

BOSNA I HERCEGOVINA
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
Komisija za koncesije Federacije Bosne i Hercegovine
Sarajevo

Priloga: 28-06-2017			
Org. jed.	Broj	Priloga	Vrijednost
	01,02	-02-	1039/192 207

Broj: 01-2-49-70/17
Sarajevo, 08.06. 2017. godine

Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine
Predstavnički dom
Dom naroda

STRUČNA OBRADA NACRTA ZAKONA O KONCESIJAMA

Komisija za koncesije Federacije Bosne i Hercegovine, kao stručno i nezavisno regulatorno tijelo imenovano od strane Parlamenta Federacije BiH sa nadležnostima određenim u Zakonu o koncesijama ima, između ostalog i ulogu spona između Parlamenta i Vlade Federacije BiH kroz izvještavanje o bilo kom pitanju iz svoje nadležnosti, te je stoga izvršila i Stručnu obradu sa primjedbama i sugestijama na predloženi Nacrt zakona o koncesijama.

1.) U predloženom NACRTU zakona o koncesijama je u **potpunost isključen Parlament Federacije BiH iz oblasti dodjele koncesija** (ni jednom rječju nigdje u NACRTU Parlament nije ni pomenut), iako se radi o prirodnom bogatstvu i javnim dobrima u općoj upotrebi koja pripadaju svim ljudima, koji su birali zastupnike Parlamenta Federacije BiH (što se traži u novoj Direktivi EU za koncesije iz 2014. godine : „DIREKTIVA 2014/23/EU o dodjeli ugovora o koncesiji“).

Nije ostavljena mogućnost da Parlament Federacije BiH:

- donosi Koncesionu strategiju,
- utječe na razvoj koncesione politike i Strateškog plana,
- daje saglasnot na konačnu odluku o dodjeli koncesija za koncesione projekte izuzetno velikog značaja (ni za koncesije koje su od strateškog interesa za Federaciju BiH), kao što je bilo definisano članom 7. Zakona o koncesijama koje je usvojio Predstavnički dom Parlamenta Federacije BiH u maju 2012. godine.

Čak šta više, **nije predviđeno ni izvještavanje Parlamenta Federacije BiH o problematici iz koncesione oblasti, kao što je to u sadašnjem, važećem Zakonu o koncesijama.**

Umjesto, da ove nadležnosti ima Parlament FBiH, sve je to prenesno na Federalno ministarstvo prostornog uređenja.

Tako je članom 42. predloženog NACRTA određeno:

- a) da nadležnost Federalnog ministarstva prostornog uređenja bude koordinacija razvojem koncesione politike u Federaciji BiH,
- b) da ovo ministarstvo priprema trogodišnji plan koncesionih projekata,
- c) vodi Registar koncesija
- d) predlaže Ugovorna tijela za pripadajući koncesioni projekat i uspostavlja procedure za koordinaciju obaveza i tome slično.

2.) U predloženom NACRTU su ostavljena ista rješenja kao što su i u sadašnjem, važećem Zakonu o koncesijama, a pokazala su da ne donose nikakve rezultate.

Naime, i po važećem Zakonu o koncesijama, je definisano da Federalna ministarstva identificiraju potencijalne koncesije, iako u periodu od donošenja Zakona od 2002. godine do danas ni jedan koncesioni projekat nije identificiran od strane bilo kojeg ministarstva (i pored zakonske obaveze i pored stalnog traženja od strane Komisije za koncesije i Parlamenta F BiH).

Isto tako, i po važećem Zakonu, kao i po predloženom definisano je da ministarstva osiguravaju Studije opravdnosti koncesionog projekta, ali do danas nije obezbjeđena ni jedna studija za bilo koji koncesioni projekat (i pored zakonske obaveze i pored kontinuiranog traženja od strane Komisije za koncesije).

I po važećem, Zakonu o koncesijama postupak dodjele koncesije započinje Odlukom ministarstva o provođenju tendera, ali ni jedan tender nije do danas objavljen.

Umjesto da se ovo mjenja, u Nacrtu zakona se predlaže ukidanje stalne, Komisije za koncesije, kao Parlamentarnog tijela, koja je spona između sudionika u procesu koncesioniranja i Parlamenta F BiH i koja je obavljala svoje zakonske obaveze, u granicama svojih ovlasti, ali koje su minimalne i sadašnjim zakonom nedovoljno definisane.

Naime, potrebno bi bilo izmjeniti navedena zakonska rješenja u smislu da sve gore nabrojene radnje obavlja Komisija za koncesije, koja treba da bude stalno tijelo Federacije BiH, imenovano od Parlamenta F BiH s konkretnim zaduženjima, zadacima, obavezama, odgovornostima, ali i ovlastima, preko kojeg će Parlament Federacije BiH ostvarivati punu kontrolu i nadzor u oblasti dodjele općih i javnih dobara.

