesionih ugovora, od čega je 5 u nadležnosti Ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, a 2 u nadležnosti Ministarstva energije, rudarstva i industrije. Odobreni budžet Komisiji za 2023. godinu iznosio je 380.805 KM.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> 199. sjednica Vlade Federacije BiH Sarajevo, 13.11.2019.

<sup>28</sup> Izvještaj o radu Komisije za koncesije Federacije BiH za 2023. g.: [Izvjestaj o radu komsije koncesije b.pdf \(parlamentfbih.gov.ba\)](https://parlamentfbih.gov.ba)

## Kantoni u Federaciji BiH

Kada su u pitanju **kantoni** u Federaciji BiH, aktivnosti dodjele koncesija su daleko brojnije, ali manjkavosti u propisima, zloupotrebe, dugovi i drugi problemi čine ovaj sistem neefikasnim, a naplaćene prihode daleko manjim od mogućih.

Sam proces dodjele ugovora o koncesiji kraći je i uglavnom manje komplikovan od onoga što slijedi u fazi njegove realizacije, koja podrazumjeva pribavljanje brojnih dokumenata - saglasnosti, dozvola, itd. Drugim riječima, ukupno vrijeme koje je potrebno da koncesionar finalizira sve aktivnosti i počne sa radom izuzetno je dugo.<sup>29</sup>

Zakoni su pretežno starijeg datuma. Većina ih je trpela nekoliko izmjena i dopuna, najviše poslednjih godina, a neki od generalno prisutnih skorijih trendova su izmjene u vezi sa predmetima koncesija u oblasti energije (solarna energija, snaga vjetra i sl), nadzor nad izvršenjem ugovora i finansijskih obaveza, sankcije i dr. Kod novijih zakona, kao što su, na primjer, zakoni Kantona Sarajevo i Posavskog kantona mogu se primjetiti pojedine aktuelnije definicije, sadržajni su i predstavljaju bolji pravni okvir u poređenju i sa državnim i sa federalnim nivoom.

S druge strane, podzakonski akti su izuzetno brojni, naročito ako se uzmu u obzir i posebni propisi iz oblasti koje su predmet koncesija, a kojima se uglavnom regulišu pitanja naknada. Podzakonski akti su podložniji izmjenama, zbog jednostavnijih procedura, od samih zakona, pa neki od njih nadomešćuju praznine u zakonima. U svakom slučaju, izuzetno je složeno obuhvatiti sve propise na jednom mjestu, stoga je u nastavku dat pregled samo nekih od najznačajnijih odredbi zakona po kantonima.

1. Zakonom o koncesijama **Unsko-sanskog kantona**<sup>30</sup> koncesije su definisane kao i u Zakonu FBiH, a Odluku o pristupanju dodjeli koncesije za određeno dobro donosi Vlada Kantona, na prijedlog resornog ministra.

Zakonom je utemeljena Komisija za koncesije, kao stalno regulatorno tijelo sa sjedištem u Bihaću, čije članove imenuje Skupština, na prijedlog Vlade, na period od pet godina, uz mogućnost još jednog imenovanja. Predstavnici lokalnih zajednica na čijoj teritoriji se nalazi koncesiono dobro ulaze u sastav Komisije. Članovi Komisije ne smiju biti u sukobu interesa, obavljati političke funkcije,

---

<sup>29</sup> Ured za reviziju institucija u FBiH, Izveštaj revizije učinka: Upravljanje koncesijama u Federaciji Bosne i Hercegovine, Sarajevo, februar 2011. godine

<sup>30</sup> Zakon o koncesijama, Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona broj 10/03, 07/09, 19/13, 09/17, i 18/19

biti angažovani na drugom poslu, kao ni osuđeni zbog krivičnog djela protiv imovine, privrede, ustavnog poretka, zloupotrebe službenog položaja ili druge odgovorne dužnosti.

Propisane nadležnosti Komisije su slične onima iz Zakona F BiH (praćenje rada koncesionara, odlučivanje o žalbama potrošača, priprema Dokumenta o politici dodjele koncesija, mogućnost vršenja arbitraže u sporovima između ugovornih strana, donošenje pravila o postupku pred Komisijom, o utvrđivanju koncesione naknade i drugo), a Komisija ima nadležnosti i po osnovu Zakona o javno-privatnom partnerstvu u Kantonu<sup>31</sup>.

Tenderski postupak – javni poziv/samoinicijativna ponuda (uz prethodnu provjeru postojanja javnog interesa) i izrada studije ekonomske opravdanosti koja sadrži procjenu uticaja na životnu sredinu slični su Zakonu FBiH, kao i dobar dio ostalih odredbi. Predviđene su i sankcije do 10.000 KM za pravna lica koja su stekla pravo korištenja prirodnih bogatstava i pružanja javnih usluga po prethodnim propisima, a ne podnesu zahtjev za dodjelu koncesije i ne zaključe ugovor samoinicijativnom ponudom.

Raspodjela sredstava prikupljenih po osnovu naknada za korištenje koncesije se raspoređuje 60% u korist opština i 40% u korist Budžeta Kantona.

Krajem 2022. godine, Vlade USK je u skupštinsku proceduru uputila prijedlog novog Zakona o koncesijama. Njime je definisan predmet i cilj zakona, koncesiona naknada, period na koji se dodjeljuje koncesija, samoinicijativna ponuda, operativni rizik i dokument koncesije. Koncesor može biti Kanton, ali i jedinice lokalne samouprave, zavisno od predmeta koncesije. Također je definisana jednokratna i kontinuirana koncesiona naknada; samoinicijativna ponuda za dodjelu koncesije i način postupanja u slučaju samoinicijativne ponude, Dokumentat koncesija koji treba da sadrži podatke o koncesijama, pregled postojećih dodijeljenih koncesija i okvir za utvrđivanje naknada i kao i osnivanje Agencije za koncesije kao samostalne kantonalne upravne organizacije. Propisane su i odredbe koje se odnose na postupke koji prethode dodjeli koncesija, prije svega vlasničko-pravni odnosi i prostorno-planska dokumentacija i druga pitanja.

Unsko-sanski kanton je među aktivnijim kantonima u oblasti koncesija, sa solidnom naplatom koncesionih naknada i gotovo bez dugovanja koncesionara. U 2023. godini, USK je na osnovu koncesionih naknada ostvario prihod od preko 1.600.000 KM, što je za skoro 50% više nego u prethodnoj godini.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Zakon o javno-privatnom partnerstvu, Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona" broj: 19/12

<sup>32</sup> [Koncesije i USK: Sve je više naplate i mogućnosti za korištenje potencijala | Krajina.ba](#)

2. Zakon o koncesijama **Tuzlanskog kantona**<sup>33</sup> definiše koncesiju kao pravo korištenja prirodnog bogastva ili dobra, ili pravo na obavljanje određenih djelatnosti na području Kantona koje domaćoj ili stranoj pravnoj osobi ustupa nadležni kantonalni organ, pod uslovima utvrđenim ovim zakonom i drugim propisima, uz odgovarajuću naknadu. Kao poseban oblik koncesije Zakon prepoznaje koncesije koje se dodjeljuju za provođenje ugovora o javno-privatnom partnerstvu, zaključenog u skladu sa kantonalnim propisima o JPP-u.

Postupak dodjele je putem javnog poziva i samoinicijativne ponude (ukoliko postoji javni interes).

Zakonom je utemeljena kantonalna Komisija za koncesije, kao regulatorno tijelo koje obavlja funkcije i vrši ovlaštenja u vezi s dodjelom koncesija koje su u nadležnosti Kantona. Pet članova Komisije je stalno, a dva člana se kooptiraju iz JLS na čijem se području nalazi predmet koncesije. Za članove Komisije postoje ograničenja kao u Zakonu USK. Pored ostalih nadležnosti, Komisija priprema i Dokument o politici dodjele koncesija, a ovlaštena je i da održi javnu raspravu o bilo kom pitanju iz svoje nadležnosti, ukoliko je to u javnom interesu.

Nadzor, provjeru rada koncesionara i praćenje izvršenja ugovora vrši Komisija za koncesije, dok Ministarstvo finansija prati izvršenje obaveza u pogledu plaćanja naknada za koncesije. Inspekcijски nadzor nad provođenjem zakona i radom koncesionara vrši nadležni inspektor.

Koncesija za potrebe provođenja projekta JPP-a dodjeljuje se na zahtjev privatnog partnera koji je sa javnim partnerom potpisao ugovor o JPP-u. Zahtjev se podnosi resornom ministarstvu.

Registar koncesija je propisan Zakonom, vodi ga Komisija koja o tome donosi Pravilnik.

Naknade za koncesije su prihod Kantona i opština na čijem se području nalazi predmet koncesije, raspoređuju se u razmjeri 80% u korist opština i 20% u korist Kantona, a prihodi se troše namjenski za potrebe od opšteg društvenog interesa.

Predviđene sankcije za koncesionare su do 10.000 KM za ometanje rada Komisije ili ovlaštene osobe i nepoštovanje ugovora po raznim osnovama, te do 15.000 KM ako ovlaštenoj osobi zabrani ulazak u objekat ili imovinu ili ne dostavi neophodne podatke ili dokumenta. Predviđene su i sankcije za pravna lica koja iznesu, objave ili daju u javnost neku informaciju ili dokument protivno zabrani ili ograničenju Komisije, te do 15.000,00 KM za pravno lice koje koristi, odnosno obavlja djelatnost koja je predmet koncesije bez zaključenog ugovora, a može se izreći i zaštitna mjera zabrana obavljanja djelatnosti koja je predmet koncesije, u trajanju do šest mjeseci.

