

Prof. dr. Kanita Imamović Čizmić
Lejla Ramić, MA iur., stručna saradnica na oblasti pravno-ekonomske nauke / Legal and Economic Area Teaching and Research Assistant
Nihad Odobašić, MA iur., doktorant / Doctoral Candidate
Univerzitet u Sarajevu / University of Sarajevo
Pravni fakultet / Faculty of Law
k.imamovic-cizmic@pfsa.unsa.ba
l.ramic@pfsa.unsa.ba
nihad.odobasic@karanovicpartners.com

UDK 334.72.26+614.2(497.6)

Pregledni naučni rad

**JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO U SEKTORU
ZDRAVSTVENIH USLUGA U FEDERACIJI BOSNE I
HERCEGOVINE I MOGUĆNOSTI INVESTIRANJA U
BOSNU I HERCEGOVINU**

**PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE HEALTH SERVICE
SECTOR IN FEDERATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA AND
INVESTMENT OPPORTUNITIES IN BOSNIA AND HERZEGOVINA**

Sažetak

Javno-privatno partnerstvo (JPP) je organizacijski model isporuke javne usluge u kojem se javni partner udružuje s privatnim u zajedničkoj isporuci javne usluge, čime se stvara dodana vrijednost za obje strane u ovom "partnerstvu". Iz aspekta javnoga partnera smanjuju se javni izdaci, povećava kvalitet i distribucija javnih usluga te smanjuju se agencijski troškovi. Iz aspekta privatnoga partnera benefiti su u ostvarivanju planirane stope povrata, smanjenju troškova podinvestiranosti, smanjenje agencijskih troškova i izbjegavanje rizika prezaduženosti. O korelaciji ekonomskog razvoja i investicija kroz JPP postoje mnogobrojne studije koje su i bile povod za ovo istraživanje. Prema zakonskom okviru u BiH, koji čine entitetski i zakoni kantona, predmet JPP-a može biti i izgradnja, korištenje, održavanje i upravljanje ili rekonstrukcija imovine u svrhu zadovoljenja javnih potreba u oblasti zdravstvene infrastrukture. Cilj rada je istražiti pravne i institucionalne pretpostavke investiranja kroz model JPP u sektoru zdravstvenih usluga u BiH te dati preporuke za unapređenje stanja u oblasti JPP u sektoru zdravstvenih usluga. Rad je pored uvoda i zaključka koncipiran u tri dijela. Prvi dio predstavlja koncizni teorijski okvir u koji se situira predmet istraživanja, drugi dio prikazuje stanje u pogledu investicija u sektor zdravstvenih usluga, a treći dio analizira stanje u oblasti korištenja ovog oblika isporuke javne usluge u BiH. U zaključnim razmatranjima date su preporuke za unapređenje stanja u pogledu unapređenja investicija kroz JPP u sektoru zdravstvenih usluga.

Ključne riječi: javno-privatno partnerstvo, sektor zdravstvenih usluga, investicije, Zakon o javno-privatnom partnerstvu

Summary

Public-Private Partnership (PPP) is an organizational model of public service delivery in which a public partner joins with a private one for a joint delivery of a public service, creating added value for both parties in this “partnership”. From the point of view of the public partner, it decreases public expenditure, increases the quality and distribution of public services, and reduces agency costs. From the point of view of the private partner, the benefits are in achieving the planned rate of return, reducing sub-investment costs, reducing agency costs, and avoiding debt risk. There are numerous studies on the correlation between economic development and investment through PPP, which have led to this research. According to the legal framework in Bosnia and Herzegovina, which is composed of entity and cantonal laws, a subject of PPPs may also be construction, use, maintenance and management or reconstruction of property for the purposes of meeting public needs in the health service sector. The aim of the paper is to explore the legal and institutional assumptions of investing through the PPP model in Bosnia and Herzegovina health service sector and to make recommendations for improving the PPP situation in the health service sector. In addition to the introduction and conclusion, the paper is structured in three parts. The first part represents a concise theoretical framework in which the subject of the research is situated, the second part presents the state of affairs pertaining to investments in the health service sector, and the third part analyzes the current state of the use of this form of public service delivery in Bosnia and Herzegovina. The concluding section makes recommendations for improvements in terms of improving the investment through PPP in the sector of health care services.

Key words: public-private partnership, healthcare sector, investments, Law on Public-Private Partnership (PPP)

1. Uvodne napomene

U osnovnoj ideji, osnivanje javnih privrednih društava čini se radi obavljanja djelatnosti i pružanja usluga od općeg interesa koje su dostupne svim građanima u istoj ravni. Djelovanjem javnih privrednih društava, pored navedenog, kreiraju se pretpostavke za poslovanje drugih privrednih društava i odvijanje ukupnih tokova privređivanja.¹ Razvijene države su osnovno poimanje javnih privrednih društava prevazišle posmatrajući javni sektor kao investicije. Unapređenje ranije operativne aktivnosti države rezultat je, između

¹ Begić, K., 2000. *Ekonomska politika*. Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, str. 223.

ostalog, visokih budžetskih izdataka na ime troškova izgradnje javnih infrastrukturnih projekata, koji su istovremeno nedostadni za osiguravanje standarda kvaliteta i pokriva spektra javnih djelatnosti i usluga.

Stoga su pojedine države, prepoznavši potencijal udruživanja i saradnje dvaju sektora, posegnule za konceptom JPP u izgradnji i održavanju javnih infrastrukturnih projekata. Javno-privatno partnerstvo je vremenom razvijeno u nekoliko modela, što se bez distinkcije svakog pojedinog, a sažeto predstavljeno, temelji na ulaganju privatnog sektora u javni sektor, odnosno javne investicije, pri čemu privatnom sektoru pripada naknada od obavljanja djelatnosti, odnosno korištenja proizvedenog dobra (npr. cestarine). Modeli JPP predstavljaju finansijske instrumente kojima se rasterećuje javna potrošnja i stimuliraju investicije.²

Udaljivši se od teorijskog uklona, implementacija projekata baziranih na modelu JPP ispoljila je određene nedostatke, u prvom redu prekoračenje budžeta i kašnjenja u okončanju projekta.³ Uprkos navedenom, vremenom su nastala izuzetno uspješna javno-privatna partnerstva čiji primjeri opravdavaju optimističnu percepciju partnerstva javnog i privatnog sektora.

Svjetska zdravstvena organizacija definira zdravlje kao “stanje potpunog fizičkog, psihičkog i socijalnog blagostanja, a ne samo odsustvo bolesti ili iznemoglosti”. Odnos između ekonomskog razvoja i zdravlja može se okarakterizirati sa dva termina, a to su “ekonomija zdravlja” i “zdravlje ekonomije”. Perspektiva “ekonomije zdravlja” fokusira se na efekte slabog zdravlja i rane smrti na ekonomski razvoj, te na gubitak produktivnosti. Mnoge države prepoznaju problem finansijskih troškova zdravstvenih usluga i socijalne sigurnosti građana kao i potrebu pružanja kvalitetne zdravstvene usluge te zdravstveni sistem svrstavaju u ključne segmente ekonomije koji ima za cilj očuvanje zdravlja stanovništva. Države širom svijeta prihvataju činjenicu da javno finansirana zdravstvena zaštita, kao dio sektorske politike, iako nesumnjivo ima svoje višestruke značaje, istovremeno može predstavljati ogroman odliv budžetskih resursa koji je teško dugoročno održati. Također, niti jedna država nije spremna da ovaj sektor u potpunosti liberalizira i prepusti tržišnim uvjetima. Stoga se rješenje često vidi u

² Javno-privatno partnerstvo.ba *Uspješno okončan projekat JPP u BiH*. [online] Dostupno na: <<http://www.javnoprivatnpartnerstvo.ba/site/Tekst.aspx?cat=0&txt=616&jezik=bos>> [20. 7. 2021].