Treba naglasiti činjenicu da ni jedno ministarstvo nema u svojoj sistematizaciji radnih mjesta ni jednog radnog mjesta, niti izvršioca koji bi se bavio poslovima iz oblasti koncesija, a volonterski je veoma teško obavljati poslove iz ove kompleksne i komplikovane oblasti

3.) - Predloženi oblik „ad-hoc“ komisije za koncesije za svaki pojedini postupak dodjele koncesija (član 41. NACRTA) je improvizacija tenderske komisije. U istoj bi uvijek bio predstavnik Ministarstva prostornog uređenja i predstavnik Ministarstva finansija i bila bi mješavina predstavnika općina, gradova, kantona i federacije (iako se radi o koncesijama iz nadležnosti Federacije, sa puno članova i ista bi se pretvarala u političko tijelo, a ne u komisiju struke i poznavalaca koncesione problematike).

Ovakva komisija za koncesije bi se gasila po dodjeli koncesije, a najvažniji zadatak koji se sastoji u „praćenju cjelokupnog rada koncesionara, od potpisa Ugovora pa da kraja koncesionog projekta“ se, po predloženom NACRTU ne dodjeljuje nikome, što je jedan od najvećih nedostataka ovog Nacrta.

– Ukidanjem stalne Komisije za koncesije bi se potpuno narušilo usaglašeno rješenje na jedinstvenom tržišnom prostoru BiH (postojanje stalne komisije je u Zakonu države BiH i Zakonu RS, a investitori žele ulagati baš na jedinstvenom tržištu, sa ujednačenim Zakonom).

Na jedinstvenom rješenju insistiraju i međunarodne organizacije, kao što je u ovom slučaju:

- USAID, u „PROJEKTU UNAPREĐENJA LOKALNOG RAZVOJA“ (u kome se navodi da implementaciju Zakona o koncesijama u BiH, u RS, i u Federaciji provode Komisije za koncesije kao stalna tijela, s tim da se „ta tijela adekvatno ovlasti Zakonom o koncesijama“,

- IFC (Međunarodna finansijska korporacija), koja je dostavila svoju viziju kompletnog Zakona o koncesijama i u obrazloženju navela: „Komisija za koncesije će biti centralna institucije koja bi odobravalala početak i sprovođenje koncesionih projekata“.

- Isto tako, prema **Zakonu o koncesijama BiH** („Službeni glasnik BiH“, broj: 32/02) u slučaju da se koncesiono dobro prostire na FBiH i Republiku Srpsku i to za osiguranje infrastrukture i usluga, eksproprijacije privrednih resursa i objekata koji služe njihovom iskorištavanju financiranju, projektovanju, izgradnji i održavanju, Komisija za koncesije djeluje u svojstvu Zajedničke komisije za koncesije na nivou Države Bosne i Hercegovine

U tom slučaju Zajednička komisija za koncesije se prema Zakonu o koncesijama BiH sastoji od sedam (7) članova. **Tri člana su iz Komisije za koncesije BiH, a ostali članovi su iz Komisije za koncesije Federacije BiH, Republike Srpske i iz komisije Brčko Distrikta** (primjer trenutnog rada Komisije za Hidroelektrane Novakovići i Zapeće na graničnoj rijeci između dva entiteta Ugar, i mogućeg projekta Koncesione izgradnje puta na Koridoru Vc).

– U Nacrtu Zakona o javno – privatnom partnerstvu je predloženo da **Komisija za koncesije bude istovremeno i Komisija za javno – privatna partnerstva, zbog racionalizacije, a i zbog srodnosti i potpune podudarnosti problematike.** Ovo je prilika da se obje oblasti objedine u jednom stalnom tijelu Federacije BiH.

4.) - U članu 10. predmetnog NACRTA je predloženo da se za koncesione projekte iz nadležnosti Federacije, mora **pribaviti mišljenje Kantonalne vlade** (po važećem Zakonu o koncesijama sada treba saglasnost samo Općinskog vijeća općine na čijoj se teritoriji nalazi koncesiono dobro) što bi usložnjavalo i otežavalo proces realizacije koncesionih projekata. Za ovo nema utemeljenja jer je već članom 8. i članom 9. napravljena podjela nadležnosti za predmete koncesija između kantona i federacije.

5.) - U sadašnjem, važećem Zakonu o koncesijama predmet koncesija su bile „IGRE NA SREĆU“. Sadašnji Nacrt zakona isključuje taj predmet, a susjedne zemlje ostvaruju izuzetno velika finansijska sredstva od koncesionih naknada za predmete koncesije Igre na sreću..

