

ПОСТУПАК ДОДЈЕЛА КОНЦЕСИЈА ПРЕМА ЗАКОНУ О КОНЦЕСИЈАМА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Апстракт: Године 2002. ступио је на снагу Закон о концесијама Републике Српске, чиме су концесије, издвајањем из Закона о страним улагањима, добиле много већи значај. Пракса је наметнула честе измјене овог Закона, да би 15. јула 2013. године био донесен нови Закон о концесијама Републике Српске. Постојећи прописи о концесијама у Босни и Херцеговини рађени су по савременим свјетским стандардима, али ипак не дају довољне гаранције страним инвеститорима да улажу свој капитал у инфраструктурне објекте у нашој земљи. Значи, концесије су јасно дефинисане, али постоји низ других разлога који утичу на улагање страног капитала, односно на закључење уговора о концесији, а то су прије свега стабилна политичка клима и економска сигурност.

Кључне ријечи: концесија, политика додјеле концесије, поступак додјеле концесије.

1. Увод

Посматрано кроз историју, под појмом концесије подразумијевала се привилегија, док је израз временом попримио шире значење, те обухватао све случајеве предузетничких, тј. обртничких дозвола. Значење ове ријечи је у 20. вијеку ограничено на класично уступање неког права од стране јавне власти, тј. државе, физичком или правном лицу (Дабих, 2002: 110). Посматрајући концесију кроз језичко значење, ова ријеч је настала од латинске ријечи *concessio*, која значи уступање, одобрење, допуштење, давање повластице, уступка итд. Слични су појмови како у њемачкој правној терминологији (*Konzession*), тако и у енглеској (*concession*), талијанској (*concesione*), и употребљавају се у истом значењу.

* klaudia1980@gmail.com

Француски теоретичар Leon Duguit дефинисао је концесију као акт којим једно јавноправно тијело (држава, покрајина, општина, колонија) ставља, на основу његовог пристанка, једном појединцу, обично неком друштву, у дужност осигурати функционисање једне јавне службе под одређеним условима. Притом, оваква дефиниција може се узети као опште схватање концесије у свим модерним државама тога времена с мањим разликама у појединостима (Duguit, 1929: 134–135). Неопходно је споменути и њемачког теоретичара Fischera који је сматрао да су концесије правни однос између државе (концедента) и правног или физичког лица (концесионара) у којем држава уступа правном или физичком лицу право искориштавања неког природног богатства или обављање неке јавне службе (Fisher, 1974: 35).

Према важећем Закону о концесијама Републике Српске, концесије се дефинишу као право обављања привредних дјелатности коришћењем јавних добара, природних богатстава и других добара од општег интереса, као и право на обављање дјелатности од општег интереса, а то право се уступа концесионару на одређено вријеме, под условима прописаним овим законом, уз плаћање концесионе накнаде.¹

Предмет концесије може бити свака привредна дјелатност, и углавном се ради о областима које држава из одређених разлога не може или неће сама да врши, па их због тога преноси на друго лице уз одговарајућу накнаду, и на тај начин се оставарују јавни интереси и обезбјеђује се функционисање јавних служби и привредног развоја. У Закону о концесијама Републике Српске таксативно је набројано шта може бити предмет концесије.² Битно је истаћи да постоје законодавства која не одређују изричито шта може да буде предмет концесије. Такав је нпр. Закон о концесијама Македоније према којем предмет концесије могу да буду само општа добра која су утврђена Уставом Македоније, односно сва природна богатства државе, биљни и животињски свијет. Добра у општој употреби, као и предмети и објекти од посебног културног и историјског значаја, одређени законом, добра су од општег интереса за државу и уживају посебну заштиту

1 Закон о концесијама Републике Српске, Службени гласник РС, број: 59/13, чл. 2. Дефиниција концесија у новом закону проширена је у односу на претходни Закон који је концесије одредио као право обављања привредних дјелатности коришћењем природних богатстава, добара у општој употреби и обављања дјелатности од општег интереса одређених истим законом.

2 Закон о концесијама Републике Српске, *Службени гласник РС*, број: 59/13, чл. 6 ст. 1. Иако на јасан начин прецизира шта може бити предмет концесија, не спомиње шуме и шумско земљиште. Међутим, став 2 истог члана, у којем се наводи да „предмет концесије може бити коришћење и других добара од општег интереса и пружање јавних услуга, у складу са прописима којима се уређује одређена привредна или друга област”, упућује на другачији закључак.