---

<sup>33</sup> Službene novine Tuzlanskog kantona, broj: 5/04, 7/05, 6/11, 1/13 i 11/14, 12/2016, 14/2017 i 10/2018

Dio problema koji se javljaju u funkcionisanju dodjele koncesija na kantonalnom nivou može se ilustrovati upravo na primjeru Tuzlanskog kantona, koji je tradicionalno bio kanton sa najvećim brojem dodjeljenih koncesija i najvećim fakturiranim iznosima prihoda od koncesija.

Prema izvodu iz Registra koncesija na dan 27.03.2024. godine, TK ima zaključenih 97 ugovora o koncesijama.<sup>34</sup> Međutim, upkos uložnim naporima i ostvarenim određenim rezultatima, i dalje jedan broj koncesionara ne ispunjava redovno svoje ugovorne obaveze, što značajno utiče na ukupne prihode po osnovu naknada za koncesije. U saldu ukupnog duga po osnovu naknada za koncesije na kraju 2018. g., apsolutno je dominirala Elektroprivreda BiH, u vrtoglavom iznosu od 13.312.040,79 KM - učešće dugovanja ZD Rudnici uglja „Kreka“ d.o.o. Tuzla i ZD Rudnik mrkog uglja „Đurđevik“ iznosila su 12.673.485,85 KM, odnosno 95,20 % ukupnog duga.<sup>35</sup> Drugim rečima, i u ovom slučaju je najveći dužnik države sama država.<sup>36</sup> U potonjim godinama ovi su dugovi smanjivani, te reprogramirani.<sup>37</sup> U izvještaju Komisije za koncesije za 2023. godinu navode se kontinuirane aktivnosti nadzora, provjera rada koncesionara i praćenja izvršenja koncesionog ugovora, te je konstatovano da velika većina koncesionara izvršava svoje ugovorne obaveze.<sup>38</sup>

Dodjelom koncesija u ovom kantonu, kao i involviranim licima, bavili su se i pravosudni organi. Tako je Tužilaštvo BiH još tokom 2017. g. podiglo optužnicu protiv tadašnje predsjednice Komisije za koncesije, zbog poreske utaje tokom 2009. i 2010. godine, a postojala je optužnica protiv još jednog člana ove komisije, za zloupotrebu položaja u privrednom poslovanju (afera vezana za privatizaciju firme Hidrotehnika, Kladanj)<sup>39</sup>, kao i protiv bivšeg pomoćnika ministra industrije, energetike i rudarstva u Vladi TK za djelo primanje dara ili drugih oblika koristi vezano za dodjelu koncesije u nadležnosti ovog ministarstva.<sup>40</sup>

---

<sup>34</sup> [Komisija za koncesije | Vlada Tuzlanskog Kantona \(tk.gov.ba\)](http://tk.gov.ba)

<sup>35</sup> [http://www.vladatk.kim.ba/Direkcije/KzK/Izvjestaj\\_o\\_radu\\_Komisije\\_za\\_koncesije\\_za\\_2018\\_godinu.pdf](http://www.vladatk.kim.ba/Direkcije/KzK/Izvjestaj_o_radu_Komisije_za_koncesije_za_2018_godinu.pdf)

<sup>36</sup> <https://faktor.ba/vijest/kako-se-prodaju-prirodna-bogatstva-jedan-kanton-od-koncesija-zaradi-vise-nego-ostalih-devet-zajedno-256538>

<sup>37</sup> Rudnici Kreka imali su sporne i procedure javnih nabavki, tako da je TI u BiH u 2019. g. podnio krivičnu prijavu zbog zloupotrebe položaja i ovlašćenja, protiv direktora i drugih odgovornih osoba, koje su radile na poslovima javnih nabavki u Rudnicima Kreka jer su dodijelili milionske poslove bez javnog tendera firmama Junuzović Kopex, MHI Company, Titanic d.o.o. i Cayenne Company, odnosno izbjegli su raspisivanje tendera za iznajmljivanje mehanizacije, isparčali nabavku na oko 200 dijelova i sklopili toliko direktnih sporazuma sa ovim firmama, uprkos zakonskoj zabrani - <http://transparentno.ba/2019/10/25/ti-bih-podnio-krivicnu-prijavu-zbog-nezakonite-dodjele-poslova-u-rudnicima-kreka-tuzla/>

<sup>38</sup> Izvještaj o radu Komisije za koncesije za 2023. godinu: [433 \(tk.gov.ba\)](http://tk.gov.ba)

<sup>39</sup> <http://tip.ba/2017/12/05/i-pored-optuznica-rukovode-komisijom-za-koncesije-tk-a/>

<sup>40</sup> [Fena.ba | Najnovije vijesti iz BiH, regiona i svijeta](http://fena.ba)

3. Zakon o koncesijama **Kantona Sarajevo**<sup>41</sup> u određenoj je mjeri sličan većini kantonalnih zakona, ali sadrži i određene novije odredbe koje na tragu navedenih potreba za izmjenama zakona svih nivoa. Tako se u članu 5. Zakona pominje Registar koncesija kao jedinstvena elektronska evidencija ugovora o koncesijama dodijeljenih na području Kantona, koje vodi Ministarstvo finansija.

Zakon ima i posebno Poglavlje (II) koje opisuje proces planiranja i pripremnih radnji za dodjelu koncesije, uključujući obavezu za nadležna ministarstva da izrade srednjoročni (trogodišnji) i po osnovu njega godišnji plan dodjele koncesije, na osnovu kojih se donose pojedinačne odluke o pristupanju dodjeli koncesija. U srednjoročnom planu navode se privredne i druge oblasti u kojima se planiraju dodijeliti koncesije *za korištenje opšteg ili drugog dobra, koncesije za javne radove i koncesije za javne usluge*, te planirani prihodi i rashodi tj. ocjena očekivane koristi od planiranih koncesija. Godišnji planovi obuhvataju listu projekata za narednu godinu, objavljuju se na web-stranici koncesora, a sadrže: broj i vrstu svake koncesije, rokove na koje se koncesije planiraju dodijeliti, pravni osnov za dodjelu i procijenjenu godišnju naknadu za pojedinu koncesiju. Opštine u Kantonu imaju bavezu da predlože projekte pogodne za dodjelu koncesije koje resorno ministarstvo, ukoliko ocijeni opravdanim, može uključiti u ove planove, a može uključiti i prijedloge privrednih društava.

Zakon dalje opisuje sadržaj studije opravdanosti, način izračunavanja procjenjene vrijednosti koncesije<sup>42</sup>; sadržaj dokumentacije za nadmetanje; odredbe o Komisiji za koncesije koja se imenuje u svakom pojedinačnom slučaju i koja: priprema dokumentaciju, uključujući pravila za ocjenu ponuđača i kriterije za izbor ponude, utvrđuje da li pristigli projekti imaju elemente JPP, ocjenjuje ponude i dostavlja prijedlog odluke o izboru ili poništenju, izrađuje prijedlog ugovora i drugo. Na Komisiju se odnose odredbe Zakona o sukobu interesa u organima vlasti u Federaciji BiH.

Postupak odabira koncesionara je putem javnog poziva ili samoinicijativne ponude.

Rok na koji se može izdati koncesija ne može biti kraće od pet niti duže od trideset godina, osim u izuzetnim slučajevima kada se može produžiti za polovinu prvobitno ugovorenog roka.

Rad koncesionara nadzire resorno ministarstvo, a u slučaju odstupanja od ugovornih obaveza informiše se koncesor, ministarstvo finansija (koje nadzire izvršenje finansijskih obaveza) i nadležna inspekcija.

---

<sup>41</sup> Zakon o koncesijama Kantona Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo“, broj: 27/11, 33/2012 - odluka US, 15/13 i 1/2022)

<sup>42</sup> Vrijednost koncesije obuhvata vrijednosni izraz finansijskih efekata u određenom ekonomskom vijeku korištenja koncesionog dobra, odnosno diskontiranih novčanih tokova u ekonomskom vijeku projekta

Novčane kazne su predviđene za korištenje predmeta koncesije bez sklopljenog ugovora (do 15.000 KM), korištenje predmeta koncesije u obimu većem od ugovorenog (do 10.000,00 KM), kao i za davanje lažnih izvjava, onemogućavanje kontrole i drugo (do 12.000 KM). Niže kazne za odnosna djela propisane su i za odgovorna lica.

4. Zakonom o koncesijama **Posavskog kantona**<sup>43</sup> koncesija je definisana kao i u Zakonu FBiH. Pored koncedenta, Zakon definiše i "Ugovorno tijelo" kao nadležno tijelo iz čije je oblasti predmet koncesije, koje ima obavezu pripremati relevantnu dokumentaciju za provođenje postupka dodjele koncesije i ovlast zaključivanja ugovora sa koncesionarom; to mogu biti ministarstva i drugi organi utvrđeni od Vlade, a koji su direktno odgovorni za predmetnu privrednu djelatnost, te opštinski načelnik. Takođe, poslednjim izmjenama Zakona iz 2023. g. definisan je i pojam javnog interesa, kao korist, odnosno dobrobit koju ostvaruju stanovnici kantona, kroz određene privredne aktivnosti s ciljem poboljšanja uslova života kroz razvoj Kantona.