³ Harvard Business Review. *What successful public-private partnership do*. [online] Dostupno na: <<https://hbr.org/2019/01/what-successful-public-private-partnerships-do>> [20. 7. 2021].

finansiranju putem JPP.⁴ Privatno pružanje osnovnih javnih usluga ima dugu tradiciju, posebno u velikim infrastrukturnim projektima u prometnom sektoru i pružanju komunalnih usluga. Privatni sektor igrao je presudnu ulogu u razvoju tih usluga u 19. stoljeću, ali u poslijeratnom razdoblju mnogi su uzeti u javno vlasništvo zbog tržišnog neuspjeha.⁵ Privatizacija javnih usluga, a time i u sektoru zdravstva, postala je sve raširenija 1980-ih godina pojavom neoliberalnog konsenzusa. Tržišni neuspjesi i moralni hazard utjecali su na to da sveobuhvatna privatizacija bude odbačena.⁶

Danas u gotovo svim državama pružanje zdravstvene zaštite uključuje neki oblik JPP-a. U državama u kojima se zdravstvena zaštita uglavnom pruža kroz javni sektor, mnogi inputi, poput farmaceutskih proizvoda i usluga podrške, potječu iz privatnog sektora. U državama u kojima je veće učešće privatnog sektora, privatne investicije su regulirane propisima i često praćene finansijskim poticajima.⁷

U Bosni i Hercegovini javno-privatno partnerstvo je zakonski regulirano na nivou entiteta, što znači decentralističku regulaciju ovog instituta bez jasnih makroekonomskih strategija razvoja i djelovanja. Zakonodavni okvir u pojedinim kantonima ažurira se kao rezultat inostrane inicijative i/ili otklanjanja prepreka za realizaciju pojedinačnog identifikovanog projekta u praksi.

Postojeći javni sistemi zdravstvene zaštite u Federaciji BiH, Republici Srpskoj i Brčko distriktu BiH tradicionalno su bazirani na Bizmarkovom modelu u kojem se pristup zdravstvenim uslugama ostvaruje kroz obavezno zdravstveno osiguranje. Osnovni izvor sredstava za sistem predstavljaju doprinosi koji se plaćaju iz plaća zaposlenih, dok su doprinosi koji se plaćaju za druge grupe osiguranika znatno niži. S obzirom na proces starenja stanovništva i rastuću potrebu za zdravstvenim uslugama, sa jedne strane, a nisku stopu zaposlenosti i ograničenu visinu prosječne plaće, sa druge strane, postavlja se pitanje da li je ovakav sistem održiv.

⁴ Meng-Kin, L., 2004. Shifting the burden of health care finance: a case study of public-private partnership in Singapore. *Health Policy*, 69 (1), str. 83-92.

⁵ Crompton, G., 1999. Good Business for the Nation: The railway nationalisation issue, 1921-47. *The Journal of Transport History*, 20 (2).

⁶ McKee, M., Edwards, N., Atun R., 2006. Public-private partnerships for hospitals. *Bulletin of the World Health Organization*. Dostupno na: <https://www.scielosp.org/article/bwho/2006.v84n11/890-896/>.

⁷ McKee, M., Healy, J., ur. 2002. *Hospitals in a changing Europe*. Buckingham: Open University Press.

Sistem zdravstvene zaštite u Bosni i Hercegovini odlikuje izrazita fragmentiranost imajući u vidu činjenicu da je na različite načine organizovan u Federaciji BiH, Republici Srpskoj i Brčko distriktu BiH. U smislu organizacione strukture i upravljanja on djeluje kroz 13 potpuno različitih podsistema, i to na nivou entiteta, kantona u FBiH i Brčko distriktu, “što u značajnoj mjeri komplikuje način na koji se pružaju usluge zdravstvene zaštite, povećava troškove upravljanja i koordinacije te nepovoljno utiče na racionalnost poslovanja zdravstvenih ustanova, prvenstveno kroz prizmu neiskorištenih mogućnosti ekonomije obima.”⁸

Ovaj rad ima za cilj istražiti stanje u oblasti javno-privatnog partnerstva u zdravstvenom sektoru FBiH, identificirati prepreke za korištenje ovog modela finansiranja sektora te dati preporuke za unapređenje. Kako bi se ostvario postavljeni cilj, rad je strukturiran iz dva dijela povezana u jednu cjelinu. Prvi dio pored uvodnog dijela sa osvrtom na teorijski okvir problema obuhvata i analizu regulatornog okvira za JPP u BiH s posebnim osvrtom na Federaciju BiH. Drugi dio se bavi pitanjem javnih investicija u zdravstvenom sektoru u BiH te pitanjem koliko je JPP korišten u ovom sektoru.

Javno-privatno partnerstvo u pravnom okviru Bosni i Hercegovini

Pravna regulacija JPP u BiH odraz je državnog uređenja, što ionako nedovoljno prepoznat potencijal udruživanja dvaju sektora dodatno usložnjava. Premda pravno prepoznat i reguliran institut, implementacija projekata u praksi je skromna i BiH karakterizira mali broj realiziranih javno-privatnih projekata.⁹ Kako pravna regulacija ove oblasti slijedi državno uređenje, u BiH je na snazi 12 zakona iz oblasti JPP, a od toga iz oblasti koncesija njih 14.¹⁰ Zakonski je JPP reguliran na nivou entiteta Republike Srpske, Brčko distrikta BiH i deset kantona u FBiH. Okvirni zakon na državnom nivou nije donesen, što posljedično znači nepostojanje jasnog okvira kojim bi se uspostavili jedinstveni ciljevi i načela koja trebaju slijediti niži nivoi vlasti. Jedan od razloga zbog kojeg nije donesen okvirni zakon je činjenica da su, prema ustavnom rješenju, pitanja pružanja javnih usluga i

⁸ Martić, M., Đukić O., 2017. *Sistemi zdravstvene zaštite u BiH: Finansijski izazovi i opcije za reformu*, Friedrich-Ebert-Stiftung Office in Bosnia and Herzegovina. [online] Dostupno na: <<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/14125.pdf>>.

⁹ Ured koordinatora za reformu javne uprave., 2017. *Vodič za obuku o javno-privatnom partnerstvu*. [online] Dostupno na: <http://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2016/07/B-vodic-web_18_8_2017_6.pdf> [11. 2. 2020].

¹⁰ Ibid.

javne infrastrukture, koja su predmet ugovora o javnom-privatnom partnerstvu, u nadležnosti entiteta i kantona.¹¹

Pored nepostojanja okvirnog državnog zakona, kao posljedice ustavnih nadležnosti, ne postoji niti državna strategija o razvoju JPP-a, što bi na izvjestan način doprinijelo integraciji i utemeljenju praksi postupanja entiteta i kantona u ovoj oblasti.

Putokaz pravne regulacije JPP-a proizlazi iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Bosne i Hercegovine, s druge strane, prema kojem BiH ima obavezu da postojeće zakone uskladi sa pravnom stečevinom Evropske unije u kojoj je ova oblast regulirana Zelenom knjigom. Potencijal saradnje dvaju sektora u Evropskoj uniji je uveliko prepoznat, a podatak koji upućuje na navedeni zaključak o značaju udruživanja javnog i privatnog sektora jeste da “od devedesetih godina 20. stoljeća naovamo u Evropskoj uniji finansijski je zaključeno 1749 JPP-ova u vrijednosti od ukupno 336 milijardi eura“, najvećim dijelom u oblasti saobraćaja, a potom obrazovanja i zdravstva.

Usklađivanje pravnog okvira BiH u ovoj oblasti sa stečevinom u EU determinisano je i drugim faktorima poput “značaja kapaciteta privatnog sektora u Bosni i Hercegovini, odnosno stepena razvoja tržišta, pitanja pravne sigurnosti koja je veoma bitna kako za javnog tako i za privatnog partnera, procedure koje se primjenjuju prilikom dodjele ugovora, kao i potpune transparentnosti cijelog procesa.”¹²

Kao što je prethodno naznačeno, regulacija JPP-a posljedica je složenog državnog uređenja te se zakonski propisi iz ove dinamične i razvojne oblasti donose na nivou entiteta, odnosno RS i deset kantona u FBiH, i Brčko distriktu BiH, zbog čega govorimo o decentralizovanoj regulaciji.

Analizirajući zakonski okvir evidentna je njegova aktualizacija na svim nivoima u recentnoj prošlosti. Ured koordinatora za reformu javne uprave je u 2017. godine pokrenuo projekat *Javno-privatno partnerstvo u BiH*, čiji su glavni korisnici Vlada Federacije BiH, Vlada Republike Srpske i Vlada Brčko distrikta. Osnovni cilj projekta bila je analiza svih zakonskih rješenja, harmonizacija postojećih i kreiranje odgovarajućih zakonskih rješenja na

¹¹ Javno-privatno partnerstvo.ba., *Uspješno okončan projekat JPP u BiH*. [online] Dostupno na: <<http://www.javnoprivatnpartnerstvo.ba/site/Tekst.aspx?cat=0&txt=616&jezik=bos>> [11. 2. 2020].