(Шећковић, 2001: 24). С друге стране, у појединим законодавствима, одређени сектори уопште не могу бити предметом концесије. Тако, нпр. у Закону о концесијама Републике Хрватске изричито се наводи да се концесија не може дати на шумама и шумском земљишту у власништву Републике Хрватске, као и на другим добрима утврђеним посебним прописима.³

Иако постоје бројни критерији по којима се концесије могу разликовати, овдје ћемо споменути један посебан облик концесије – Б.О.Т. систем, који се може посматрати и као један од облика јавно-приватног партнерства⁴. Овај систем представља посебан модел укључивања приватног капитала у реализацију пројекта, углавном у областима које су под контролом јавног сектора, а притом држава нема финансијска средства да сама улаже у те пројекте. Овај модел улагања одвија се у више фаза – од финансирања, пројектовања, изградње и опремања, коришћења уз надокнаду и предаје објекта држави – концеденту по истеку уговореног периода. Б.О.Т. модел се заснива на пројектном финансирању (сам пројекат остварује приход) (Поповић, Вукадиновић 2005: 242). Скраћеница Б.О.Т. настала је од енглеских ријечи build – изгради, operate – користи и transfer – предај. Уколико се држава одлучи за овај вид финансирања, у позицији је да без ангажовања својих средстава добија објекте од великог значаја, иако на одређено вријеме неће имати право њихове експлоатације, јер то чини концесионар да би остварајући добит вратио уложени капитал.

Босна и Херцеговина, а самим тим и Република Српска, Федерација Босне и Херцеговине и Брчко Дистрикт, „принуђени“ су да посежу за страним инвестицијама, јер оно што је карактеристично за домаћу привреду је општа стагнација, низак друштвени брутопроизвод, висока стопа незапослености, низак степен коришћења производних капацитета, дефицит у спољној трговини, повећавање иностране задужености итд. Сходно наведеном, држава нема довољно средстава из јавних извора, па се страна улагања, самим тим и концесије, јављају као добар вид финансирања пројеката за које држава не може обезбиједити довољно средстава.

У Босни и Херцеговини ситуација је комплекснија него што је то случај са другим земљама у региону. Закон о концесијама БиХ донесен је у септембру 2002. године, неколико мјесеци послје доношења Закона о концесијама Републике Српске и Закона о концесијама Федерације БиХ, а при томе сваки кантон у Федерацији БиХ има свој посебни Закон о концесијама.

3 Закон о концесијама Републике Хрватске, *Народне новине*, број: 143/12 чл. 5 ст. 3.

4 Закон о јавно-приватном партнерству у Републици Српској, *Службени гласник РС*, број: 59/09

Поред ових закона, постоји низ других закона, који као *lex specialis* уређују поједине врсте концесија. Управо из разлога што су закони на нивоу ентитета донесени прије државног, поједини теоретичари сматрају да није било адекватног нормативног регулисања ове материје у нашој држави.

2. Политика и поступак додјела концесија

Политика додјеле концесија обухвата мјере и активности које имају за циљ успостављање и одржавање ефикасног система додјеле концесија, заштитом и одрживим коришћењем јавних добара, природних богатстава и других добара од општег интереса, унапређивањем дјелатности које су предмет концесија, те остваривањем најповољнијих финансијских и економских ефеката за стварање одрживог развоја и остваривање директних и индиректних користи за Републику Српску.

Политика додјеле концесија уређује се и спроводи Документом о политици додјеле концесија, који садржи опис привредних и других области у којима се могу додјељивати концесије, циљеве и приоритете, врсте Б.О.Т. и других модела за додјелу концесије, елементе за израду студије, као и мјере и активности које се предузимају ради остваривања дугорочних циљева у области концесија, утврђених стратешким и другим планским документима.

Према Закону о концесијама Републике Српске, концесија се додјељује на три начина и то: на основу иницијативе надлежног органа, иницијативе заинтересованог лица и понуде у преговарачком поступку.⁵

2.1. Иницијатива надлежног органа

Покретање поступка додјеле концесија од стране надлежног органа започиње тиме да надлежни орган, у складу са Документом о политици и другим стратешким и развојним документима за поједине привредне области, предлаже доношење одлуке о покретању поступка додјеле концесије. Ако је за предмет концесије надлежно два или више органа, приједлог одлуке подноси орган у чијој је претежној надлежности предмет концесије, уз претходно прибављену сагласност другог органа. Уз приједлог одлуке прилаже се извод из просторно-планске документације, записник о посјети локацији на којој би се вршила концесиона дјелатност и доказ о стању у јавним евиденцијама о непокретностима на којима се предлаже обављање концесионе дјелатности.