Slično Kantonu Sarajevo, Zakon propisuje obavezu svim ugovornim tijelima da izrade srednjoročni (trogodišnji) i godišnji plan dodjele koncesije, kao i druge pripreme radnje za dodjelu koncesije (izrada studije, procjena vrijednosti koncesije i td.).

Komisiju za koncesiju, kao stalno radno tijelo, imenuje Vlada, a izuzetno Opštinsko vijeće za predmete koncesije iz svoje nadležnosti. Članovi komisije ne smiju biti u sukobu interesa.

Koncesija se dodjeljuje putem javnog prikupljanja ponuda, te samoinicijativne ponude. Izuzetno, postupak dodjele koncesije za vađenje mineralne sirovine, koja se mora iskopati prilikom izgradnje objekata, provodi se po skraćenom postupku.

Ugovor o koncesiji zaključuje se najduže na 30 godina, ako posebnim zakonom nije određen duži rok, a izuzetno na 50 godina. Registar svih ugovora o koncesiji vodi nadležno ministarstvo koje je i zaključilo ugovor.

Naknade za koncesiju gdje je koncedent Vlada se dijele u omjeru 40% u korist budžeta Kantona i 60% u korist budžeta opštine na čijem se području nalazi predmet koncesije. Naknade za koncesije gdje je koncedent Opštinsko vijeće su prihod Opštine na čijem području se nalazi predmet koncesije. Prihod ostvaren iz odobrenih koncesija može se trošiti samo namjenski za izradu dokumentacije o opravdanosti dodjele koncesije, istraživanja dobara koja su predmet koncesije, zaštitu životne sredine, izgradnju infrastrukturnih objekata od opšteg društvenog značaja, za razvoj i pripremu novih koncesijskih projekata, te za provedbu, nadzor koncesijskog projekta i praćenje rada koncesionara.

---

43 Zakon o koncesijama, "Narodne novine Županije Posavske", br. 6/2014, 12/2017, 10/2021 i 9/2023



Nadzor nad koncesionarem i osiguranje usklađenosti sa obavezama iz ugovora vrši ugovorno tijelo koje podnosi koncedentu godišnji izvještaj o stanju izvršavanja ugovorenih obveza. Praćenje izvršenja obveza plaćanja naknada vrši Ministarstvo finansija. Upravni nadzor nad primjenom propisa provode nadležna kantonalna ministarstva. Inspekcijski nadzor provode Kantonalna uprava za inspekcijske poslove, odnosno opštinske inspekcije u domenu svojih nadležnosti.

Prekršajne odredbe predviđaju novčane kazne do 15.000,00 KM za pravna lica koja obavljaju djelatnosti korištenja dobra u općoj upotrebi bez zaključenog ugovora o koncesiji, te do 10.000,00 KM za neprovođenje odredbi ugovora o koncesiji tokom koncesijskog razdoblja. Za odgovorna lica koncesionara predviđene su kazne za gornje prekršaje u maksimalnom iznosu do 3.000,00 KM.

5. **Zakon o koncesijama Zeničko-dobojskog kantona**<sup>44</sup> ima iste definicije i u mnogo čemu je sličan Zakonu na nivou Federacije BiH, s tim da postupak dodjele koncesije provodi nadležno ministarstvo putem komisije koju formira ministar, što znači da ona nije stalno tijelo.

Postupak dodjele koncesije je putem javnog poziva i samoinicijativne ponude, po utvrđenom postojanju javnog interesa. Studiju opravdanosti može sačiniti budući koncesor.

Evidenciju i registar svih zaključenih ugovora o koncesiji vodi nadležno ministarstvo.

Ugovor o koncesiji zaključuje se na određeni period koji nije duži od 30, a izuzetno 50 godina.

Naknade za koncesiju utvrđene ugovorom predstavljaju prihod Kantona i opština na čijem se području predmet koncesije nalazi, a u skladu sa propisom Vlade Kantona.

Kaznene odredbe predviđaju kazne za koncesionare koji koriste predmete koncesije bez zaključenog ugovora (do 20.000 KM) i njihova odgovorna lica, kao i za koncesionara koji u toku trajanja koncesionog perioda ne sprovodi obaveze u oblasti zaštite životne sredine (do 10.000 KM).

Propisana je i obaveza privrednim društvima koja već koriste prirodna bogatstva, dobra u opštoj upotrebi ili obavljaju djelatnost od opšteg interesa, a do stupanja na snagu ovog Zakona nisu zaključila ugovor o koncesiji, da to učine, bez provođenja javnog postupka, u roku od tri mjeseca.

6. Zakon o koncesijama **Bosansko-podrinjskog kantona Goražde**<sup>45</sup> koncesiju definiše kao i Zakon na nivou FBiH.

---

<sup>44</sup> Zakon o koncesijama Zeničko-dobojskog kantona ("Službene novine Zeničko-dobojskog kantona", broj: 5/2003 - prečišćen tekst 3/2013 i 5/2014 - dr. zakon)

<sup>45</sup> Zakon o koncesijama, "Službene novine BPK Goražde" broj:7/17

Koncesor je Vlada Kantona, koja prethodno, putem nadležnog ministarstva, pribavlja saglasnost jedinica lokalne samouprave na čijoj se teritoriji nalazi koncesiono dobro. Saglasnost znači da će JLS pravovremeno izdati sve upravne akte iz svoje nadležnosti.

Prirodna bogatstva, dobra u opštoj upotrebi, kao i objekti, uređaji i postrojenja koje koriste javna preduzeća čiji je osnivač Kanton ili JLS, mogu se dati u koncesiju drugom pravnom licu, ukoliko ta preduzeća ne mogu osigurati njihovo racionalno korištenje i neometano funkcionisanje u skladu sa odnosnim propisima.

Koncesija se dodjeljuje na osnovu provedenog javnog poziva, nadmetanja po pozivu (kada to nalažu razlozi odbrane i sigurnosti ili u slučajevima neuspjelog prethodnog javnog poziva), ili postupka po samoinicijativnoj ponudi, o čemu odlučuje koncesor. Definisana je i „kaucija za učestvovanje u nadmetanju“ i njen povrat.

Postupak izbora najpovoljnijeg ponuđača vrši Komisija, kao stalno tijelo čiji se članovi biraju na mandat od 4 godine, ne smiju biti u sukobu interesa, a u sastav ulaze i predstavnici JLS po potrebi.

U slučajevima samoinicijativne ponude, a radi informisanja javnosti, Koncesor oglašava dostavljanje samoinicijativne ponude na službenoj internet stranici Vlade. Ukoliko se za isti predmet koncesije podnese više prijedloga za dodjelu, svi prijedlozi se razmatraju.

Registar svih zaključenih ugovora vodi Ministarstvo finansija.

Nadzor nad provođenjem propisa i ugovora o koncesiji obavljaju koncesor i nadležno ministarstvo, a nadzor nad ispunjenjem finansijskih prava i obaveza iz ugovora vrši Ministarstvo finansija.

Koncesiona naknada se sastoji od jednokratne, za dodjeljeni ugovor i redovne godišnje, a raspodeljuje se opštini u kojoj se nalazi predmet koncesije u iznosu od 40%, i Kantonu u iznosu od 60%. Sredstva od koncesione naknade za obavljanje komunalne djelatnosti su prihod JLS. JLS je dužna da 50% naplaćenih prihoda utroši za razvoj društvene infrastrukture u toj zajednici.

Kazne su predviđene u visini do 10.000 KM za razne neregularnosti tokom trajanja koncesionog ugovora i do 15.000 KM za korištenje predmeta koncesije bez sklopljenog ugovora, čije je sklapanje bilo obaveza 90 dana po usvajanju Zakona, u suprotnom je za te koncesije trebao biti raspisan javni poziv.

7. Zakon o koncesijama **Srednjobosanskog kantona**<sup>46</sup> ima istu definiciju koncesije kao i FBiH Zakon, a koncesor su sva nadležna ministarstva ili kantonalni organi vlasti koje odredi Vlada

---

<sup>46</sup> Zakon o koncesijama, Službene novine SBK/KSB, broj: 8/09, 6/13, 9/15, 7/2020 i 10/2021 i 14/2023

Kantona. Potrebna je prethodna saglasnost opštinskog vijeća lokalne zajednice na čijem području se dodjeljuje koncesija, koje je prethodno dužno provesti javnu raspravu.

Postupak dodjele je putem javnog poziva ili samoinicijativne ponude, a studiju ekonomske opravdanosti u oba slučaja može izraditi ponuđač, uključujući procjenu zaštite životne sredine. Postupak provodi Komisija za koncesije, koju imenuje Vlada na period od 5 godina, a predstavnici JLS ulaze u njen sastav kao promjenjivi članovi. Ograničenja za članove Komisije su slična kao u Zakonu FBiH.

Raspodjela sredstava naknade je u razmjeri 60% JLS, 40% Kantonu, a prihod koji ostvari, Kanton će koristiti za istraživanje dobara koja su predmet koncesije, zaštitu i unapređenje okoliša, finansiranje razvojnih projekata i drugo.