¹² Fočo, E., 2018. *Javno-privatno partnerstvo u BiH i EU*. Inicijativa za monitoring evropskih integracija BiH. [online] Dostupno na: <<https://eu-monitoring.ba/javno-privatno-partnerstvo-u-bih-i-eu/>> [10.07.2020.].

nivou FBiH i BiH.¹³ Primarni fokus projekta je bio na razvoju zakonodavnog okvira u cilju uspostavljanja odgovarajućeg okruženja za javno-privatno partnerstvo.

Tako je u Republici Srpskoj, kao centralistički uređenom entitetu, na snazi Zakon o javno-privatnom partnerstvu RS¹⁴ čije su izmjene i dopune bile u proceduri od oktobra 2019. godine. Odlučan pravac kreiranja funkcionalnog zakonodavnog okvira u ovoj oblasti potvrđuje činjenica da su izmjene i dopune zakona obuhvaćene punom procjenom utjecaja propisa u cilju obezbjeđenja kvalitetnijih legislativnih rješenja.¹⁵ Opravdanje za izmjene i dopune obrazložene su “u potrebi nastavka procesa otklanjanja administrativno-tehničkih barijera i stvaranja povoljnijeg poslovnog ambijenta za privlačenje investicija kojima bi se realizirali kapitalni projekti za zadovoljenje javnih potreba.”¹⁶ Na 59. redovnoj sjednici Vlade RS utvrđen je Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javno-privatnom partnerstvu u RS.¹⁷ Najavljivane izmjene unesene su u Prijedlog Zakona na način da je proširen krug lica koji mogu biti privatni partneri uz priznavanje prava jedinicama lokalne samouprave da odlučuju o “projektima JPP, odnosno da daju saglasnost na prijedlog projekta i zaključivanje ugovora, ako je javni partner jedinica lokalne samouprave.”¹⁸ Pored navedenog, nastojao se ispuniti kriteriji efektivnosti, stoga je “pojednostavljen i ubrzan postupak odobravanja projekta i smanjen broj faza potrebnih za realizaciju projekta putem javno-privatnog partnerstva.”¹⁹ U međuvremenu, 22. jula 2020. godine, objavljene su izmjene i dopune Zakona o javno-privatnom partnerstvu u RS²⁰. Članom 6 implementirana je ranija najava o proširenju kruga lica koja mogu biti javni

¹³ Javno-privatno partnerstvo.ba., *Uspješno okončan projekat JPP u BiH*. [online] Dostupno na: <<http://www.javnoprivatnpartnerstvo.ba/site/Tekst.aspx?cat=0&txt=616&jezik=bos>> [11.02.2020.].

¹⁴ Zakon o javno-privatnom partnerstvu u Republici Srpskoj. Sl. glasnik RS br. 59/2009, 63/2011 i 68/20.

¹⁵ Vlada RS., 2017. *Održana javna rasprava na Zakon o javno-privatnom partnerstvu u okviru procesa procjene uticaja propisa*. [online] Dostupno na: <<http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/meoi/media/Vijesti/Pages/Odr%C5%BEana-javna-rasprava-na-Zakon-o-javno-privatnom-partnerstvu-u-okviru-procesa-procjene-uticaja-propisa-.aspx>> [10.07.2020.].

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Paragraf. ba., 2020. *Vlada RS: Utvrđen Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javno-privatnom partnerstvu*. [online] Dostupno na: <<https://www.paragraf.ba/dnevne-vijesti/24022020/24022020-vijest1.html>> [10.07.2020.].

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Sl. glasnik RS br. 68/20.

partner²¹ i način učešća javnog partnera²², članom 7 reguliran je predmet JPP²³, a članom 10 definirana je raspodjela najmanje triju osnovnih rizika – rizika izgradnje, rizika raspoloživosti i rizika potražnje, uz obavezu identificiranja svih preostalih rizika u ugovoru.²⁴ Usvajanje i praktični život predloženih promjena učinilo je neizglednim vanredno stanje uzrokovano pandemijom COVID-19.

U Brčko distriktu BiH na snazi je Zakon o javno-privatnom partnerstvu iz 2010. godine bez naznaka za izmjenama i dopunama.

Okvir regulacije JPP-a u Federaciji Bosne i Hercegovine

Na nivou entiteta FBiH zakon nije donesen, ali jeste u svih deset kantona. Prvobitno je 2010. godine izrađen nacrt zakona u FBiH koji je upućen u parlamentarnu proceduru u redovnom postupku. Međutim, zakon tada nije usvojen, ali se potreba za njegovim donošenjem aktualizirala 2017. godine u okviru ranije spomenutog projekta Ureda koordinatora za reformu javne uprave kada je najavljeno donošenje zakona prema kojem bi “nosilac aktivnosti bilo Federalno ministarstvo energije, industrije i rudarstva za taj nivo vlasti i u taj rad bili bi uključeni predstavnici Federalnog ministarstva prometa i komunikacija, Generalnog sekretarijata Vlade FBiH i projekta JPP.”²⁵ Nakon višegodišnjeg čekanja i većeg broja održanih rasprava, edukacija, okruglih stolova i konferencija, u martu 2021. godine u

²¹ Javni partner može biti: a) Vlada Republike Srpske, odnosno nadležno ministarstvo, ili drugi organ republičke uprave, javna ustanova i drugi direktni ili indirektni korisnik budžetskih sredstava, u skladu sa zakonom kojim se uređuje budžetski sistem, fondovi socijalne sigurnosti i javna preduzeća u većinskom vlasništvu Republike Srpske i b) jedinica lokalne samouprave i subjekti u većinskom vlasništvu jedinica lokalne samouprave.

²² Učešće javnog partnera može biti u obliku uloga u stvarima, pravima ili novcu, kroz plaćanje redovne naknade privatnom partneru za njegove usluge. Stvari i prava koja čine ulog javnog partnera mogu biti: pravo građenja, pravo službenosti, te projektna dokumentacija koju privatni partner prihvata.

²³ Predmet JPP je izgradnja ili rekonstrukcija, uz korišćenje, održavanje ili upravljanje javne infrastrukture u svrhu pružanja javnih usluga. Javno-privatno partnerstvo se može realizirati u svim oblastima u kojima javni partner pruža usluge ili su u okviru nadležnosti javnog partnera. Izuzetno od st. 1. i 2. ovog člana, javno-privatno partnerstvo, kao oblik saradnje propisan ovim zakonom, ne može se ostvariti ako bi njegovo uspostavljanje zahtijevalo stavljanje na uvid informacije čije bi otkrivanje ugrozilo bezbjednost Republike.

²⁴ U JPP obavezno se, u prijedlogu projekta kao i u ugovoru, utvrđuje raspodjela najmanje triju osnovnih rizika, i to: rizika izgradnje, rizika raspoloživosti i rizika potražnje. Utvrđivanje raspodjele ostalih rizika koji proizlaze iz konkretnog JPP-a obavezno se identifikuje u ugovoru.

²⁵ Ured koordinatora za reformu javne uprave., 2017. *Na nivou FBiH bit će usvojen Zakon o JPP*. [online] Dostupno na: <<https://parco.gov.ba/hr/2017/05/29/na-nivou-fbih-bit-ce-usvojen-zakon-o-javno-privatnom-partnerstvu/>> [20. 7. 2020].

parlamentarnu proceduru upućen je Zakon o javno-privatnom partnerstvu FBiH.²⁶ Uprkos očekivanjima da će Zakon biti usvojen do kraja 2021. godine, u vrijeme pisanje rada Zakon još uvijek nije stupio na snagu.

U pojedinim kantonima potencijal partnerstva je prepoznat te određene aktivnosti poduzete. Naime, potaknuti željom za realizacijom projekata, na nivou kantona otklanjaju se prepreke i kreiraju se zakonske pretpostavke za implementaciju predstojećih projekata o kojima naznaku imaju vlade kantona.