Прије предлагања одлуке о покретању поступка додјеле концесије, надлежни органи врше консултације и прибављају мишљења органа,

⁵ Закон о концесијама Републике Српске, *Службени гласник РС*, број: 59/13, чл. 9–11

јавних предузећа и других институција у чијој надлежности је издавање одобрења, дозвола и сагласности потребних за реализацију предмета концесије, а за концесије за чију додјелу је надлежна Влада и мишљење јединице локалне самоуправе на чијој територији ће се обављати концесиона дјелатност. Уколико је некретнина на којој ће се обављати привредна дјелатност за коју се намјерава дати концесија у својини Републике или јединице локалне самоуправе, прибавља се и мишљење Правобранилаштва Републике Српске.

Одлуку о покретању поступка додјеле концесије доноси Влада, односно скупштина јединице локалне самоуправе као концедент и објављује се у Службеном гласнику Републике Српске.

Надлежни орган може да изради *студију* или да од понуђача у јавном позиву захтијева да изради студију која обавезно садржи елементе прописане Документом о политици. За израду студије надлежни орган може ангажовати референтна, домаћа или страна, привредна друштва или друга правна лица који у том случају морају испуњавати услове за израду пројектне, односно техничке документације из области која је предмет концесије, у складу са посебним прописима, и приликом чега одговарају за тачност података, техничких рјешења и квалитет израђене студије. Студија се доставља Комисији за концесије, која доноси рјешење о давању сагласности у року од 30 дана од пријема захтјева. Приликом разматрања студије, Комисија за концесије може дати приједлоге за измјену и допуну студије који би је учинили прихватљивом.

Надлежни орган припрема документацију за јавно надметање која садржи јавни позив за подношење понуда, опис предмета концесије, студију, уколико је израђена, те упутство понуђачима за израду понуде, критеријуме за вредновање и оцјену понуда, нацрт уговора о концесији и друге услове које понуђач мора испунити зависно од предмета концесије. Након тога подноси захтјев Комисији за концесије, која доноси *рјешење о давању сагласности на документацију за јавно надметање* у року од 30 дана од дана пријема потпуног захтјева. Приликом разматрања документације за јавно надметање, Комисија за концесије води рачуна о свим битним елементима, укључујући и:

- да се критеријуми за оцијењивање, поступак и избор најуспјешније понуде на задовољавајући начин заснивају на јасним, јавним и свима доступним принципима недискриминације и

- да документација за јавно надметање у суштинском смислу не одступа од студије, уколико је израђена, и одлуке о покретању поступка додјеле концесије.⁶

2.1.1. Јавни позив

Зависно од предмета концесије јавни позив садржи: предмет концесије и локацију, кратак опис пројекта, максималан рок трајања концесије, податке о висини и облику гаранције на име обезбјеђења понуде и период за који се тражи, услове, рок и начин враћања гаранције, минималан износ једнократне концесионе накнаде, минималан износ концесионе накнаде за коришћење, могућност промјене висине концесионе накнаде, начин рјешавања имовинско-правних односа на локацији предвиђеној за обављање концесионе дјелатности, право учешћа на јавном позиву, доказе потребне за учешће на јавном позиву које утврђује надлежни орган, адресу и рок за достављање понуда који се одређује према периоду потребном за припрему понуде и не може бити краћи од 30 дана нити дужи од 180 дана, начин достављања понуде, могућност посјете локацији на којој ће се вршити концесиона дјелатност, рок у коме се понуда на јавни позив може повући, обавјештење о датуму, времену и мјесту отварања приспјелих понуда на јавни позив, могућност поништења поступка додјеле концесије, вријеме и начин преузимања документације за јавно надметање, као и цијену документације, име лица задуженог за давање информација у поступку јавног позива и друге елементе зависно од предмета концесије.

Јавни позив се објављује у Службеном гласнику Републике Српске, једном дневном листу који се дистрибуира на цијелој територији Републике и на интернет страници надлежног органа и Комисије за концесије. Трошкове објављивања јавног позива сноси надлежни орган који објављује позив, а он га након објављивања може и измијенити. *Измјена јавног позива* објављује се на начин на који се објављује основни текст јавног позива, а рок за достављање понуда продужава се за вријеме које је протекло од дана објављивања јавног позива до дана објављивања његове измјене.

Законом су наведени и понуђачи који не могу доставити понуду на јавни позив за додјелу концесије, а то су:

- понуђач над којим је покренут поступак стечаја или ликвидације,
- понуђач или са њим повезани привредни субјекти са којим је раскинут уговор о концесији кривицом концесионара,

⁶ Закон о концесијама Републике Српске, *Службени гласник РС*, број: 59/13, чл. 12-15

- понуђач који је оглашен одговорним за кривично дјело у вршењу регистроване дјелатности,
- понуђач који има неизмирене пореске обавезе, у складу са одговарајућим прописима и
- понуђач који је уступио концесију трећем лицу или финансијској организацији.