Evidenciju i registar svih sklopljenih ugovora vode nadležna ministarstva.

Nadzor nad korištenjem predmeta koncesija, obračuna naknade, kao i provođenja zakona i relevantnih propisa vrše nadležna ministarstva, a nadzor nad ispunjenjem obaveza plaćanja i osiguranja plaćanja naknade vrši Ministarstvo finansija.

Propisane novčane kazne su u rasponu od 10.000,00 do 15.000,00 KM za fizička ili pravna lica koja koriste predmet koncesije bez sklopljenog ugovora, kao i kazne od 100,00 KM do 2.000,00 KM za njihova odgovorna lica, te kazne u istim rasponima za koncesionare i njihova odgovorna lica koja ne provode preuzete obaveze na zaštiti životne sredine.

8. Zakon o koncesijama **Hercegovačko-neretvanskog Kantona**<sup>47</sup> takođe ima istu definiciju koncesije kao i ostali Zakoni u ovom entitetu, a koncesor je Vlada Kantona, odnosno ministarstvo ili drugi organ vlasti u Kantonu kojeg Vlada odredi. Vlada donosi odluku o tome za koje je predmete koncesije obavezno provođenje javnog poziva.

Javnim preduzećima se može oduzeti koncesija, slično kao u BPK.

Prijedlog za pristupanje koncesiji mogu podneti nadležna ministarstva, drugi organi kantonalne uprave, nadležni organi JLS i zainteresovana fizička i pravna lica koja obavljaju delatnosti koje su predmet koncesija.

Koncesija se dodjeljuje na osnovu provedenog javnog poziva, nadmetanja po pozivu (zbog potrebe odbrane i sigurnosti ili drugih specifičnih razloga koji moraju biti obrazloženi) ili postupka po samoinicijativnoj ponudi.

---

<sup>47</sup> Službene novine Hercegovačko-neretvanskog Kantona broj: 1/13, 7/16, 6/18, 9/19 i 1/21

Postupak provodi Komisija za koncesije koju u svakom pojedinačnom slučaju imenuje nadležni ministar na prijedlog Skupštine, i predstavničkog tijela JLS na čoj se teritoriji nalazi predmet koncesije. Članovi Komisije ne smiju biti u sukobu interesa.

Za učešće u javnom pozivu plaća se kaucija za koju postoji povrat.

Registar svih zaljučenih ugovora vodi Ministarstvo finansija.

Sredstva od (jednokratne i godišnje) koncesione naknade raspodeljuju se u omjeru 45% i 55% između Kantona i JLS, koja 50% tih sredstava ulaže u razvoj društvene infrastrukture. Sredstva ostvarena od koncesione naknade za obavljanje komunalne djelatnosti, prihod su JLS.

Nadzor provode koncesor i resorno ministarstvo, kao i Ministarstvo finansija, a predviđene novčane kazne su od 10.000 KM do 15.000 KM za razne ugovorne i druge propuste, kao i 15.000 – 25.000 KM za lica koja koriste koncesiona dobra bez sklopljenog ugovora.

9. Zakon o koncesijama **Zapadnohercegovačkog kantona**<sup>48</sup> ima srodne definicije kao i prethodni Zakoni, a Koncesor je Vlada kantona ili opština/grad.

Komisija se imenuje za svaki pojedini slučaj, na prijedlog resornog ministarstva. U njen sastav ulazi i član JLS na čijem prostoru se nalazi koncesija.

Postupak dodjele je putem zahtjeva stranke (samoinicijativna ponuda), u kom slučaju stranka dostavlja i prateću studiju opravdanosti, kao i mišljenje opštine ili grada o usklađenosti sa važećim prostornim planom na čijem području se nalazi predmet koncesije, te putem javnog poziva.

Registar svih sklopljenih ugovora vodi Ministarstvo gospodarstva županije – Sektor za koncesije.

Koncesiona naknada (jednokratna i tekuća) se za predmete koncesije u nadležnosti kantona raspodeljuje po 50% u budžet Kantona i opštine/grada, odnosno opštini/gradu za koncesije u nadležnosti JLS.

Nadzor provode nadležna ministarstva, Ministarstvo finansija, a predviđen je i inspekcijski nadzor.

Novčane kazne za korištenje predmeta koncesije bez sklopljenog ugovora su 10.000 – 15.000 KM za pravna lica, a u nižim iznosima i za fizička i odgovorna lica, dok su kazne za nepoštovanje odredbi ugovora 3.000 – 10.000 KM za pravna lica i 500 – 1.500 za fizička lica koncesionare, kao i 1.500 – 3.000 KM za odgovorne osobe koncesionara koji su pravna lica.

---

<sup>48</sup> Zakon o koncesijama (Narodne novine Županije Zapadnohercegovačke broj: 13/13, 24/16, 21/2021, 22/2022 i 41/2023)

10. Zakon o koncesijama **Hercegbosanske županije**<sup>49</sup> definiše koncesiju kao i prethodni zakoni, a koncesor je Vlada kantona, odnosno ministarstvo ili drugo tijelo vlasti koje ona odredi, uz prethodnu saglasnost opštinskog vijeća u zavisnosti od lokacije predmeta koncesije.

I ovaj Zakon propisuje da se koncesije koje koriste javna preduzeća sa područja Kantona, ukoliko ne mogu osigurati njihovo racionalno korištenje i neometano funkcionisanje, mogu dati drugoj pravnoj osobi.

Postupak izbora provodi Komisija koju imenuje Vlada na mandat od 4 godine.

Postupak dodjele je putem javnog tendera, nadmetanja po pozivu i samoinicijativne ponude. Ukoliko koncesor ne izradi studiju ekonomske opravdanosti, to čini ponuđač.

Registar svih ugovora vodi Ministarstvo finansija, a nadzor vrše koncesor, resorno ministarstvo, te ministarstvo finansija.

Novčane kazne su u iznosu od 1.000,00 do 10.000,00 KM za koncesionara koji da lažne izjave radi osiguranja transfera, od 100,00 do 5.000,00 KM za odgovornu osobu koncesionara, te u nižim rasponima za druge propuste.

Zakon je propisao i formiranje Komisije koja će izvršiti reviziju ugovora sklopljenih prije njegovog stupanja na snagu, kao i obavezu sklapanja ugovora za sve korisnike koncesija koji to nisu učinili, ili će se njihovi ugovori smatrati ništavim.

## Republika Srpska

**Republika Srpska** je 2013. godine usvojila novi Zakon o koncesijama<sup>50</sup> kojim su prestali da važe prethodno usvojeni propisi<sup>51</sup>, a tokom 2018., 2020. i 2021. godine i njegove izmjene i dopune.<sup>52</sup> Zakonom su mijenjeni članovi koji se tiču predmeta koncesija, sadržaja javnog poziva, kriterija za vrednovanje ponuda, vremena trajanja koncesije, ugovaranja, prava i obaveza koncesionara, i rokova za postupanje.

---

<sup>49</sup> Zakon o koncesijama Hercegbosanske županije ("Narodne novine Hercegbosanske županije" broj 14/03 i 08/08)

<sup>50</sup> Službeni glasnik RS broj 65/13

<sup>51</sup> Zakon o koncesijama RS, Službeni glasnik RS broj 25/02, 91/06 и 92/09

<sup>52</sup> Službeni glasnik RS broj 16/18, 70/20 и 111/21

Definicije su u mnogo čemu slične ostalim zakonima u BiH, a dopušteno je realizovanje koncesija po BOT modelu (engl. Build-Operate-Transfer) i drugim modelima, u skladu sa Dokumentom o politici dodjele koncesija i predmetom koncesija.

Nadležnost za većinu obuhvaćenih predmeta koncesija ima entitet, dok su JLS nadležne za koncesije u komunalnoj oblasti, te izuzetno i za druge, ako ih za to ovlasti Vlada RS.

Postupak za dodjelu koncesija može se pokrenuti na osnovu: inicijative nadležnog organa, inicijative zainteresovanog lica i ponude u pregovaračkom postupku.

Studije izrađuje nadležni organ ili pak od ponuđača u javnom pozivu zahtijeva da izradi studiju.

U slučaju samoinicijativne ponude, ukoliko se utvrdi postojanje javnog interesa za predmetnom koncesijom, pokreće se javni poziv, a podnosiocu inicijative se dodjeljuje bonus za ponuđeno rješenje koje iznosi do 10% ukupno pripadajućih bodova po svim kriterijima za vrednovanje ponude.

Pregovarački postupak se može koristiti u slučaju: ponude javnog preduzeća koje obavlja djelatnost od opšteg interesa, ukoliko mu je djelatnost obuhvaćena propisanim predmetima koncesije; sprovođenja zaključenih sporazuma Vlade ili javnih preduzeća, koji se odnose na realizaciju nekih od propisanih predmeta koncesije i produženja roka na koji je koncesija dodijeljena.

Nadzor nad sprovođenjem Zakona vrše nadležni republički organi uprave, a inspekcijski vrši Republička uprava za inspekcijske poslove i nadležne inspekcije jedinice lokalne samouprave.