Slijedeći navedeno, u Tuzlanskom kantonu 2017. godine je Vlada kantona u saradnji sa USAID-om unutar agende projekta naziva *Projekat jačanja institucija vlasti i procesa u Bosni i Hercegovini* pristupila izradi nacrtu novog Zakona o javno-privatnom partnerstvu Tuzlanskog kantona. Premda nedavno usvojen, novi Zakon je u međuvremenu pretrpio izmjene i dopune. Slična situacija je i u Srednjobosanskom kantonu, gdje je, također, uz podršku USAID-a radna grupa radila na izradi zakona o javno-privatnom partnerstvu, koji je 2018. godine usvojen.²⁷

Slijedeći prethodna dva kantona, Unsko-sanski kanton je prepoznao dobru praksu te je u novembru 2019. godine održana javna rasprava o nacrtu Zakona o javno-privatnom partnerstvu.²⁸ Tokom 2021. godine u Kantonu Sarajevo implementirao se projekat “Poboljšanje strateškog upravljanja u KS, kroz realizaciju projekata javno-privatnog partnerstva” u saradnji Vlade Kantona Sarajevo, putem Ministarstva privrede, a uz podršku Projekta integrisanog lokalnog razvoja (ILDLP), zajedničkog projekta Vlade Švicarske i UNDP-a. “Projekat je usmjeren i na izmjene i dopune pozitivnih pravnih propisa, kojima se u KS regulira oblast javno-privatnog partnerstva, jačanje kapaciteta državnih službenika i zaposlenika javnih preduzeća, ustanova i institucija u primjeni modela JPP, kreiranje kataloga projekata koji se potencijalno mogu realizirati kroz primjenu pomenutog modela, kao i javno komuniciranje mogućnosti primjene ovog modela potencijalnim domaćim i stranim investitorima.”²⁹

²⁶ Akta.ba., 2021. *Zakon o javno-privatnom partnerstvu FBiH bi trebao biti usvojen ove godine*. [online] Dostupno na: <<https://www.akta.ba/vijesti/zakon-o-javno-privatnom-partnerstvu-fbih-bi-trebao-bit-usvojen-ove-godine/132707>> [16. 10. 2021].

²⁷ Sl. novine Srednjobosanskog kantona br. 3/18.

²⁸ Ministarstvo privrede USK., 2020. *Javno-privatno partnerstvo USK*. [online] Dostupno na: <http://vladausk.ba/v4/novost/javno-privatno-partnerstvo-usk/1693> [11. 2. 2021].

²⁹ Vlada KS., 2021. *Ministarstvo privrede KS: Javno-privatno partnerstvo je potencijal za poboljšanje strateškog upravljanja u Kantonu Sarajevo*. [online] Dostupno na: <<http://vlada.ks.gov.ba/aktuelnosti/novosti/ministarstvo-privrede-ks-javno-privatno>> [16. 10. 2021].

Predstavljena ažuriranja pokazatelj su identificiranih potreba za aktualizacijom i prilagodbom zakonske regulative, a u cilju iskorištavanja benefita sinergije javnog i privatnog sektora, odnosno identificirani su konkretni projekti čija bi realizacija kroz oblik JPP bila izgledna. Svršishodno je istaći da izmjene i dopune postojeće zakonske regulative JPP i/ili donošenje novih zakonskih rješenja trebaju uspostaviti trajno efikasna rješenja za implementaciju projekata, a ne isključivo projekata čija je realizacija trenutno izgledna.

U tri kantona, prema podacima dostupnim na veb-stranici FIPA-e³⁰, izrađeni su katalozi projekata JPP-a, i to u Zeničko-dobojskom kantonu, Tuzlanskom i Srednjobosanskom kantonu.

Katalog projekata za 2018. godine u Zeničko-dobojskom kantonu³¹ sadrži srednjoročni plan potencijalnih JPP-a projekata u periodu od 2018. do 2020. godine. U srednjoročnom planu potencijalnih projekata predviđeno je osam projekata u oblasti zdravstva od ukupno 54 navedena projekta. Od osam potencijalnih projekta, njih šest tiče se JU Kantonalna bolnica Zenica, i to na odjelima: interventna kardiologija, operativni blok, objekat nuklearne medicine, pružanje usluga Gamma nožem, dogradnja stacionarnog dijela glavne zgrade KBZ blok IV, VI, VII i hemodijaliza. U pogledu stepena razvijenosti projekta za odjele interventna kardiologija i operativni blok postoji adekvatna studija izvodljivosti, za objekat nuklearne medicine i dogradnju stacionarnog dijela glavne zgrade egzistira adekvatno idejno rješenje, za pružanje usluga Gamma nožem postoji adekvatna analiza javne usluge, te posljednji odjel hemodijalize je u stadiju samo ideja. Preostala dva projektu su na području općine Olovo i općine Zavidovići, i to rekreativno-banjski kompleks Olovo i rekreativno-banjski kompleks Zavidovići. Za projekat na području općine Olovo postoji adekvatan idejni projekat, a na području općine Zavidovići radi se o projektu koji je u stadiju ideje.

Katalog projekata za 2018. godinu u Srednjobosanskom kantonu³² kao i u slučaju Zeničko-dobojskog kantona sadrži srednjoročni plan potencijalnih JPP projekata u istom vremenskom periodu (2018-2020) i godišnji plan javno-

³⁰ Agencija za unapređenje stranih investicija u BiH. [online] Dostupno na: http://www.fipa.gov.ba/search/Default.aspx?q=katalog+&searchDepth=0&selectedCategory=0&contentType=0&langTag=bs-BA&template_id=125&pageIndex=1.

³¹ Katalog projekata za 2018. godine u Zeničko-dobojskom kantonu. [online] Dostupno na: http://www.fipa.gov.ba/investiranje/lokacije/local_investment_opportunities/default.aspx?id=12675&langTag=bs-BA [20. 7. 2020].

³² Katalog projekata za 2018. godinu u Srednjobosanskom kantonu [online] Dostupno na: http://www.fipa.gov.ba/investiranje/lokacije/local_investment_opportunities/default.aspx?id=12679&langTag=bs-BA [20. 7. 2020].

privatnih projekata. U oba slučaja u domenu zdravstva obuhvaćena su dva ista projekta, u stadiju ideje, koja se odnose na JU Bolnica Travnik, i to u odjelima: hemodijaliza i radiologija, konkretno unapređenje kvaliteta dijagnostičkih usluga iz oblasti radiologije. Ukupno prepoznatih projekata u katalogu je 30 srednjoročnih i četiri godišnja potencijalna JPP projekta. Godine 2019. Ministarstvo privrede SBK je pristupilo izradi drugog Kataloga projekata za period 2019-2021. godine koji uključuje i godišnji plan javno-privatnih projekata. U posljednjem dostupnom katalogu evidentirana su dva ista, prethodno spomenuta projekta, oba na razini ideje, iz oblasti zdravstva. U oba slučaja se radi o osnovnom modelu JPP-a gdje je za projekat hemodijaliza procijenjeno da iziskuje tri miliona KM, a projekat radiologija iziskuje četiri miliona KM. U 2020. godini Ministarstvo privrede je uputilo javni poziv³³ za dostavljanje trogodišnjih i godišnjih planova potencijalnih projekata u periodu 2020-2022. godine u skladu sa članom 13 Zakona o javno-privatnom partnerstvu SBK³⁴ i članovima 3 i 4 Uredbe o identifikaciji, pripremi, ugovaranju i praćenju implementacije projekata Javno-privatnog partnerstva SBK.³⁵ U 2021. godini objavljen je Katalog potencijalnih projekata na razini SBK za razdoblje od 2021. do 2023. godine. "Katalog se sastoji od 25 potencijalnih projekata javno-privatnog partnerstva za okvirno srednjoročno (trogodišnji) razdoblje od 2021. do 2023. godine i 11 projekata koji se planiraju realizirati u 2021.godini i ima za cilj dati pregled potencijalnih projekata i pobuditi interesiranje javnog i privatnog sektora."³⁶

Posljednji dostupan katalog projekata za 2018. godinu u Tuzlanskom kantonu kao i prethodna dva sadrži prikaz 44 srednjoročna plana potencijalnih JPP projekata za vremenski period 2018-2020. godine i sedam potencijalnih godišnjih JPP projekata. Od 44 srednjoročna plana njih četiri se odnose na sektor zdravstva, i to: JZU Univerzitetski klinički centar Tuzla u oblasti urgentnog centra i višespratne garaže, Centra za radiohirurgiju i Centra za dijalizu.³⁷ Za prvi potencijalni projekat postoji adekvatno idejno rješenje, a

³³ SBK., 2020. *Poziv za dostavljanje trogodišnjih i godišnjih planova potencijalnih projekata JPP za period od 2020. do 2022. godine.* [online] Dostupno na: <https://sbk-ksb.gov.ba/index.php?option=com_k2&view=item&id=1252:poziv-za-dostavljanje-trogodisnjih-i-godisnjih-planova-potencijalni-projekata-jpp-za-period-od-2020-do-2022-godine-2&Itemid=775&lang=bs> [16. 10. 2021].