Подобност за учешће на јавном позиву за додјелу концесије, у смислу непостојања горе наведених сметњи, понуђачи доказују достављањем доказа издатих од надлежних органа, који нису старији од четири мјесеца од дана објављивања позива.⁷

2.1.2. Отварање и вредновање понуда

Отварање и вредновање понуда врши Комисија за концесије. У поступку јавног надметања разматрају се само благовремено поднесене понуде уз које је приложена тражена документација. Неблаговремене понуде се не узимају у разматрање и враћају се неотворене понуђачима. Приликом јавног отварања понуда Комисија за концесије води записник који потписују чланови комисије и овлашћени представници понуђача.

Прије вредновања понуда, понуде се провјеравају ради утврђивања могућих недостатака и одступања у односу на услове одређене јавним позивом и документацијом за јавно надметање. Понуда уз коју није поднесена релевантна документација тражена јавним позивом не узима се у разматрање у јавном надметању. Након завршетка јавног отварања, Комисија за концесије приступа вредновању понуда на основу критеријума одређених јавним позивом и документације за јавно надметање, и сачињава ранг-листу понуђача. *Критеријуми на основу којих се врши вредновање понуда*, зависно од предмета концесије, могу бити:

- рок на који се тражи концесија,
- понуђени износ концесионе накнаде,
- понуђена цијена, односно тарифа за пружање услуга,
- квалитет услуга и мјере осигурања њиховог континуитета,
- степен коришћења природног богатства,
- ефекти на запошљавање, инфраструктуру и економски развој,
- утицај на животну средину,

⁷ Закон о концесијама Републике Српске, *Службени гласник РС*, број: 59/13, чл. 16, 18 и 19

- минимални услови у односу на квалитет или техничке аспекте,
- рокови завршетка радова и
- **други критеријуми** утврђени прописима којима се уређује одређена привредна или друга област.

Вредновање критеријума изражава се одређивањем максималног броја бодова у одговарајућем распону. Комисија за концесије је дужна да, у року до 30 дана од дана отварања понуда (зависно од сложености предмета концесије, документацијом за јавно надметање може се утврдити и дужи рок, али не дужи од 60 дана), достави концеденту *извјештај о спроведеном поступку* образложеном ранг-листом понуђача, записник о току поступка, који обавезно садржи податке о испуњености тражених услова за сваког од понуђача и основне елементе из понуда према структури критеријума на основу којих је извршено вредновање понуда и приједлог рјешења о избору најповољнијег понуђача и додјели концесије. Сву документацију Комисија за концесије доставља и надлежном органу.

Рјешење о избору најповољнијег понуђача и додјели концесије је управни акт који доноси концедент, на приједлог Комисије за концесије или надлежног органа. Основни елементи приједлога Рјешења су: назив даваоца концесије, назив изабраног понуђача, предмет концесије, висина концесионе накнаде, рок трајања концесије, рок за закључење уговора, орган који ће у име концедента закључити уговор о концесији и други елементи у складу са подацима из документације за јавно надметање и прихваћене понуде.

Концедент одлучује о избору најповољнијег понуђача и додјели концесије у року од 30 дана (ако сложеност концесије то захтијева може продужити рок за највише 30 дана) од дана пријема приједлога рјешења о избору најповољнијег понуђача и додјели концесије. Надлежни орган обавјештава понуђаче у писаној форми о резултатима јавног позива у року од осам дана од дана доношења рјешења о избору најповољнијег понуђача и додјели концесије. Рјешење о избору најповољнијег понуђача и додјели концесије је коначно и против њега се може покренути управни спор, а објављује се у Службеном гласнику Републике Српске и на интернет страници надлежног органа. Уколико понуђач одустане од закључења уговора о концесији, нема право на поврат гаранције за обезбјеђење понуде.

Концедент може донијети *одлуку о поништењу поступка додјеле концесије* након истека рока за достављање понуда у сљедећим случајевима:

- ако постану познате околности које би, да су биле познате прије покретања поступка додјеле концесије, утицале тако да јавни позив не буде објављен или да његова садржина буде битно другачија,

- ако до истека рока за достављање понуда није достављена ниједна понуда,
- ако након искључења понуда у поступку додјеле концесије не преостане ниједна прихватљива понуда и
- ако се на основу критеријума за избор најповољније понуде не може извршити избор.