Predviđene novčane kazne su od 5.000 KM do 15.000 KM za koncesionara koji ne podnese zahtjev za upis prava iz ugovora o koncesiji u javne evidencije o nepokretnostima, upiše založno pravo na imovini iz ugovora o koncesiji suprotno Zakonu; Komisiji za koncesije uskrati pristup dokumentima neophodnim za praćenje rada i ako ne dostavi nadležnom organu izvještaj o radu i korišćenju koncesije u propisanom roku. Za navedene prekršaje propisana je i kazna za odgovorno lice u iznosu od 1.000 KM do 3.000 KM.

Na web stranici Komisije za koncesije RS navode se i ostali propisi koji se primjenjuju u postupku dodjele koncesija, gdje se navodi primjena Zakona o javnim nabavkama BiH, u dijelu provođenja postupka po javnom pozivu uključujući i otvaranja ponuda i drugo, i to u segmentu koji nije regulisan Zakonom o koncesijama i drugim posebnim zakonima.<sup>53</sup>

RS takođe ima usvojen Dokument o politici dodjele koncesija iz 2006.g. kao i ostali pomenuti upravni nivoi, nešto više podzakonskih akata, te online registar dodjeljenih koncesija. Registar je

---

<sup>53</sup> <https://koncesije-rs.org/zakoni-i-pravilnici/>

tokom perioda od nekoliko godina imao formu excel tabele, nije bio ažuran i nije sadržavao niti jednu koncesiju izdatu od 2019. godine pa nadalje. Za uvid u izdate koncesije u ovom periodu zainteresovana javnost morala je koristiti druge mehanizme i podatke dostupne u resornim ministarstvima, umjesto u jedinstvenom registru. U 2022. godini se pristupilo njegovom ažuriranju i stavljen je u funkciju maja 2022. godine. Javni dio registra pruža podatke o nazivu koncedenta, nazivu koncesionara, periodu, predmetu i lokaciji koncesije.

**Komisija za koncesije RS** je takođe stalno i nezavisno regulatorno tijelo, utemeljeno Zakonom, sa svojstvom pravnog lica i sjedištem u Banja Luci. Članova Komisije ima pet, imenuje ih Narodna skupština RS, na prijedlog Vlade, nakon sprovedenog javnog konkursa. Članovi se imenuju na period od pet godina i mogu biti imenovani na još jedan mandat.

Iako je pravni i institucionalni okvir za koncesije (i JPP) u Republici Srpskoj nešto aktuelniji i ažurniji u odnosu na državni i nivo Federacije BiH, potrebna su mu unapređenja kao i na ostalim nivoima, i veća efikasnost u prevenciji korupcije.

U izvještaju o radu i finansijskom izvještaju Komisije za koncesije RS za 2023. godinu<sup>54</sup>, kao i prethodnim izvještajima, navodi se problem neusaglašenosti postojeće zakonske regulative iz pojedinih oblasti sa Zakonom o koncesijama. Tu se prvenstveno misli na dodjelu koncesija u vodotokovima, za eksploataciju šljunka i pijeska, za koje još uvijek nema zaključenih ugovora, niti podnesenih zahtjeva za dodjelu koncesije, iako se ovaj resurs intenzivno eksploatiše, i prema izjavama koncesionara predstavlja ozbiljnu neloyalnu konkurenciju njihovom poslovanju.

Prema izvještajima Komisije, ukupan iznos uplata koncesione naknade uplaćen u budžet u 2023. godini iznosio je 65.054.225 KM što je za 14.376.443 KM više u odnosu na prethodnu godinu. Povećanje uplata evidentirano je u oblastima elektroenergetike, mineralnih resursa, poljoprivrede i uplate po osnovu jednokratnih koncesionih naknada (zbirno), dok je smanjenje uplata, u odnosu na isti period prošle godine, evidentirano po osnovu proizvodnje električne energije od strane malih hidroelektrana u radu.

Do kraja 2023. godine, ukupno je zaključeno 539 ugovora o koncesiji, od čega je Ministarstvo energetike i rudarstva zaključilo 393 ugovora, Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju 1 ugovor o koncesiji, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede zaključilo ih je 133, Ministarstvo saobraćaja i veza 4, Ministarstvo trgovine i turizma zaključilo je 7, Ministarstvo finansija zaključilo je 1 i Ministarstvo proce, omladine i sporta 1 ugovor o koncesiji. Do kraja 2023.

---

<sup>54</sup>Izvještaj o radu i finansijski izvještaj Komisije za koncesije Republike Srpske za 2023. godinu

godine, prestalo je da važi 192 ugovora. Od toga je 121 ugovor raskinut, za 56 ugovora je istekao rok trajanja koncesije, 3 ugovora su prestala da važe iz drugih razloga, kod 5 ugovora je pokrenut postupak stečaja ili likvidacije, kod 6 ugovora je ukunuto, poništeno ili oglašeno ništavnim rješenjem o izboru najpovoljnijeg ponuđača i dodjeli koncesije, dok je kod 11 ugovora o koncesiji ugovor poništen od strane suda.

Jedna od velikih afera vezana za prihode od koncesija u Republici Srpskoj odnosi se na svojevremenu izmjenu Pravilnika o visini koncesione naknade iz 2016. godine kojima je omogućeno da koncesionari koji u svom sastavu imaju rudnik i termoelektranu budu oslobođeni plaćanja posebne naknade za eksploataciju uglja koji koriste za proizvodnju struje, što je bilo u suprotnosti sa Zakonom o rudarstvu RS koji strogo zabranjuje da neko besplatno vrši eksploataciju uglja. Iste godine usvojena nova izmjena ovog pravilnika kojom je koncesiona naknada za proizvodnju električne energije smanjena sa 3,6 na svega 0,5 % ukupnog prihoda ostvarenog proizvodnjom i prodajom električne energije. Ova izmjena se poklapa sa vremenom puštanja u rad termoelektrane Stanari, odnosno sa vremenom kada se na nju počinje primjenjivati obaveza da plaća koncesionu naknadu za proizvedenu i prodatu električnu energiju. Prema analizama<sup>55</sup>, proistekla šteta po budžet RS se može mjeriti desetinama miliona maraka. Zbog izmjena pomenutog pravilnika, Uprava za organizovanje i teški kriminalitet MUP-a RS vodila je postupak protiv ministra Petra Đokića. Pored toga, izmjenama i dopunama Zakona o koncesijama iz februara 2018. godine, omogućeno je da sam ministar određuje koncesionu naknadu u određenim privrednim djelatnostima, a u rasponu od 0,5 % do 5%.

Voluntarizam, komplikovane procedure, neravnoopravan tretman ponuđača/investitora, među osnovnim su rizicima za povlačenje pojedinih stranih investitora iz koncesionih ugovora u energetskom sektoru, kao i za tužbe upućene Vladi RS.<sup>56</sup>

Među spornima su bile i dodjele ugovora za koncesije u oblasti malih hidroelektrana, kojima se posebno bavila i Glavna služba revizije javnog sektora RS kroz tri svoja izvještaja<sup>57</sup>. Vlada RS je naime dodijelila preko stotinu koncesija za izgradnju malih hidroelektrana. Iako je određeni broj ovih koncesionih ugovora raskinut, primjeri izgrađenih malih hidroelektrana ukazivali su na niz propusta prilikom izdavanja potrebne dokumentacije od strane nadležnih ministarstava, kao i na nesagledive posljedice koje na prirodu ostavljaju ovi takozvani ekološki projekti. Egzaktan primjer prakse zaobilaska zakonskih procedura prilikom ulaganja privatnih investitora u hidropotencijal je

---

<sup>55</sup> <https://www.etratika.net/drustvo/72373/da-li-su-izmjene-zakonskih-propisa-trasirale-put-ka-osudujujoj-presudi/>

<sup>56</sup> [Vlada Srpske tužena zbog koncesije vrijedne 158 miliona KM \(capital.ba\)](#)

<sup>57</sup> Izvještaj revizije učinka „Dodjela i realizacija koncesija iz oblasti energetike (male hidroelektrane) u Republici Srpskoj“ iz 2010.g., kao i naknadni pregledi provođenja preporuka iz ovog Izvještaja iz 2014. i 2022. godine



rijeka Ugar sa pritokama, koja je prilično devastirana izgradnjom malih hidroelektrana Novakovići, Zapeće i Ilomska. Iako rijeka Ugar predstavlja granično područje između dva entiteta i time dodjela ovih koncesija potpada pod nadležnost Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, te Komisija za koncesije BiH, one nisu dodjeljene u skladu sa ovim Zakonom, već su kompletnu proceduru dodjele koncesija, kao i naknadne dokumentacije izdale Vlada RS i institucije RS-a. U ovom i sličnim slučajevima naročito je sporno i naknadno povećanje instalirane snage elektrana, sklapanjem aneksa, bez naknadnih procjena utjecaja na životnu sredinu koji su značajni, a što je suprotno Zakonu o zaštiti životne sredine.<sup>58</sup>

Decembra 2023. godine Vlada RS je uputila u proceduru Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o geološkim istraživanjima koji je izazvao ogromnu zabrinutost i brojne reakcije civilnog društva i građana, obzirom da su njime značajno dovedeni u pitanje principi transparentnosti i zaštite prirodnih bogatstva od neracionalne eksploatacije. Nacrtom je praktično bilo predviđeno isključenje lokalne zajednice iz postupka davanja mišljenja i saglasnosti za izvođenje geoloških istraživanja na njenom području, što nije u skladu sa brojnim međunarodnim instrumentima kojima je BiH pristupila, uključujući Aarhušku konvenciju, Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi i druge. Na ovaj način je faza provođenja istraživanja praktično izuzeta iz Zakona o koncesijama RS, a zakonski dopuštene količine mineralnih sirovina koje se mogu izuzeti u procesu ispitivanja, u vrijednosti daleko prevazilaze iznos taksi koju su investitori dužni uplatiti u budžet Republike Srpske.