³⁴ Službene novine Srednjobosanskog kantona br. 3/18.

³⁵ Ibid. br. 7/18.

³⁶ Objavljenom Katalogu nije moguće pristupiti putem web stranice. Vlada SBK., 2021. *Katalog potencijalnih projekata JPP.* [online] Dostupno na: <<https://sbk-ksb.gov.ba/hr/javno-privatno-partnerstvo/katalog-potencijalnih-projekata-jpp-2-2.html>> [16. 10. 2021].

³⁷ Kada je u pitanju srednjoročni plan Ministarstva zdravstva, ovim dokumentom se za JZU Univerzitetski klinički centar predviđaju tri projekta: urgentni centar i višespratna garaža, za

preostala dva su u stadiju samo ideja. Na području općine Srebrenik planiran je projekat uspostavljanja regionalnog centra za dijalizu u Srebreniku, pri čemu je stadij realizacije identificiran na nivou samo ideja. Potencijalni srednjoročni projekat na Kliničkom centru Tuzla koji se tiče urgentnog centra i višespratne garaže ujedno je obuhvaćen i godišnjim planom za 2018. godinu. Navedena praksa u izradi kataloga ocijenjena je kao pozitivna uz izdvajanja sredstava uz iznosu od 100.000 KM u toku 2018. godine za podršku jedinicama lokalne samouprave u pripremi projekata JPP-a za 2018. godinu.³⁸

JPP projekti iz oblasti zdravstva u Federaciji Bosne i Hercegovine

Oblast zdravstva je u nadležnosti entiteta (Republika Srpska), Brčko distrikta i podijeljenoj nadležnosti FBiH i kantona. Zdravstvena zaštita na području BiH formalno se temelji na načelima solidarnosti, sveobuhvatnosti, kontinuiranosti, efikasnosti, dostupnosti i cjelovitog pristupa.³⁹ Sistem zdravstvene zaštite počiva na Bizmarkovom modelu socijalnog osiguranja gdje se finansiranje vrši iz uplaćenih doprinosa u fondove sa javnim upravljanjem, koji onda finansiraju većinu zdravstvenih usluga. Finansijski prihodi koji po ovom osnovu pripadaju javnim pružateljima zdravstvenih usluga često su nedovoljni za finansiranje tekućih troškova i usluga, a naročito za kapitalna ulaganja u medicinsku dijagnostiku i jačanje kapaciteta.

U nekim kantonima u FBiH, jednako kao i u nekim regijama u RS, odnosno u Brčko distriktu BiH, zdravstvene ustanove nemaju materijalne, niti kadrovske uvjete da stanovnicima tih područja obezbijede odgovarajući nivo zdravstvene zaštite.⁴⁰ Premda su postojali pokušaji reforme sistema zdravstvene zaštite, i dalje se stanje nije bitno mijenjalo od 1997. godine, što zdravstveni sistem karakteriše kao skup, finansijski neodrživ i izvor nezadovoljstva građana.⁴¹

što postoji adekvatno idejno rješenje, te Centar za dijalizu i Centar za radiohirurgiju, koji se nalaze samo u formi ideje. Procijenjena vrijednost svih triju projekata je 23 miliona KM. Privredna štampa., 2018. *Predstavljen katalog potencijalnih projekata JPP TK*. [online] Dostupno na: <<http://privrednastampa.ba/predstavljen-katalog-potencijalnih-projekata-javno-privatnog-partnerstva-tk/>> [10. 7. 2020].

³⁸ RTV Lukavac., 2019. *Vlada TK podržala razvoj projekata javno-privatnog partnerstva*. [online] Dostupno na: <<https://rtvlukavac.ba/vlada-tk-podrzala-razvoj-projekata-javno-privatnog-partnerstva/>> [20. 7. 2020].

³⁹ Mujkić, E., 2015. *Sistem zdravstva u BiH – stanje i pravci moguće reforme*. FCJP. [online] Dostupno na: <<http://www.pfsa.unsa.ba/pf/wp-content/uploads/2015/01/Sistem-zdravstva-u-Bih.stanje-i-pravci-mogu%C3%A6-reforme.pdf>> [4. 7. 2020].

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid.

Neki od ponuđenih modela reforme zdravstvenog sektora, kojem se ranije nije poklanjala dovoljna pažnja, jesu:

1. privatizacija u okviru koje je, slijedeći javno-privatno partnerstvo, moguće govoriti o ugovoru o koncesiji,
2. model JPP.

Razmatrati reformu zdravstva u okviru ovih dvaju modela predstavlja jedno od najprihvatljivijih rješenja zbog prirode i načina djelovanja JPP-a, što konkretno znači da promjena vlasništva neće nastupiti, a privatni partner svojim sredstvima gradi, održava i upravlja nekim projektom, te ubire prihode i na kraju ga vraća javnom partneru.⁴²

Za ugovor o koncesiji, kao jednom modelu privatizacije, u federalnom Zakonu o koncesijama⁴³ postoje prepreke, jer je propisano da objekti zdravstvenih ustanova ne mogu biti predmet koncesije, uz mogućnost da predmet koncesije bude pravo obavljanja djelatnosti komunalnih i drugih javnih službi, što se potvrđuje propisom kantona. Stoga kantoni posebnim propisom mogu predvidjeti da predmet ugovora o koncesiji bude javna zdravstvena služba. Na osnovu predstavljenog pravnog okvira, FBiH nema zakon o javno-privatnom partnerstvu već, slijedeći njeno decentralističko uređenje, 10 kantona ima zakon u ovoj oblasti.

Dosadašnja realizacija javno-privatnih projekata u oblasti zdravstva u FBiH je skromna. Situacija nije drugačije ukoliko se posmatra cjelokupni teritorij Bosne i Hercegovine, jer su u ovoj oblasti realizirana dva projekta, i to:

1. Klinika za liječenje dijaliziranih bolesnika Fresenius u Brčko distriktu, koji je realiziran 2011. godine i vrijedi pet miliona eura,⁴⁴
2. Interventna kardiologija u sklopu Kantonalne bolnice Zenica, ugovor potpisan februar 2019. godine.

Na osnovu prethodno navedenog proizlazi da je u FBiH zvanično potpisan jedan ugovor o realizaciji projekta iz oblasti zdravstva, i to ugovor o izgradnji Interventne kardiologije u sklopu Kantonalne bolnice Zenica. Prema dostupnim informacijama, ugovor o javno-privatnom partnerstvu zaključili su direktor Kantonalne bolnice Zenica dr. Rasim Skomorac i generalni direktor

⁴² Ibid. str. 14.

⁴³ Sl. novine FBiH br. 40/02 i 61/06.

⁴⁴ Fočo, E., 2018. *Javno-privatno partnerstvo u BiH i EU*. Inicijativa za monitoring evropskih integracija BiH. [online] Dostupno na: <<https://eu-monitoring.ba/javno-privatno-partnerstvo-u-bih-i-eu/>> [15. 7. 2020].

njemačke kompanije D. Med Healthcare Sven-Axel Krentorz u februaru 2019. godine. Zaključivanju ugovora prethodile su izmjene i dopune zakonskog okvira uz pomoć USAID-a. Stoga dvije godine nakon učinjenih izmjena zakonskog okvira stvorene su neophodne zakonske pretpostavke za zaključivanje ugovora o izgradnji Interventne kardiologije u sklopu Kantonalne bolnice Zenica.