У том случају надлежни орган обавјештава понуђаче у писаној форми о поништењу поступка додјеле концесије у року од осам дана од дана доношења одлуке о поништењу поступка додјеле концесије, а обавјештење о поништењу објављује се на начин на који је објављен јавни позив.⁸

3. Иницијатива заинтересованог лица

Други начин додјељивања концесија је путем иницијативе заинтересованог лица. Заинтересовано лице може надлежном органу поднијети иницијативу за покретање поступка додјеле концесије, под условом да се та иницијатива не односи на концесију за коју је надлежни орган покренуо поступак додјеле концесије. Иницијатива садржи прелиминарне податке и информације потребне за процјену постојања јавног интереса, а обавезно:

- основне податке о подносиоцу иницијативе,
- опис предмета концесије, локацију, економску оправданост улагања, начин обезбјеђења средстава, обим коришћења, опис услуга и радова и кратак опис идејног рјешења пројекта,
- извод из просторно-планске документације и доказ о стању у јавним евиденцијама о непокретностима,
- начин рјешавања имовинских односа и
- друге елементе зависно од предмета концесије.

Надлежни орган по потреби може позвати подносиоца иницијативе да прецизира податке из иницијативе или да достави додатне податке и информације неопходне за процјену јавног интереса. Надлежни орган врши консултације и прибавља мишљења у року који не може бити дужи од 60 дана од дана пријема иницијативе. Уколико оцијени да постоји јавни интерес за додјелу концесије, надлежни орган предлаже *доношење одлуке о покретању поступка додјеле концесије*, а у противном обавјештава подносиоца иницијативе да иницијатива није прихваћена. Поступак додјеле концесије на основу иницијативе заинтересованог лица спроводи

⁸ Закон о концесијама Републике Српске, *Службени гласник РС*, број: 59/13, чл. 17, 20–24

се у складу са одредбама које регулишу додјелу концесија на иницијативу надлежног органа. Подносилац иницијативе за додјелу концесије писаним путем се позива да учествује у поступку, и приликом вредновања понуда додјељује му се бонус за понуђено рјешење (технички и економско-финансијски аспект) који износи до 10% од припадајућих бодова по свим критеријумима за вредновање понуда, а идентитет понуђача, постојање и износ бонуса наводе се у јавном позиву.⁹

3.1. Процјена постојања јавног интереса

Комисија за концесије Републике Српске дужна је донијети Упутство о процјени јавног интереса којим се прописују услови, критерији, елементи и начин процјене постојања јавног интереса код иницијативе заинтересованог лица. При томе се узима у обзир да:

1. пројекат који је предмет предложене концесије може бити остварен само у случају ако се користи процес, пројектовање, методологија или концепт инжињеринга на који понуђач полаже искључива права и
2. хитност пружања услуга или постојања инфраструктуре за јавну употребу.

Под појмом *јавног интереса* подразумијевају се заједнички интереси појединаца и заједнички интереси свих или извјесних локалних заједница или организација које се по правилу штите правним прописима државе или друштвено политичких заједница надлежних за бригу о конкретној врсти јавног интереса. Приликом процјене јавног интереса код самоиницијативне понуде, треба разликовати право коришћења природног богатства, добра у општој употреби и обављање дјелатности од општег интереса.

Критерији за процјену постојања јавног интереса:

1. конзистентност предложеног пројекта са Документом о политици додјеле концесија,
2. испуњење истих критерија који важе за понуде добијене јавним позивом, укључујући финансијску и економску валидност, као и утицај на животну средину и друштво у цјелини,
3. обезбјеђење доказа да понуђач има финансијску и оперативну способност, искуства и изворе да успјешно имплементира предложени концесиони пројекат.

9 Закон о концесијама Републике Српске, *Службени гласник РС*, број: 59/13, чл. 25

Понуђач мора испунити све критерије, а потом доставити пројектни приједлог који се заснива на прописаној садржини тендерске документације, прописане законском регулативом, осим у случају да је понуђач настао трансформацијом друштвеног или државног предузећа, које је у претходном периоду оправдавало постојање јавног интереса.

Надлежно министарство процјењује да ли је пројектни приједлог у складу са садржајем и критеријумима сличних концесионих пројеката, уз обавезу да се јавност обавијести о пријему пројекта као самоиницијативне понуде (општина, град, регија). Да би се у пројекту осигурала транспарентност и економска ефикасност, потребно је увести степен конкуренције, а то подразумијева да се користе спољни савјетници и консултанти, да се цијене пореде са цијенама сличних концесионих пројеката, да се објављују огласи за прикупљање самоиницијативних понуда у средствима јавног информисања, при чему се даје могућност да и други потенцијални понуђачи доставе своје понуде у одређеном временском року.