## Brčko distrikt Bosne i Hercegovine

Brčko distrikt Bosne i Hercegovine usvojio je Zakon o koncesijama 2006. godine, a njegove izmjene i dopune u 2007 i 2008. godini<sup>59</sup>. Koncesija je definisana srodno Zakonu na FBiH nivou. Koncedent je Brčko distrikt BiH. Poseban oblik je ugovor o koncesijama po B.O.T. sistemu, koji ne može trajati duže od 30 godina.

Komisija za koncesije nije stalno tijelo i njene članove imenuje Vlada BD BiH u svakom pojedinačnom slučaju. Članovi Komisije ne mogu biti lica koja su osuđivana zbog krivičnog djela ili se protiv njih vodi krivični postupak; koja imaju direktnih i indirektnih sukoba interesa; obavljaju političke funkcije i td.

---

<sup>58</sup><http://analiziraj.ba/2017/02/27/kome-jos-trebaju-zakoni-kako-su-vlasti-od-malih-hidroelektrana-napravile-veliku-prevaru/>

<sup>59</sup> Zakon o koncesijama Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, "Službeni glasnik Brčko distrikta BiH", brojevi: 41/06, 19/07 i 02/08

Postupak dodjele koncesije je putem javnog poziva koji objavljuje Kancelarija za upravljanje imovinom Distrikta, u roku od 30 dana od dana prijema odluke o odobravanju koncesionog projekta. Prijedlog ove odluke Gradonačelniku podnosi Odjeljenje u čijoj je nadležnosti predmet koncesije, kako je definisano Odlukom o utvrđivanju politike za dodjelu koncesija koja navodi privredne sektore i industrijske oblasti koje se mogu dodijeliti u koncesiju. Inicijativu za dodjelu koncesije nadležnom odjeljenju može podneti i zainteresovano lice.

Studiju ekonomske opravdanosti za dodjelu koncesije za svaki predviđeni projekat, prije pozivanja potencijalnih ponuđača, izrađuje Odjeljenje, odnosno zainteresovano lice.

Na odluku Komisije o izboru najpovoljnijeg ponuđača može se izjaviti žalba Apelacionoj komisiji Brčko distrikta BiH u roku od 15 dana od dana prijema obavještenja.

Ugovor o koncesiji zaključuje se na period od maksimalno 30, izuzetno 50 godina.

Kancelarija izvještava gradonačelnika, najmanje jednom godišnje, o realizaciji ugovora o koncesijama, a zadužena je i za nadzor nad provođenjem ugovora.

Novčane kaze za koncesionare predviđene su do 15.000 KM za davanje lažnih izjava i do 10.000 KM za odbijanje provjere ili davanje lažnih informacija Kancelariji. Za ove prekršaje, za odgovorna lica koncesionara, kazne su do 1.500 KM

Kada je u pitanju praksa, Brčko distrikt BiH je do 2021. godine sklopilo samo jedan ugovor o koncesiji i to u 2015.g. za eksploataciju podzemne pitke vode, lokalitet Maoča, sa kompanijom „Blue Gold“ d.o.o. Export-Import BD BiH.

## Zaključak i preporuke

Složenost, fragmentiranost, glomaznost i neefikasnost, neusklađenost sa *acquis-em* i međusobno, odsustvo transparentnosti i zaštite javnog interesa, kao i brojne posljedične afere vezane za kriminal i korupciju, osnovne su odlike sistema dodjele koncesija na raznim upravnim nivoima u Bosni i Hercegovini. Slično drugim oblastima koje zahtevaju korjenite reforme, osiguranje elementarnog nivoa političke volje za rješavanje ovih problema je osnovni preduslov. Kako po svojoj prirodi često potpadaju pod jurisdikciju više upravnih nivoa, koncesije su u ovom smislu posebno zahtjevne, a problem političkog konsenzusa delikatniji i potrebniji. Ovo se posebno odražava i na nivo koordinacije između postojećih brojnih komisija za koncesije u Bosni i Hercegovini, od državnog, do nivoa kantona.

Koncesije su takođe vrlo kompleksna oblast, sa velikim potencijalom za privlačenje investicija i ekonomski razvoj, ali i sa snažnim efektima na životnu sredinu, koji mogu imati ozbiljne posljedice ukoliko se koncesioni projekti i prateće studije ne pripreme na adekvatan način.

Reforma cjelokupnog sistema koncesija u pravcu stvaranja otvorenog, pravednog i transparentnog sistema koji osigurava vrijednost za novac, podstiče privlačenje investicija i doprinosi ostvarivanju niza drugih razvojnih ciljeva za koje koncesije imaju potencijal u Bosni i Hercegovini, s izuzetkom određenih pojedinačnih zahvata, odgađa se duži niz godina. Nasuprot tome, zemlje regije su uglavnom unaprijedile svoje relevantne propise, usklađujući ih sa EU standardima, te kao takvi mogu poslužiti kao primjer određenih rješenja.

Reforma sistema koncesija u Bosni i Hercegovini trebala da ide u dva osnovna pravca:

1. Usklađivanje zakonodavnog okvira na svim nivoima u BiH sa Direktivom o koncesijama i drugim značajnim EU propisima, kao i međusobno (uključujući propise o javnim nabavkama i javno-privatnim partnerstvima, te druge nadležne resorne zakone), te osiguranje efikasnijeg institucionalnog sistema sa daleko većim nivoom koordinacije. Obzirom da je najavljeno formiranje radne grupe za izmjene Zakona na državnom nivou, preporuka je da se sačini sasvim novi, upućujući propis, sa principima i smjericama po kojima bi ostali nivoi izmjenili svoje zakonodavstvo. U tom smislu, potrebno je:
  - U Zakonu o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine<sup>60</sup> revidirati odredbe prema kojima se taj Zakon ne odnosi na ugovore o koncesijama i javno-privatnim partnerstvima - Član 10a. (Izuzeća za ugovore o javnoj nabavci usluga); razmotriti usklađivanje sistema pravne zaštite u javni nabavkama i koncesijama;

---

<sup>60</sup> Službeni glasnik BiH broj 39/14 i 59/22

- Inoviranje i međusobno usklađivanje strateških dokumenata na svim nivoima;

U Zakonima o koncesijama potrebno je prenošenje odredbi Direktive 2014/23 vezano za:

- Definicije koncesije (koncesije za radova i koncesije za usluge, prenos operativnog rizika na koncesionara, primjena jedinstvene nomenklature za radove i usluge.)
- Principi, član 3. EU Direktive (primjena principa jednakog postupanja, nediskriminacije i transparentnosti)
- Metode izračunavanja procjenjene vrijednosti
- Izuzeća i tzv. Posebne situacije (rezervisane koncesije i koncesije za usluge istraživanja i razvoja)
- Obavezna upotreba elektronskih sredstava komunikacije i korištenje standardnih obrazaca za obavještenje o koncesiji i obavještenje o dodjeli koncesije, te besplatan, neograničen i neposredan pristup tenderskoj dokumentaciji
- Odredbe o borbi protiv korupcije i sprečavanju sukoba interesa, uključujući dosljedan nadzor nad provođenjem ugovora i odgovarajuće sankcije
- Uslove za učešće/kvalifikaciju ponuđača
- Kriterije za odabir
- Odredbe vezane za izmjene i raskid ugovora i drugo.

Dosljedna primjena principa jednakog tretmana, nediskriminacije i transparentnosti, značila bi obaveze:

- Donošenja i javnosti planova koncesije, uz obavezne prethodne javne konsultacije
- Revidiranje odredbi po kojima ponuđač izrađuje studiju ekonomske opravdanosti (finansijska sredstva i potrebnu, a nedostajuću ekspertizu za ove složene i skupe studije, mogu se osigurati strateškim pristupom )
- Jedinstvene metode obračuna koncesione naknade
- Uvođenje elektronskog registra ugovora o koncesijama sa detaljnijim podacima otvorenim za širu javnost, a koji uključuju i finansijske pokazatelje (minimalno visinu koncesione naknade),
- Rješavanje administrativnih barijera u smislu izdavanja potrebnih dozvola prije potpisivanja ugovora o koncesiji i drugo.

Na ovaj način smanjio bi se i broj podzakonskih akata na svim nivoima i značajno olakšala preglednost sistema kao cjeline

2. Podizanje nivoa znanja, svijesti i društvene odgovornosti svih aktera i zainteresovanih strana, od neposrednih učesnika u sistemu, do opšte javnosti.