Prema postojećim informacijom, “njemački partner će projektirati, izgraditi, opremiti, održavati i upravljati novim objektom u krugu Kantonalne bolnice Zenica.”⁴⁵ Ugovorena investicija podrazumijeva ugovorni rok od ukupno 27 godina nakon kojeg bi objekat bio predat na dalje upravljanje Kantonalnoj bolnici Zenica. Ukupna investicijska vrijednost projekta iznosi 7,5 miliona KM, te predstavlja tek jedan od JPP projekata koje je Zeničko-dobojski kanton predvidio u katalogu projekata za JPP, koji sadrži 54 projekta vrijednosti od 350 miliona KM. Bitno je istaći da pružanje usluga i servisa koji će biti rezultat JPP-a neće biti ograničeno ispunjavanjem određenih uvjeta, naprotiv dostupnost usluge će biti za sve građane pod istim uvjetima kao što vrijedi za druge javne zdravstvene usluge.⁴⁶

Premda je ugovor potpisan početkom 2019. godine, do novembra 2019. godine nije se pristupilo njegovoj realizaciji zbog postojanja imovinsko-pravnih prepreka.⁴⁷ Prepreke se odnose na prenos prava vlasništva nad zemljištem i objektom sa Grada Zenice na Kantonalnu bolnicu Zenica, odnosno Zeničko-dobojski kanton.⁴⁸ U cilju prevazilaženja navedene prepreke, Grad Zenica je potpisao Prijedlog Sporazuma o međusobnim odnosima u svrhu dogovornog rješavanja imovinsko-pravnih odnosa na zemljištu i pripadajućim objektima u krugu Kantonalne bolnice Zenica.⁴⁹

⁴⁵ KBZ., 2019. *Potpisan prvi ugovor o javno-privatnom partnerstvu u BiH: KBZ dobija interventnu kardiologiju*. [online] Dostupno na:

<http://www.kbze.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=166> [10. 7. 2020].

⁴⁶ Business magazine., 2019. *Javno-privatno partnerstvo: Kantonalna bolnica Zenica dobija interventnu kardiologiju*. [online] Dostupno na: <<http://business-magazine.ba/2019/02/17/javno-privatno-partnerstvo-kantonalna-bolnica-zenica-dobija-interventnu-kardiologiju/>> [15. 7. 2020].

⁴⁷ Imovinsko-pravni odnosi usporili su projekt interventne kardiologije koja treba da se gradi u krugu JU Kantonalna bolnica Zenica po principu JPP-a, a u saradnji sa njemačkom kompanijom D. Med Healthcare AG. Izvor: Akta.ba., 2019. *Investicije na pomolu – rješenje spora za projekat javno-privatnog partnerstva u Zenici*. [online] Dostupno na: <<https://www.akta.ba/investicije/na-pomolu-rjesenje-spora-za-projekt-javno-privatnog-partnerstva-u-zenici/109207>> [15. 7. 2020].

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid. Prijedlog Sporazuma upućen je direktoru Kantonalne bolnice Zenica prim. Rasimu Skomorcu i premijeru ZDK Mirzi Ganiću, na kojima je sada odgovornost za realizaciju investicionih projekata u KB “Zenica”, saopćeno je iz ureda gradonačelnika.

Investicije u sektoru zdravstva

Zdravstvo je jedna od osnovnih javnih usluga u BiH koja ne ostvaruje svoj puni potencijal i ne omogućava kvalitetne usluge građanima. Upravo iz tog razloga sve prisutnija je potreba za omogućavanjem ulaska privatnog sektora s ciljem poboljšane isporuke zdravstvenih usluga. Potreba za privatnim partnerima u sektoru zdravstva temelji se na sve većim rashodima koji obuhvataju starenje stanovništva, porast hroničnih oboljenja, razvoj tehnoloških inovacija u zdravstvu i trend rasta očekivanja samih korisnika u vezi sa pružanjem zdravstvenih usluga. U ovom dijelu rada primarni fokus jeste na postojećim investicijama u okviru JPP-a u sektoru zdravstvenih usluga, kao i potencijalu za daljim investicijama i razvoj.

Investicije privatnih partnera u zdravstvenom sektoru poželjne su iz aspekta javnog sektora s obzirom na to da se na taj način rješava problem nedostatka finansijskih sredstava uslijed budžetskih ograničenja ili drugih faktora.⁵⁰ Iz navedenog razloga u BiH su prisutne investicije privatnih partnera u sektoru zdravstva, a u nastavku su predstavljene najznačajnije investicije i njihov osnovni opis.

1. Međunarodni centar za dijalizu

Prije vremena donošenja zakona o JPP-u, još 2000. godine je privatni partner Euromedic zdravstvene grupacije⁵¹ zaključio multilateralni ugovor sa Fondom za zdravstveno osiguranje Republike Srpske, premijerom, ministrom zdravlja i socijalne zaštite, ministrom za ekonomske odnose i regionalnu saradnju, te direktorom bolnice u Banjoj Luci sa ciljem pružanja usluge dijalize pacijentima u Banjoj Luci i Bijeljini. Uprkos nedostatku konkretnog zakonskog osnova, nadležni Fond zdravstvenog osiguranja je proveo studiju izvodivosti koja je upućivala na liječenje u privatnom sektoru po nižim cijenama.⁵² Ukupna investicija od Euromedica iznosila je 4 miliona eura, a uključivala je izgradnju, rekonstrukciju, te svu medicinsku i nemedicinsku

⁵⁰ Roehrich, J., Barlow, J., Wright, S., 2013. Delivering European healthcare infrastructure through public-private partnerships: The theory and practice of contracting and bundling. U: Professor T.K. Das ur. series:Research in Strategic Alliances, knjiga: Managing Public-Private Strategic Alliances, 1st ed., Information Age Publishing.

⁵¹ Raniji naziv bio je Međunarodni centar za dijalizu.

⁵² Uzunović, N. A., Karkin, Z., *Bajka o javno-privatnim partnerstvima u Bosni i Hercegovini – analiza sektora zdravstva 2013-2014*, Fond otvoreno društvo BiH. s. 11. [online] Dostupno na: <https://osfbih.org.ba/images/Progs/00-16/PDFP/pdfp_14/BHS_90_Nadja-Azra-Uzunovic_Zana-Karkin.pdf>.

opremu.⁵³ Pored ove investicije, Svjetska banka je putem Multilateralne agencije za osiguranje investicija (MIGA) osigurala garanciju u iznosu od 1,28 miliona dolara za osiguranje rizičnog kapitala Euromedica, čime su pokriveni rizici od eksproprijacije, rata, građanskih nemira, kao i garanciju koja je obuhvatala obaveze Fonda za zdravstveno osiguranje RS za pružanje usluga dijalize, što je značilo zaštitu Euromedicu od mogućeg kršenja ugovora.⁵⁴ Zaključeni ugovor podrazumijevao je brojne obaveze na strani Euromedica,⁵⁵ a trajanje ugovora je 2007. godine Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite te Ministarstvo ekonomskih odnosa i regionalne saradnje RS-a produžilo za dodatnih 15 godina.⁵⁶ Dostupni podaci pokazuju kako je usluga dijalize po ovom osnovu u određenom trenutku pružana prema cca 900 korisnika, a imajući u vidu da se na godišnjem nivou pruži oko 150 dijaliza po pacijentu, te da je minimalni trošak po standardnoj dijalizi 110 eura, uz trajanje ugovora na 22 godine, ukupni trošak iznosi cca 330 miliona eura.⁵⁷

Dakle, za početnu investiciju privatnog partnera od 4 miliona eura, javna vlast će po osnovu ugovora o JPP za ukupni period trajanja ugovora od 22 godine isplatiti cca 330 miliona eura. Međutim, pacijenti koji su u centru zdravstvene zaštite su isticali više nedostataka u pružanju navedene usluge, a cjelokupni projekat nikada nije podvrgnut reviziji glavnog revizora RS-a (na način kako to predviđa Zakon o JPP RS-a iz 2009. godine), što dodatno ukazuje na moguće nedostatke u faktičkoj realizaciji JPP-a u zdravstvu.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Uspostavljanje i upravljanje centrima za dijalizu za vrijeme trajanja ugovora, što je značilo da će kupovati i instalirati novu opremu, pacijentima omogućiti jedan obrok dnevno za vrijeme liječenja, preuzeti punu odgovornost za obuku lokalnog medicinskog osoblja i jamčiti povećanje njihovih plaća. Vidjeti više na: Kerschbaumer, K., 2007. Public-private partnerships in Eastern Europe: Case studies from Lithuania, Republika Srpska and Albania. *Eurohealth*, 13 (2) [online] Dostupno na: <<https://www.lse.ac.uk/lse-health/assets/documents/eurohealth/issues/eurohealth-v13no2.pdf#page=10>>.

⁵⁶ Ugovori su zaključeni na period od sedam godina za područje Banje Luke i devet za područje Bijeljine.