Пројекат самоиницијативне понуде се објављује у средствима јавног информисања након одобрења Комисије о прихватању самоиницијативне понуде, а предност у додјели концесије код самоиницијативне понуде има подносилац захтјева који је доставио уредну документацију прописану законском и подзаконском регулативом из области додјеле концесија.

Јавни интерес се може посматрати кроз више области, економску, социолошку, еколошку, област уравнотеженог регионалног развоја, уређење и коришћење простора на коме се налази концесионо добро. Расположиви ресурси морају се оптимално истраживати и користити у најразличитијим гранама у области потрошње. Потребно је обезбједити запослење једном дијелу популације, стварање услова за повећање зарада, побољшање стандарда породица запослених, развој локалне заједнице, отварање значајних друштвених објеката (школе, здравствене и културне установе) и сл. Обавезна је примјена политике концепта одрживог развоја, која дугорочно производи практичне ефекте, што доводи до међународних примјена и давања различитих новчаних и других бонификација и бенефиција. Концесиони пројекти треба да испуне своје циљеве за добробит свих и да дају неопходну сатисфакцију онима који су оштећени концесионим пројектом. Потребна је потпуна и свеобухватна координација између свих учесника у концесионом пројекту, и то, између републичких органа, заинтересованих концесионара, локалних заједница, невладиних организација и опште друштвене јавности. Наравно, јавни интерес

подразумијева и поштовање просторних, регулационих и урбанистичких пројеката.¹⁰

Процјену јавног интереса код самоиницијативне понуде врши надлежно министарство као концедент, сагласност на процијењени јавни интерес даје Комисија за концесије Републике Српске, док верификацију постојања јавног интереса утврђује Влада Републике Српске. Надлежно министарство својим рјешењем процјењује постојање јавног интереса код самоиницијативне понуде, а на основу приложене предстудије или студије о економској оправданости концесионог пројекта и Документа о политици додјеле концесија. Комисија за концесије, својом одлуком о давању овлашћења за преговоре са понуђачем самоиницијативне понуде, даје сагласност на процијењени јавни интерес, ако су испуњени услови прописани у Упутству за процјену постојања јавног интереса код самоиницијативне понуде. Влада Републике Српске, својом одлуком о додјели концесије по основу самоиницијативне понуде, верификује и утврђује постојање јавног интереса.

Основни услов за ваљану процјену јавног интереса код самоиницијативне понуде је израда предстудије или студије економске оправданости за пројекат предвиђен за давање концесије. Студија економске оправданости треба да припреми приједлог за додјелу концесије и да се по њему може поступити у складу са Законом о концесијама. Ако се ради о великим концесионим пројектима, поступак истраживања и доношења одлуке може бити вишефазан, па се у пракси до доношења коначне одлуке за сваку фазу рада израђује предстудија економске оправданости.¹¹

4. Преговарачки поступак

На крају, Закон о концесијама предвидио је да се у изузетним случајевима, без спровођења јавног позива прописаног законом, концесија може додијелити путем преговарачког поступка, у случају:

- 1) понуде јавног предузећа које обавља дјелатност од општег интереса, а чија дјелатност је законом одређена као могући предмет концесије,
- 2) спровођења закључених споразума Владе или јавних предузећа, који се односе на реализацију законом одређеног предмета концесије (додјела ових концесија је у искључивој надлежности Владе) и

¹⁰ Упутство за процјену постојања јавног интереса код самоиницијативне понуде, *Службени гласник РС*, број 103/05, чл. 2–10, 12–19

¹¹ Упутство за процјену постојања јавног интереса код самоиницијативне понуде, *Службени гласник РС*, број 103/05, чл. 20–25

З) продужења рока на који је концесија додијељена.

У преговарачком поступку додјела концесије започиње достављањем понуде заинтересованог понуђача за додјелу концесије са студијом. Концедент у року од 60 дана од дана пријема понуде утврђује одлуком минимум техничких, економско-финансијских, правних и других услова који су обавезујући за надлежни орган који учествује у преговарачком поступку, као и рок за спровођење преговарачког поступка. Након спроведеног преговарачког поступка, у року од 60 дана, надлежни орган доставља концеденту извјештај о преговарачком поступку, приједлог рјешења о додјели концесије и приједлог уговора о концесији. Комисија за концесије даје претходну сагласност на студију и приједлог уговора о концесији.¹²

5. Проблеми при реализацији закључених концесионих уговора

Република Српска, а и Босна и Херцеговина укључене су у међународне и регионалне планско-развојне пројекте у областима саобраћаја, транспорта, енергетике, комуникација, туризма и сл. Такође, савремени процеси глобализације и интернационализације националних привреда, те стварање претпоставки за регионално повезивање и економско интегрисање у Европску унију актуелизују потребу значајнијих капиталних инфраструктурних инвестирања.