6.) - Tretman postojećih korisnika prirodnog bogatstva, dobara od općeg interesa i obavljanje djelatnosti od općeg interesa opisan članom 63. predloženog NACRTA treba riješiti na drugačiji način da bi bio provodiv i da bi se ostvarile pretpostavke za ubiranje godišnjih sredstava i do 150 mil. KM u budžet Federacije.

IZ STRUČNE OBRADJE SLIJEDE PREPORUKE

A.) Ponuđeni Nacrt zakona o koncesijama predstavlja daleko nepovoljnije i lošije rješenje, nego što je trenutno važeći Zakon o koncesijama, a pogotovo nego Zakon o koncesijama koga je usvojio Predstavnički dom Parlamenta FBiH u maju 2012. godine (ali nikad nije stavljen na dnevni red Doma naroda Parlamenta FBiH), te ne predstavlja dobru osnovu za izradu PRIJEDLOGA Zakona o koncesijama, jer:

1. Nisu ispoštovani akti:

- a) Pravila i postupci za izradu zakona i drugih propisa Federacije BiH iz 2014. godine (sto se vidi iz Hronologije donošenja ovog Nacrta, koji se daje u Prilogu),
- b) Nova Direktiva EU za koncesije iz 2014. godine : „DIREKTIVA 2014./23/EU o dodjeli ugovora o koncesiji“,
- c) Već usvojeni Zakon o koncesijama Federacije BiH od strane Predstavničkog doma iz 2012. god.
- d) Preporuke međunarodnih organizacija

1. **U potpunosti isključen Parlament Federacije BiH** iz procesa dodjele općih i javnih dobara, pa čak i za strateške koncesione projekte od interesa za cijelu Federaciju BiH.

2. **Postoji niz primjedbi i nedostataka.**

B.) Zbog složenosti i multidisciplinarnosti koncesione materije neophodno je da NACRT zakona o koncesijama pripremi interresorna radna grupa osnovana od strane Vlade Federacije BiH, a ne jedno ministarstvo, kao što je bilo u ovom slučaju.

C.) Potrebno je ovoj interresornoj radnoj grupi (IRRG) pripremiti TEZE koje će odražavati osnovna opredjeljenja, na osnovu člana 75. „Pravila i postupaka za izradu zakona i drugih propisa Federacije BiH“(„Službene novine Federacije BiH“, broj:71/14).

D.) U navedenim TEZAMA treba navesti moguće opcije rješavanja problematike iz oblasti koncesija kao što su na primjer:

1. u Nacrtu Zakonu o koncesijama definisati da Parlament Federacije BiH ima aktivnu ulogu u oblasti koncesija donoseći koncesionu strategiju i vršeći kontrolu i nadzor u razvoju koncesione politike,

2. da se želi usaglašen zakon sa Zakonom o koncesijama BiH, te sa Zakonom RS, obzirom na jedinstven tržišni prostor BiH,

3. da li i dalje ostaviti ista zakonska rješenja u pogledu dodjele koncesija od strane ministarstava (da ona i dalje vrše identifikaciju koncesionih projekata, obezbjeđuju studije opravdanosti, objavljuju tendere, ili to prenijeti u nadležnost stalnog radnog tijela Federacije BiH, kojem će to biti osnovna obaveza i trajni zadatak),

4. da IRRG izučiti novu DIREKTIVU EU o koncesijama i o javno – privatnom partnerstvu iz 2014. godine (DIREKTIVU 2014/23/EU) i u Nacrt zakonu ugradi predložena rješenja iz te direktive,

5. definisati Komisiju za koncesije kao stalno radno tijelo Federacije BiH za oblasti koncesija i javno – privatnog partnerstva od tri stalna člana i dva promjenljiva iz općina na čijoj teritoriji se nalazi koncesiono dobro, sa konkretnim zaduženjima, obavezama, zadacima i odgovornostima i ne prepustiti ovako kompleksnu materiju „ad-hoc“ komisijama sastavljenim od predstavnika općina, kantona i Federacije koji bi ovaj izuzetno složen posao obavljali volonterski, uz finansijsku nadoknadu,

6. opredijeliti se koji organ Federacije BiH će imati u trajnoj obavezi „praćenje cjelokupnog rada koncesionara, od potpisa Ugovora o koncesiji pa sve dok traje koncesioni projekat“.



ZAMJENIK PREDSJEDNIKA
KOMISIJE

Ilija Ćorić
Ilija Ćorić

2. HRONOLOGIJA DONOŠENJA NACRTA ZAKONA O KONCESIJAMA

Rješenjem Vlade Federacije BiH V. broj:1093/2015. godine od 27.08.2015. godine imenovan je predsjednik i članovi Interresorne radne grupe (IRRG) **za izradu Nacrta zakona o koncesijama.**

Već na prvom sastanku Predsjednik IRRG, postavio je okvire izrade Nacrta zakona koji su radnoj grupi u svemu bili nejasni i konfuzni.