⁵⁷ Uzunović, N. A., Karkin, Z., *Bajka o javno-privatnim partnerstvima u Bosni i Hercegovini – analiza sektora zdravstva 2013-2014*, Fond otvoreno društvo BiH. s. 11. [online] Dostupno na: <https://osfbih.org.ba/images/Progs/00-16/PDFP/pdfp_14/BHS_90_Nadja-Azra-Uzunovic_Zana-Karkin.pdf>.

2. Zavod zdravstvenog osiguranja KS i Ministarstvo zdravstva KS

Drugi primjer privatne investicije podrazumijeva učešće privatnih zdravstvenih ustanova sa kojima su Zavod zdravstvenog osiguranja KS (ZZO KS) i Ministarstvo zdravstva KS potpisali ugovore 2010. godine. Cilj ovog JPP-a nije investicija privatnog partnera radi izgradnje zdravstvenih ustanova ili kombiniranja izgradnje zdravstvenih ustanova sa pružanjem medicinskih usluga,⁵⁸ već pružanje određenih zdravstvenih usluga radi smanjenja dugih listi čekanja kod javnih zdravstvenih ustanova. S tim u vezi, takvu vrstu JPP-a moguće je posmatrati i kao drugačiji vid poslovne saradnje. Prema ovom programu ZZO KS i Ministarstva zdravstva KS ukupno dvanaest privatnih zdravstvenih ustanova je zaključilo ugovore, a pažnju javnosti privukla je saradnja sa privatnom zdravstvenom ustanovom pod nazivom Moja klinika. Ova ustanova je prema navedenom ugovoru pružala usluge cjelokupne patohistološke dijagnostike za potrebe Kliničkog centra Univerziteta u Sarajevu osiguranicima zdravstvenog osiguranja u Kantonu Sarajevo. Navedena saradnja omogućila je pružanje navedenih usluga za ukupno 2000 pacijenata u 2013. godini na osnovu čega je Moja klinika od ZZO KS naplatila približno 400.000 eura. Poređenja radi, sve ostale privatne zdravstvene ustanove, njih ukupno jedanaest, u istoj godini po ovom osnovu prihodovalo je 75.000 eura od ZZO KS. O navedenom poslovnom modelu nisu se oglašavali samo istraživački novinari već i Konkurencijsko vijeće BiH⁵⁹ koje je u predmetu iz 2017. godine odlučivalo o usklađenosti ugovora o pružanju porodičnih medicinskih usluga osiguranim licima na teret novčanih sredstava ZZO KS koje su Ministarstvo zdravstva KS i ZZO KS zaključivali sa privatnim zdravstvenim ustanovama. Sve navedeno upućuje kako ovakva vrsta JPP-a nije rezultirala zadovoljavanjem potreba pacijenata niti predstavlja suštinske investicije privatnih partnera u zdravstveni sektor.

⁵⁸ Uopšteno govoreći, postoje tri vrste ulaganja privatnih partnera u pružanje zdravstvenih usluga: obavljanje pomoćnih poslova, izgradnja zdravstvenih ustanova, kombiniranje izgradnje zdravstvenih ustanova sa pružanjem zdravstvenih usluga u ovim ustanovama. Vidi više: Alibegović, D.J., 2014. Uloga javno-privatnog partnerstva u ekonomskoj procjeni racionalnog korištenja resursa u zdravstvu. U: Vehovec, M. ur. *O zdravstvu iz ekonomske perspektive*. Zagreb: Ekonomski institut, Zagreb, str. 345.

⁵⁹ Rješenje po Zahtjevu za pokretanje postupka podnesenom od strane privrednog subjekta Poliklinika "Atrijum" Sarajevo protiv Kantona Sarajevo, Ministarstva zdravstva Kantona Sarajevo i Zavoda za zdravstveno osiguranje Kantona Sarajevo, 21. februara 2017. godine. [online] Dostupno na: <http://bihkonk.gov.ba/datoteka/RJESENJE_ATRIJUM_2102_2017_bos.pdf>

Zaključna razmatranja

U ekonomskoj agendi entiteta i Brčko distrikta javni sektor, uprkos identifikovanoj nedovoljnoj efikasnosti, ne poima se kao investicija niti se potrebna pažnja posvećuje vođenju investicione politike javnog sektora. Za sektor zdravstva u FBiH proces reformi je neizbježan unazad dvije decenije, a kao jedan od predloženih modela na kojem se može zasnivati reforma je javno-privatno partnerstvo. Model JPP-a ne može biti jedini model niti čarobni štapić za rješavanje niza problema zdravstvenog sektora, ali njegovom adekvatnom implementacijom mogu se ponuditi odgovarajuća rješenja.

U analizi predstavljeni katalogi projekata upućuju na zaključak da je većina projekata na nivou samo ideja ili nulta faza. Do sada vršene zakonodavne izmjene i dopune i/ili usvajanje novih zakonskih rješenja pripisuju se projektnim sredstvima i/ili potencijalnom partneru. Tako su entitetski nivoi vlasti, konkretno RS i pojedini kantoni, u okviru UNDP-ovog projekta pristupili izmjenama i dopunama zakonskog okvira radi kreiranja funkcionalnog okruženja za realizaciju projekata ili su pak izmjene i dopune inducirane prepoznavanjem potencijalnog privatnog partnera i projekta kao npr. u Unsko-sanskom kantonu.

Broj realiziranih projekata u oblasti zdravstva ukazuje na skroman razvoj i angažman vlasti u alociranju privatnog partnera i viziji projekta. Na osnovu navedenog, javno-privatno partnerstvo predstavlja pravno reguliran institut koji nije adekvatno zaživio u praksi.

Dosadašnje investicije u sektoru zdravstva su itekako nedovoljne, te postoji ogroman prostor za rast i investicije. Postojeće investicije obilježene su različitim kritikama, te do sada nisu opravdale ugled kakav JPP uživaju van granica BiH. Ipak, mora se priznati kako trenutno nema strateškog odlučivanja za uspostavljanje JPP-a, ne postoji svijest o značaju nadzora JPP-a od zdravstvenih stručnjaka u javnom sektoru, te postoji nedostatak želje za preuzimanjem odgovornosti za nadzor JPP-a. Ipak, po same privatne investitore postoje značajne prednosti kada je riječ o JPP modelu i investiranju u Bosni i Hercegovini, počevši od onih koji se tiču samih prirodnih potencijala kakve su mnogobrojne banje i planinski predjeli bogati kisikom, pa do onih koji se tiču administrativnih barijera, s obzirom na to da se dominantni dio JPP-a ostvaruje pred jedinicama lokalne samouprave, van složenog administrativnog aparata na višim nivoima vlasti.

U kontekstu održivosti JPP-a od obje strane, sa posebnim naglaskom na javni sektor, očekuje se jednak nivo spremnosti i obzirnosti za realizaciju interesa partnera. Do sada je fokus bio na otklanjanju zakonskih prepreka i kreiranju

stimulativnog pravnog okvira, koji predstavlja osnovu zaključenja ugovora. Međutim, ugovor će riješiti bitna pitanja za obje strane (troškove, odgovornosti, dostavljanje, vremenski okvir i sl.), ali za uspješnu sinergiju dvaju sektora potrebna je saradnja predstavnika vlasti sa privatnim partnerom, a što će omogućiti podudarnost interesa i spremnost na dugogodišnje partnerstvo.