Иако су постојећи прописи о концесијама рађени по савременим свјетским стандардима, страни инвеститори не добијају довољно гаранција како за улагање капитала у нашој земљи тако ни за стабилно пословање. Потребно је пружити системску подршку концесионим предузећима и радити на отклањању слабости и проблема који су уочени кроз закључене уговоре о концесијама, као и у cjелокупном раду концесионих предузећа.

Велики проблем концесионарима представља непостојање просторно-планске документације, као и чињеница да општине у складу са законом о просторном уређењу не оснивају комисије које би цијениле оправданост сваког објекта, као и услове и могућности изградње. Као разлог за овакво поступање увијек се истиче недостатак финансијских средстава. Рјешавање имовинско-правних односа иде јако споро због вишедеценијског нерегулисања власничких односа на приватној имовини, као и значајне промјене мјеста становања становништва током ратних догађаја у периоду од 1992. до 1995. године.¹³

12 Закон о концесијама Републике Српске, *Службени гласник РС*, број: 59/13, чл. 26 и 27

13 Извјештај о раду Комисије за концесије РС за 2011. годину, Комисија за концесије, април, 2012, 9–15

У области минералних сировина постоји проблем нелегалне експлоатације минералних ресурса, која се не одвија у складу са Законом о рударству и Законом о концесијама. Новим Законом о рударству¹⁴ регулисана је обавеза свих носилаца одобрења за експлоатацију (тзв. „експлоатационо право“), да покрену поступак додјеле концесија у року шест мјесеци од ступања на снагу Закона о рударству. У складу са правном легислативом ниједна експлоатација минералних сировина није могућа без добијања концесионог права на експлоатацију.¹⁵ Код експлоатације минералних сировина велику важност има рекултивација деградираног земљишта. Експлоатацијом минералних сировина врши се трајна деградација земљишта, која у будућности може да има далекосежне посљедице по животну средину. Највећи број концесионара не врше рекултивације деградираног земљишта, или не у мјери како је то предвиђено пројектом рекултивације.

Иако концесионо предузеће оснива концесионар и може да обавља само концесиону дјелатност, тј. дјелатност која је предмет концесионог уговора, постоје сазнања да неки концесионари нису регистровани концесионо предузеће у складу са уговором и Законом о концесијама, и да највећи дио експлоатисане минералне сировине користе за сопствене потребе, тј. за обављање основне дјелатности. Затим да је у појединим предузећима дошло до промјене власничке структуре у проценту изнад 30%, што је у супротности са Законом о концесијама, као и одредбама Правилника о поступку преноса уговора о концесији и преноса власничких права концесионара, односно без претходно прибављене сагласности Комисије за концесије и одобрења концедента. У пракси се појављују и предузећа која немају запослене раднике или имају запосленог једног радника. На основу тога се може изразити озбиљна сумња у способност ових предузећа да реализују уговор о концесији у складу са израђеном Студијом економске оправданости.¹⁶

Законска регулатива у појединим областима није усаглашена са Законом о концесијама, а то се прије свега односи на додјелу концесија у коритима и водном земљишту за експлоатацију шљунка и пијеска. Такође, не посвећује се довољно пажње Студији економске оправданости, која представља основни документ за утврђивање јавног интереса и покретање процедуре за додјелу концесије. Неопходно је извршити анализу реализације свих

14 *Службени гласник РС*, број: 59/12

15 Извјештај о раду Комисије за концесије РС за 2012. годину, Комисија за концесије, април, 2013, 38–39

16 Извјештај о раду Комисије за концесије РС за 2011. годину, Комисија за концесије, април, 2012, 15–25

закључених уговора и утврдити постоје ли услови за одржавање свих уговора на снази. Ово се посебно односи на уговоре код којих се предмет уговора не користи у сврху додијелене концесије, уговоре код којих се концесионари дуже вријеме налазе у стању финансијске неликвидности, или у фази предстечајног, односно стечајног поступка, те уговоре код којих концесионари не измирују концесиону накнаду, или на други начин грубо крше уговорне обавезе. Одржавање таквих уговора је несврхисходно и супротно дефинисаним циљевима политике додјеле концесија.¹⁷

Сви постојећи проблеми са којима се сусрећу концедент и концесионар, као двије уговорне стране, у реализацији закљученог уговора нису неријешиви. Потребан је један системски и плански приступ ради изналагања најповољнијег рјешења, па и ако би то значило формирање нових органа или агенција које би у својој надлежности имале искључиво задатак довођења механизма контроле на задовољавајући ниво и увођење строжије казнене политике, све у циљу поштивања како законских, тако и одредаба концесионог уговора.