## Prilog: Osnovne odredbe Direktive o dodjeli ugovora o koncesijama 2014/23/EU

Direktiva o dodjeli ugovora o koncesijama (u nastavku Direktiva o koncesijama) ima za cilj da poboljša pravnu sigurnost, stvarajući čvrstu pravnu i regulatornu osnovu za jedinstvenu primjenu načela Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU) od strane svih država članica. Namjera je bila da se donesu jasna i jednostavna pravila primjenjiva na dodjelu ugovora o koncesijama iznad određenih pragova, koja bi odražavala specifičnost koncesija u poređenju sa ugovorima o javnim nabavkama, kako bi se obezbijedio *minimalni nivo usklađivanja nacionalnih postupaka za dodjelu ugovora o koncesijama*, kao i *adekvatna sudska zaštita* kandidata i ponuđača u postupcima za dodjelu koncesija, dovodeći ih u područje primjene Direktiva o pravnim lijekovima 89/665/EEZ i 92/13/EEZ.

Direktiva ne zahtijeva da javno-privatna partnerstva (JPP) uzmu pravni oblik ugovora o javnoj nabavci ili koncesiji, regulisani ovom i drugim pomenutim direktivama.

Direktiva reguliše dodjelu koncesija za radove i usluge ekonomskim operaterima (privrednim subjektima) od strane ugovornih organa i subjekata koji obavljaju jednu od djelatnosti iz Priloga II Direktive - djelatnosti u specifičnim sektorima - energetika, javni prevoz putnika, eksploatacija geografskih oblasti i poštanske usluge (Član 1.). Takođe, postavlja minimum zahtjeva vezanih za transparentnost ugovora o koncesijama za društvene i druge posebne usluge (Član 19.).

Većina članova Direktive je obavezujuća za države članice, *naročito definicije i područje primjene*. Neki članovi su pak opcion, kao na primjer, pravila postupaka koja vode do dodjele koncesije ili pravila koja se odnose na komunikaciju.<sup>61</sup>

Prema Direktivi, koncesije su ugovori kojima se ostvaruje novčani interes posredstvom kojih jedan ugovorni organ ili subjekt ili više njih izvođenje **radova** ili omogućavanje **usluga**<sup>62</sup> i **upravljanje njima** povjerava jednom ili više privrednih subjekata. Cilj takvih ugovora je nabavka radova ili usluga koncesijom, čija se **naknada sastoji od prava na iskorištavanje radova ili usluga ili tog prava zajedno sa plaćanjem**. Takvi ugovori mogu, ali ne moraju uključivati prenos vlasništva na javne naručioce, ali oni svakako ostvaruju korist od tih radova ili usluga.

Direktiva dakle pojašnjava da pojam koncesije zahtijeva **prenos operativnog rizika na koncesionara** tokom iskorištavanja tih radova ili usluga, koji obuhvata rizik potražnje ili ponude ili

---

<sup>61</sup> Članovi 29, 30 i dalje

<sup>62</sup> Vidjeti član 5, stav 1.

oba. Operativni rizici koji se povezuju sa koncesijama moraju poticati od faktora koji su izvan kontrole ugovornih strana, predvidivi su, ali neizvjesni. Rizici koji su pak inherentni svakom javnom ugovoru, kao što su oni vezani za loše upravljanje, ugovorne propuste ili višu silu, nisu relevantni.

Razliku između klasičnih javnih ugovora i koncesija najbolje je objasniti kroz primjer. Kod klasičnog javnog ugovora, kompanijama se plaća fiksni iznos za izvršavanje potrebnog posla ili pružanje usluge (na primjer, kada privatna kompanija vrši izgradnju i upravljanje autoputem za fiksnu cijenu). U slučaju pak koncesije, kompanije su kompenzirane uglavnom na način da dobijaju dozvolu da vode i eksploatišu rad ili uslugu i izložene su potencijalnim gubicima na svoje investicije (na primjer, privatna kompanija izgrađuje i upravlja autoputem, a kompenzacija se sastoji u naplati putarine, što podrazumijeva rizik da prihod generisan od putarine neće pokriti njenu investiciju i druge nastale troškove).

Direktiva se primjenjuje samo na koncesije za radove i usluge čija je vrijednost jednaka ili veća od 5.225.000<sup>63</sup> EUR. **Vrijednost koncesije** računa se na osnovu ukupnog neto prometa koncesionara koji će biti ostvaren tokom trajanja ugovora, prema ex ante procjeni ugovornog organa, bez PDV-a, a s obzirom na radove i usluge koji su predmet koncesije, kao i na dobra koja su potrebna za takve radove i usluge. Relevantna vrijednost je ona koja važi u trenutku slanja obavještenja o koncesiji ili, ukoliko se ono ne zahtjeva, trenutku u kojem ugovorni organ pokrene postupak dodjele koncesije. U većini slučajeva precizno izračunavanje ukupnog budućeg prometa koncesionara nije moguće jer sama priroda koncesije podrazumijeva postojanje rizika, pa će i promet varirati u zavisnosti od raznih faktora (broju korisnika i td.). Zato je na ugovornom organu da osigura najtačniju moguću procjenu vrijednosti koncesije u trenutku pokretanja postupka, služeći se objektivnim metodom koji se mora navesti u dokumentima o koncesiji. Ako je međutim vrijednost koncesije u vrijeme dodjele veća za preko 20% od njene procijenjene vrijednosti, validna je procjena vrijednosti u vrijeme dodjele. Dakle, kao i u slučaju javnih nabavki, *izračunavanje vrijednosti ugovora o koncesiji ne smije se vršiti s namjerom da se propisi zaobiđu.*

Ako procijenjena vrijednost koncesije ne dostiže pomenuti prag, njeno dodjeljivanje se reguliše načelima UFEU o slobodnom kretanju dobara, slobodi poslovnog nastanjivanja i slobodnom pružanju usluga, ali i posljedičnim pravilima kao što su jednak tretman, nediskriminacija, međusobno priznavanje, proporcionalnost i transparentnost.

Kada su u pitanju **izuzeci** od primjene Direktive o koncesijama (članovi 10 – 17), većina ih odgovara onima obuhvaćenim direktivama o nabavkama, a utvrđeni su i izuzeci specifični za određene sektore

---

<sup>63</sup> Delegirana uredba Komisije (EU) 2015/2172 o izmjeni Direktive 2014/23/EU u vezi s pragovima primjene za postupke dodjele ugovora

u oblasti elektronskih komunikacija, vodoprivrede,<sup>64</sup> izuzeci za koncesije koja se dodjeljuju povezanom preduzeću, za koncesije između subjekata u javnom sektoru (uključujući interne javne nabavke i „javno-javnu“ saradnju) kao i, u skladu sa praksom Suda pravde EU<sup>65</sup>, ugovori o koncesijama za zajedničko pružanje javnih usluga, pod uslovom da su one zaključene isključivo između ugovornih organa ili subjekata, da je ta saradnja rukovođena isključivo potrebama u javnom interesu i da nijedan privatni pružalac usluga nije stavljen u povlašteni položaj u odnosu na konkurente. *Na dodjelu koncesija izuzetih iz Direktive primjenjuju se principi Ugovora o funkcionisanju EU, naročito o jednakom tretmanu i transparentnosti.*<sup>66</sup>

Slično direktivama o nabavkama, Direktiva o koncesijama utvrđuje posebna pravila postupanja sa **mješovitim ugovorima o koncesijama** (članovi 20 – 23), u zavisnosti od toga da li se određeni dijelovi ugovora mogu razdvojiti ili se pravila moraju odrediti u odnosu na glavni predmet ugovora; kako postupati kada je objektivno nemoguće utvrditi za koju djelatnost je ugovor prvenstveno namijenjen, kao i specifična pravila u vezi sa mješovitim ugovorima koji uključuju aspekte odbrane i sigurnosti.

Ugovori o koncesijama su uglavnom dugoročni ugovori. Međutim, **trajanje koncesije mora biti ograničeno**, i ono se mora pomenuti u dokumentima o koncesiji, bilo kao dio koji je predmet pregovora (na primjer u okviru kriterija za dodjelu, čime će biti određeno konkurencijom između ponuđača) ili kao dio fiksnih uslova ugovora. Direktiva ne propisuje maksimalno trajanje, ali pojašnjava da ono ne treba biti isuviše i bezrazložno dugo, *kako bi se spriječilo zatvaranje tržišta i ograničavanja konkurencije.*<sup>67</sup> Za koncesije koje traju duže od pet godina, maksimalno trajanje ne smije premašivati procijenjeno vrijeme u razumnoj mjeri koje je potrebno koncesionaru da povрати investicije za nesmetano vršenje radova i usluga, zajedno sa povratom uloženog kapitala, uzimajući u obzir ukupna ulaganja, kapacitet imovine da generiše prihod, tarife korisnika, troškove rada i održavanja sredstava. Eventualne izmjene trajanja koncesija treba procjenjivati iz ugla opštih uslova za izmjene ugovora, što je objašnjeno u nastavku.

**Upotreba elektronskih sredstava komunikacije je obavezna minimalno za određene informacije** (obavještenje o koncesiji, obavještenje o dodjeli koncesije kao i neograničen, potpuno neposredan i besplatan (elektronički) pristup dokumentaciji o koncesiji). Svako odstupanje od ove

---

<sup>64</sup> Koncesije dodijeljene u svrhu obezbjeđivanja fiksnih mreža ili upravljanja fiksnim mrežama za pružanje usluge javnosti u vezi sa proizvodnjom, prenosom i distribucijom pitke vode i za isporuku pitke vode takvim mrežama, ne spadaju u područje primjene Direktive, kao ni koncesije za odlaganje ili obradu otpadnih voda i za projekte hidrauličnog inženjstva, navodnjavanje ili isušivanje zemljišta, u određenim okolnostima (Čl. 12)

<sup>65</sup> Slučaj C-480/06 Stadtreinigung Hamburg.