Literatura

1. Agencija za unapređenje stranih investicija u BiH. [online] Dostupno na: http://www.fipa.gov.ba/search/Default.aspx?q=katalog+&searchDepth=0&selectedCategory=0&contentType=0&langTag=bs-BA&template_id=125&pageIndex=1.
2. Akta.ba., 2019. *Investicije na pomolu – rješenje spora za projekat javno-privatnog partnerstva u Zenici*. [online] Dostupno na: <https://www.akta.ba/investicije/na-pomolu-rjesenje-spora-za-projekt-javno-privatnog-partnerstva-u-zenici/109207> > [15. 7. 2020].
3. Akta.ba., 2021. *Zakon o javno-privatnom partnerstvu FBiH bi trebao biti usvojen ove godine*. [online] Dostupno na: <https://www.akta.ba/vijesti/zakon-o-javno-privatnom-partnerstvu-fbih-bi-trebao-biti-usvojen-ove-godine/132707> > [16. 10. 2021].
4. Alibegović, D.J., 2014. Uloga javno-privatnog partnerstva u ekonomskoj procjeni racionalnog korištenja resursa u zdravstvu. U: Vehovec, M. ur. *O zdravstvu iz ekonomske perspektive*. Zagreb: Ekonomski institut, Zagreb, str. 345.
5. Begić, K., 2000. *Ekonomska politika*. Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, str. 223.
6. Business magazine., 2019. *Javno-privatno partnerstvo Kantonalna bolnica Zenica dobija interventnu kardiologiju*. [online] Dostupno na: <http://business-magazine.ba/2019/02/17/javno-privatno-partnerstvo-kantonalna-bolnica-zenica-dobija-interventnu-kardiologiju/> > [15. 7. 2020].
7. Crompton, G., 1999. Good Business for the Nation: The railway nationalisation issue, 1921-47. *The Journal of Transport History*, 20 (2).
8. Fočo, E., 2018. *Javno-privatno partnerstvo u BiH i EU*. Inicijativa za monitoring evropskih integracija BiH. [online] Dostupno na: <https://eu-monitoring.ba/javno-privatno-partnerstvo-u-bih-i-eu/> > [15. 7. 2020].
9. Harvard Business Review. *What successful public-private partnership do*. [online] Dostupno na: <https://hbr.org/2019/01/what-successful-public-private-partnerships-do> >. [20. 7. 2021].
10. Javno-privatno partnerstvo.ba *Uspješno okončan projekat JPP u BiH*. [online] Dostupno na: <http://www.javnoprivatnpartnerstvo.ba/site/Tekst.aspx?cat=0&txt=616&jezik=bos> > [20. 7. 2021].

11. Katalog projekata za 2018. godine u Zeničko-dobojskom kantonu. [online] Dostupno na: http://www.fipa.gov.ba/investiranje/lokacije/local_investment_opportunities/default.aspx?id=12675&langTag=bs-BA [20. 7. 2020].
12. Katalog projekata za 2018. godinu u Srednjobosanskom kantonu [online] Dostupno na: http://www.fipa.gov.ba/investiranje/lokacije/local_investment_opportunities/default.aspx?id=12679&langTag=bs-BA [20. 7. 2020].
13. KBZ., 2019. *Potpisan prvi ugovor o javno-privatnom partnerstvu u BiH: KBZ dobija interventnu kardiologiju*. [online] Dostupno na: http://www.kbze.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=166 [10. 7. 2020].
14. Kerschbaumer, K., 2007. Public-private partnerships in Eastern Europe: Case studies from Lithuania, Republika Srpska and Albania. *Eurohealth*, 13 (2) [online] Dostupno na: <https://www.lse.ac.uk/lse-health/assets/documents/eurohealth/issues/eurohealth-v13no2.pdf#page=10>.
15. Martić, M., Đukić O., 2017. *Sistemi zdravstvene zaštite u BiH Finansijski izazovi i opcije za reformu*, Friedrich-Ebert-Stiftung Office in Bosnia and Herzegovina. [online] Dostupno na: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/14125.pdf>.
16. McKee, M., Edwards, N., Atun R., 2006. Public-private partnerships for hospitals. *Bulletin of the World Health Organization*. Dostupno na: <https://www.scielosp.org/article/bwho/2006.v84n11/890-896/>.
17. McKee, M., Healy, J., ur. 2002. *Hospitals in a changing Europe*. Buckingham: Open University Press.
18. Meng-Kin, L., 2004. Shifting the burden of health care finance: a case study of public-private partnership in Singapore. *Health Policy*, 69 (1), str. 83-92.
19. Ministarstvo privrede USK., 2020. *Javno-privatno partnerstvo USK*. [online] Dostupno na: <http://vladausk.ba/v4/novost/javno-privatno-partnerstvo-usk/1693> [11. 2. 2021].
20. Mujkić, E., 2015. *Sistem zdravstva u BiH – stanje i pravci moguće reforme*. FCJP. [online] Dostupno na: <http://www.pfsa.unsa.ba/pf/wp-content/uploads/2015/01/Sistem-zdravstva-u-Bih.stanje-i-pravci-mogu%C3%A6-reforme.pdf> [4. 7. 2020].
21. Paragraf. ba., 2020. *Vlada RS: Utvrđen Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javno-privatnom partnerstvu*. [online] Dostupno na: <https://www.paragraf.ba/dnevne-vijesti/24022020/24022020-vijest1.html> [10. 7. 2020].
22. Privredna štampa., 2018. *Predstavljen katalog potencijalnih projekata JPP TK*. [online] Dostupno na: <http://privrednastampa.ba/predstavljen-katalog-potencijalnih-projekata-javno-privatnog-partnerstva-tk/> [10. 7. 2020].
23. Rješenje po Zahtjevu za pokretanje postupka podnesenom od strane privrednog subjekta Poliklinika “Atrijum” Sarajevo protiv Kantona Sarajevo, Ministarstva zdravstva Kantona Sarajevo i Zavoda za zdravstveno osiguranje Kantona Sarajevo, 21. februara 2017. godine. [online] Dostupno

- na: <http://bihkonk.gov.ba/datoteka/RJESENJE_ATRIUM_2102_2017_bos.pdf>.
24. Roehrich, J., Barlow, J., Wright, S., 2013. Delivering European healthcare infrastructure through public-private partnerships: The theory and practice of contracting and bundling. U: Professor T.K. Das ur. series:Research in Strategic Alliances, knjiga: Managing Public-Private Strategic Alliances, 1st ed., Information Age Publishing.
 25. RTV Lukavac., 2019. *Vlada TK podržala razvoj projekata javno-privatnog partnerstva*. [online] Dostupno na: <<https://rtvlukavac.ba/vlada-tk-podrzala-razvoj-projekata-javno-privatnog-partnerstva/>> [20. 7. 2020].
 26. SBK., 2020. *Poziv za dostavljanje trogodišnjih i godišnjih planova potencijalnih projekata JPP za period od 2020. do 2022. godine*. [online] Dostupno na: <https://sbk-ksb.gov.ba/index.php?option=com_k2&view=item&id=1252:poziv-za-dostavljanje-trogodisnjih-i-godisnjih-planova-potencijalni-projekata-jpp-za-period-od-2020-do-2022-godine-2&Itemid=775&lang=bs> [16. 10. 2021].
 27. Ured koordinatora za reformu javne uprave., 2017. *Na nivou FBiH bit će usvojen Zakon o JPP*. [online] Dostupno na: <<https://parco.gov.ba/hr/2017/05/29/na-nivou-fbih-bit-ce-usvojen-zakon-o-javno-privatnom-partnerstvu/>> [20. 7. 2020].
 28. Ured koordinatora za reformu javne uprave., 2017. *Vodič za obuku o javno-privatnom partnerstvu*. [online] Dostupno na: <http://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2016/07/B-vodic-web_18_8_2017_6.pdf> [11. 2. 2020].
 29. Uzunović, N. A., Karkin, Z., *Bajka o javno-privatnim partnerstvima u Bosni i Hercegovini - analiza sektora zdravstva 2013-2014*, Fond otvoreno društvo BiH. s. 11. [online] Dostupno na: <https://osfbih.org.ba/images/Progs/00-16/PDFP/pdfp_14/BHS_90_Nadja-Azra-Uzunovic_Zana-Karkin.pdf>.
 30. Vlada KS., 2021. *Ministarstvo privrede KS: Javno-privatno partnerstvo je potencijal za poboljšanje strateškog upravljanja u Kantonu Sarajevo*. [online] Dostupno na: <<http://vlada.ks.gov.ba/aktuelnosti/novosti/ministarstvo-privrede-ks-javno-privatno>> [16. 10. 2021].
 31. Vlada RS., 2017. *Održana javna rasprava na Zakon o javno-privatnom partnerstvu u okviru procesa procjene uticaja propisa*. [online] Dostupno na: <<http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/meoi/media/Vijesti/Pages/Odr%C5%BEana-javna-rasprava-na-Zakon-o-javno-privatnom-partnerstvu-u-okviru-procesa-procjene-uticaja-propisa.aspx>> [10. 7. 2020].
 32. Vlada SBK., 2021. *Katalog potencijalnih projekata JPP*. [online] Dostupno na: <<https://sbk-ksb.gov.ba/hr/javno-privatno-partnerstvo/katalog-potencijalnih-projekata-jpp-2-2.html>> [16. 10. 2021].