6. Закључак

Основни мотив доношења новог Закона о концесијама јесте стварање бољег привредног амбијента и услова за улагање страног капитала. Према овом Закону под концесијом се подразумијева право обављања привредних дјелатности коришћењем јавних добара, природних богатстава и других добара од општег интереса, као и право на обављање дјелатности од општег интереса. То право се уступа концесионару на одређено вријеме под условима прописаним законом уз плаћање концесионе накнаде. Законодавац је посебну пажњу посветио уговору о концесији коме претходи поступак додјеле концесије, а који се може покренути на основу: 1) иницијативе надлежног органа, 2) иницијативе заинтересованог лица, 3) понуде у преговарачком поступку.

Република Српска располаже значајним капацитетима, природним богатствима, добрима у општој употреби, дјелатностима од општег интереса, који уз правилну употребу и коришћење могу значајно допринијети развоју привреде и јачању домаћих привредних субјеката. Расположиви привредни ресурси морају се истраживати, експлоатисати и користити у складу са савременим достигнућима науке, технике, технологије и уз оптимално управљање. Да би се привукао страни или ангажовао домаћи капитал, морају се стварати повољни услови за

¹⁷ Извјештај о раду Комисије за концесије РС за 2012. годину, Комисија за концесије, април, 2013, 49-51

пословање, односно повољна инвестициона клима за стране и домаће инвеститоре, а то подразумијева: политичку, правну и социјалну сигурност, стабилне услове привређивања, позитивне ставове власти и грађана према страним и домаћим приватним инвестицијама, повољан спољнотрговински, царински и девизни третман улагања, као и поврат уложених средстава и сл. Од посебног значаја је стварање стабилног законског оквира без којег није могуће замислити било какав облик страних улагања, а самим тим ни концесије. С тим у вези, битно је испоштовати дате рокове у Прелазним и завршним одредбама, а који се односе на доношење подзаконских аката у складу са новим Законом о концесијама, као што је Документ о политици додјела концесија, Упутство о процјени јавног интереса и сл.

Литература

Дабић Љ., (2002). *Концесије у праву земаља централне и источне Европе*, Београд

Диги Л., (1929). *Преображаји јавног права*, Београд

Закон о јавно-приватном партнерству у Републици Српској, Службени гласник РС, број: 59/09

Закон о концесијама Републике Српске, Службени гласник РС, број: 59/13

Закон о концесијама Републике Хрватске, Народне новине, број: 143/12

Закон о рударству, Службени гласник РС, број: 59/12

Извјештај о раду Комисије за концесије Републике Српске за 2011. годину, Комисија за концесије, април, 2012

Извјештај о раду Комисије за концесије Републике Српске за 2012. годину, Комисија за концесије, април, 2013

Поповић В., Вукадиновић Р., (2005). *Међународно пословно право – општи дио*, Бања Лука - Крагујевац

Упутство за процјену постојања јавног интереса код самоиницијативне понуде, Службени гласник РС, број 103/05

Fischer P., (1974). *Die internationale Konzession*, Vienna-New York

Шећковић Д., (2001). *Концесије – значајна шанса*, Зборник Правног факултета у Подгорици, бр. 32/2001, Подгорица

Klaudia Borojević, M.A.
M.A. of International Legal Studies,

**THE PROCEDURE FOR GRANTING CONCESSIONS UNDER
THE CONCESSIONS ACT OF REPUBLIKA SRPSKA**

Summary

The Concessions Act of Republic of Srpska entered into force in 2002. By the adoption of this Act, concessions were extracted from the Foreign Investments Act and given significantly more attention than in the former period. As legal practice imposed the need for frequent changes of this Act, the new Concessions Act of Republica Srpska was enacted on 15th July 2013. The current legal provisions on concessions in B&H have been modelled on the recognized international standards but they still do not provide sufficient guarantees to foreign investors willing to invest their capital in infrastructure projects in Bosnia and Hercegovina. The types of concessions are clearly defined but there are many other reasons influencing the investement of foreign capital and conclusion of a concession contract, the most prominent of which are the political climate and economic stability.

Key words: *concessions, concession-granting policy, procedure for granting concessions.*