<sup>66</sup> [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/concessions\\_es](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/concessions_es)

<sup>67</sup> Vidjeti član 18 i recitativ 52.

obaveze podliježe strogim uslovima, u skladu sa sudskom praksom SPEU-a. Za ostalu komunikaciju države biraju sredstva kao što su: elektronska sredstva, pošta, faks i usmena komunikacija.<sup>68</sup>

**Odredbe o povjerljivosti** (član 28) podrazumijevaju poštovanje nacionalnih propisa o pristupu informacijama, a načelno je zabranjeno otkrivanje informacija koje su privredni subjekti označili kao povjerljive, uključujući, ali se ne ograničavajući na tehničke ili trgovačke tajne i povjerljive aspekte ponude.

**Opšti rječnik nabavke** (član 27) je nomenklatura na koju treba upućivati i u kontekstu dodjele koncesija.

Direktiva o koncesijama **ne utvrđuje posebne procedure, tj. postupke** koje treba slijediti prilikom dodjeljivanja koncesije. Ugovorni organi mogu slobodno strukturirati postupak prema nacionalnim standardima ili vlastitim preferencijama, pod uslovom da slijede određena osnovna pravila, *međutim poželjno je slijediti logiku usklađivanja postupaka za dodjelu koncesija sa onima za dodjelu ugovora o javnim nabavkama*. U svakom slučaju, organizacija postupka mora poštovati načela jednakoq tretmana, nediskriminacije i transparentnosti.

Kako bi se obezbijedila osnovna transparentnost, Direktiva propisuje ugovornim organima obavezu objavljivanja namjere o dodjeli koncesije, putem **obavještenja o koncesiji** u Službenom listu EU, korištenjem standardnih obrazaca Komisije koji, pored ostalog, sadrže naziv, adresu i vrstu ugovornog organa, njegovu glavnu djelatnost, opis koncesije, uslove učestvovanja i vremenski rok za podnošenje prijave ili prijem ponuda.

**Pregovaranje** sa kandidatima i ponuđačima u toku postupka dodjele koncesije je moguće, ali se određeni elementi početnog poziva - predmet koncesije, kriteriji za dodjelu i minimalni zahtjevi ne mogu mijenjati.

**Dodjela ugovora bez prethodnog objavljivanja poziva** za podnošenje ponuda je dopuštena samo u slučajevima kada:

- je od samog početka jasno da takvo objavljivanje neće pokrenuti veću konkurenciju, jer je objektivno samo jedan privredni subjekt sposoban da izvrši zadatak;
- cilj koncesije je stvaranje ili dobijanje jedinstvenog umjetničkog djela ili umjetničkog izvođenja;
- ne postoji konkurencija na tržištu zbog tehničkih razloga ili zbog postojanja isključivog prava ili zaštite prava intelektualne svojine ili drugih ekskluzivnih prava; ili

---

<sup>68</sup> Vidjeti član 29 i članove 31 – 34.



- nema (pogodnih) prijava ili ponuda podnesenih kao odgovor na prethodni postupak koncesije, pod uslovom da početni uslovi ugovora o koncesiji nisu bitno izmijenjeni.

**Pravila za izbor i kvalitativno ocjenjivanje kandidata** odgovaraju onima o nabavkama i obavezuju ugovorne organe da provjere profesionalnu i tehničku sposobnost, kao i finansijski i ekonomski položaj kandidata i ponuđača, na osnovu ličnih izjava i/ili preporuka koje se dostavljaju kao dokaz. Uslovi za učestvovanje moraju biti nediskriminatorni i srazmjerni predmetu koncesije i moraju biti navedeni u obavještenju o koncesiji.

Kako bi se izbjeglo narušavanje konkurencije na tržištu, osigurala transparentnost postupka dodjele i jednako postupanje prema svim kandidatima i ponuđačima, od ugovornih organa se zahtijeva i preduzimanje odgovarajućih **mjera za suzbijanje prevare, favorizovanja i korupcije i efikasno sprečavanje, utvrđivanje i uklanjanje sukoba interesa** u postupcima dodjele koncesije. Privredni subjekti koji su bili osuđivani konačnom presudom za krivična djela kao što su prevara, korupcija ili učestvovanje u kriminalnoj organizaciji, moraju biti isključeni iz postupka, ali im se prvo mora dozvoliti da pokažu dokaze o preduzetim mjerama koje ih čine pouzdanim, uprkos postojanju osnova za isključenje.<sup>69</sup> Države su slobodne da odluče da li će sami ugovorni organi provoditi ocjenjivanje privrednih subjekata ili će taj zadatak povjeriti drugim organima.

*Koncept sukoba interesa* (član 35.) obuhvata barem one situacije kada članovi osoblja ugovornog organa koji su uključeni u provođenje postupka dodjele koncesije ili mogu uticati na ishod tog postupka imaju, direktno ili indirektno, finansijski, ekonomski ili bilo koji drugi lični interes koji bi se mogao smatrati štetnim za njihovu nepristranost i nezavisnost u kontekstu postupka dodjele koncesije.

Minimalni vremenski **rok za prijem prijava** je 30 dana od objavljivanja obavještenja o koncesiji, a kod višefaznih postupaka rok za prijem početnih ponuda je 22 dana od slanja poziva za podnošenje ponuda (Čl. 39.).

**Kriteriji za dodjelu** koncesija moraju biti objektivni, limitirati neograničenu slobodu izbora ugovornom organu, povezani sa predmetom koncesije i u skladu sa opštim principima jednakog tretmana, nediskriminacije i proporcionalnosti.<sup>70</sup> Poštujući princip transparentnosti, kriteriji moraju biti oglašeni unaprijed i izlistani prema silaznom redoslijedu važnosti, što omogućava ponuđačima da dobro pripreme ponude i sprečava ugovorne organe da prilagode kriterije dobijenim ponudama. Ako pak ugovorni organ primi ponudu koja predlaže inovativno rješenje s performansama koje nije

---

<sup>69</sup> Prekid svih veza sa osobama ili organizacijama uključenim u prekršaj; adekvatne mjere restrukturiranja kadrova; i implementacija sistema izvještavanja i kontrole. Vidjeti član 38 za sve detalje.

<sup>70</sup> Vidjeti član 41. Direktive za više detalja.

mogao predvidjeti, on to može uzeti u obzir i izmijeniti redoslijed rangiranja kriterija, ali mora pritom osigurati jednak tretman svih ponuđača dostavljanjem novog poziva za podnošenje ponuda ili, u određenim slučajevima, objavom novog obavještenja o koncesiji.

**Obavještanje kandidata i ponuđača o odlukama u vezi sa postupkom** (član 40.) mora biti što je prije moguće, uključujući naziv izabranog ponuđača, osnove za odbijanje drugih prijava ili ponuda i, ako je relevantno, osnove za odluku da se ugovor ne dodjeljuje.

Pravila o **podugovaranju** (član 42.) slična su onima iz Direktive o nabavkama u javnom sektoru.

**Izmjene ugovora** o koncesiji bez provođenja novog postupka, takođe su utvrđene (član 43.) i uključuju:

- Izmjene, bez obzira na njihovu novčanu vrijednost, predviđene u prvobitnoj dokumentaciji o koncesiji putem jasnih, preciznih i nedvosmislenih revizionih klauzula;
- Dodatni radovi ili usluge prvobitnog koncesionara koji nisu bili uključeni u prvobitnu koncesiju, a koji su postali neophodni, ako promjena koncesionara nije moguća ili iz drugih predviđenih razloga;
- Do potrebe za izmjenom je došlo
  - uslijed eksternih okolnosti koje marljivi naručilac nije mogao predvidjeti;
  - izmjenom se ne mijenja sveukupna priroda koncesije; i
  - izmjena uključuje povećanje vrijednosti koje ne premašuje 50 % inicijalne vrijednosti koncesije (ako je učinjeno nekoliko uzastopnih izmjena, to ograničenje se primjenjuje na vrijednost svake izmjene, ali se ove uzastopne izmjene ne smiju koristiti s ciljem zaobilaženja Direktive.
- Novi koncesionar zamjenjuje prvobitnog koncesionara;
- Izmjene nisu značajne;
- Vrijednost izmjene je ispod obe od sledećih vrijednosti: praga za koncesije i 10% vrijednosti prvobitne koncesije.

**Do raskida koncesije** u toku njenog trajanja može doći ako (Čl. 44.):

- Je došlo do bitne izmjene koncesije, što bi zahtijevalo novi postupak dodjele;
- postoje obavezni razlozi za isključenje koncesionara (npr. konačna osuda za krivično djelo);
- Sud pravde EU utvrdi, u postupku o prekršaju, da su povređena pravila UFEU-a i Direktive o koncesijama.

Konačno, države članice moraju obezbijediti da jedan ili više organa vrše **monitoring i prate primjenjivanje pravila i propisa** za dodjelu ugovora o koncesijama, kako bi se obezbijedila efikasna i jednoobrazna primjena prava EU u državama članicama (Čl. 45).