IRRG je zatražila da se pribavi i dostavi svim članovima Zakon o koncesijama koji je prošao Parlamentarnu proceduru u formi nacrta i prijedloga zakona i usvojen na Predstavničkom domu Parlamenta FBiH, (a koji nije ni postavljen na dnevni red u Doma naroda - iz nepoznatih razloga).

Predsjednik IRRG dostavio je na drugom sastanku svoju verziju radnog teksta „Nacrta zakona o koncesijama u nadležnosti Federacije BiH“ što je bilo potpuno suprotno od onoga što su ostali članovi smatrali kao postavljeni zadatak.

Stav IRRG je da na ovakav način urađena zakonska regulativa u Federaciji BiH ni u kom slučaju ne bi olakšala, odnosno privukla ni strane, a niti domaće investitore.

Pored zauzetog ovakvog stava članova IRRG dalji koncept rada Predsjednika IRRG sveo se na slijedeću metodologiju rada:

* ni sa jednog sastanka nisu rađeni zapisnici o usaglašenim pojedinim tačkama radnog teksta Nacrta zakona

* niti jedna primjedba koju su usvojili ostali članovi IRRG nije uvrštena u tekst nacrta Zakona koji je Predsjednik uporno dostavljao IRRG,

* sastanak je prekidao nakon 15 minuta odražanog sastanka, odnosno u momentu kada se ostali članovi nisu slagali sa njegovim mišljenjem odnosno konceptom (pojedini članovi radne grupe dolazili su na sastanak iz Mostara),

* uporno je dostavljao svoj tekst Nacrta zakona bez obzira što su ostali članovi već definisali pojedine tačke teksta Nacrta zakona.

I pored ovakvog načina rada Predsjednika, IRRG je uspjela uraditi radnu verziju Nacrta zakona, na kojoj se radilo do posljednjeg sastanka.

Na posljednjoj, dvanaestoj sjednici (na kojoj su bili prisutni i predstavnici USAD-a), je zaključeno da se održi još jedan sastanak, skupa sa predstavnicima USAD-a i na istoj bi se ponovo razmotrio član po član do tada razmatranog teksta prijedloga Nacrta zakona o koncesijama, te izvršio dogovor o zajedničkom radu u trajanju od dva do tri dana uzastopno kako bi se objedinjen tekst Zakona završio. Ovo iz razloga što je IRRG imala u vidu protek roka za izradu Zakona.

Međutim, članovi IRRG su iznenađeni „INFORMACIJOM o radu interresorne radne grupe“ koju je uputio i potpisao predsjednik IRRG, bez znanja članova IRRG, samoinicijativno, kao i prijedlogom da Federalno ministarstvo prostornog

uređenja samo nastavi rad na Nacrtu zakona za ovako interdisciplinarnu oblast.

Na osnovu te informacije, Vlada Federacije BiH je na 47. sjednici, (kada sjednicom nije predsjedavao premijer Federacije BiH, nego njegova zamjenica), donijela Zaključak kojim je okončan rad Interresorne radne grupe za izradu Nacrta Zakona o koncesijama, **a određeno Federalno ministarstvo prostornog uređenja da samo izradi prijedlog Nacrta zakona o koncesijama.**

Svi članovi IRRG su saglasni da je oblast koncesija izuzetno složena materija za koju treba znanje iz svih resora (u sastvu IRRG su bila i tri iskusna stručnjaka pravne struke, a i svi drugi su do sada učestvovali u izradi niz zakona).

Samovoljni prijedlog Predsjednika IRRG, da Federalno ministarstvo samo izradi Nacrt zakona o koncesijama počiva, kako on navodi u svojoj Informaciji, na **STICANJU DOJMA DA NEĆE BITI MOGUĆE POSTIĆI USAGLAŠEN TEKST ZAKONA**, što je u potpunosti samo njegova lična konstatacija.

Isto tako je tačno, da je predsjednik stalno izdvajao svoj stav od ostalih članova IRRG što je njegovo pravo, kao i to da nikad nije htio udovoljiti traženju članova radne grupe

da vodi i dostavlja ZAPISNIKE sa prethodnih sastanaka. (O održanim sjednicama Interresorne radne grupe sačinjen je samo jedan zapisnik sa 2. sjednice održane 20.10.2015. godine).

Na ovaj način je došlo da izradu prijedloga **Nacrta zakona za ovako interdisciplinarnu oblast** prema Vladi Federacije je sačinilo samo jedno **ministarstvo**, a ne interresorna radna grupa, kako se inače radi kod donošenja zakona i kako je Vlada prvobitno bila i opredjelila.