



Јавност у Србији је ових дана узбуркана причом о изградњи ауто пута од Хоргоша до Пожеге и могућим раскидом уговора о концесији, због тога што концесионар није до предвиђеног рока, 31. марта 2008. године, обезбедио одговарајуће банкарске гаранције. Полемике око тога да ли Србији треба аутопут кроз западну Србију, да ли је концесиони уговор закључен у складу са законом, да ли је тиме оштећена аутономна покрајина Војводина - углавном се користе у политичке сврхе и за међусобне оптужбе, а скрећу пажњу с неких суштинских проблема. Влада је донела одлуку о продужењу рока концесионару да затвори финансијску конструкцију до краја 2008. године. У овом тексту биће дат приказ шта је то концесија, како је важећим законом регулисана ова проблематика, како се у свету спроводи концесиони поступак у саобраћајној делатности, а у циљу спознаје да друге земље не долазе у ситуацију да се о уговору о концесији расправља месецима, а изградња објекта никако да почне.

ШТА ЈЕ КОНЦЕСИЈА

Концесија је право коришћења природног богатства, добара у општој употреби или обављања делатности од општег интереса које надлежни државни орган (концедент) уступа домаћем или страном лицу (концесионару) на одређено време, под одређеним (прописаним) условима уз плаћање концесионе накнаде.

Build - operate - transfer (изгради-користи-предај) концесија је систем изградње или реконструкције и финансирања комплетног објекта, уређаја или постројења, затим његово коришћење и предаја у својину Републике Србије у уговореном року. Концесија у смислу Закона о концесијама укључује све облике овог буилд - операте - трансфер система концесије.

Концесионар гради, одржава и користи објекте и обавља концесиону делатност, то јест користи добра од општег интереса у складу с прописима.

Концесија се може дати на рок до тридесет година. Рок трајања концесије одређује се у зависности од предмета концесије и очекиване добити у обављању концесионе делатности. Приликом одређивања рока, а посебно у случају уступања ексклузивних права, посебно се узима у обзир степен преузетог пословног ризика, потреба за изградњом објеката у почетном периоду, као и потреба за развојем конкурентног тржишта у домену делатности која представља предмет концесије. У стратегији подстицања и развоја страних улагања посебан значај придаје се концесијама као виду сарадње јавног и приватног сектора.

Концесија представља начин обезбеђења инвестиционих средстава, пошто је предвиђено да концесионар може бити инострани партнер. Страно лице које може бити концесионар јесте страно правно лице са седиштем у иностранству, страно физичко лице, или наш држављанин с пребивалиштем, односно боравиштем у иностранству дужим од годину дана.

НЕКА ДОСАДАШЊА ИСКУСТВА У ОБЛАСТИ КОНЦЕСИЈА

Ради обезбеђења средстава за финансирање неких капиталних инвестиција, у 2006. је расписан тендер за концесију за изградњу дела аутопута Суботица - Нови Сад и покренуте су процедуре за концесију за аутопут Ниш-бугарска граница и Хоргош-Пожега, као и за истраживање и експлоатацију разних руда на више локација.

Закон о концесијама је објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“ бр. 55/2003, од 23. маја 2003. године. Доношењем овог закона престаје да важи Закон о концесијама из 1997. године („Службени гласник Републике Србије“, бр. 20/97, 22/97. и 25/97).

На бази старог Закона о концесијама, маја 2000. године била је додељена концесија за изградњу, коришћење и одржавање дела аутопута од Новог Сада до Београда. Ову концесију Влада Републике Србије доделила је конзорцијуму „РАСТ“, који су чинили Београдска банка, ПИМ „Иван Милутиновић“ и „Боровица транспорт“ (две су фирме упутиле понуду). Концесија је додељена на веома кратак рок од шест година. Уговор је

Концесије у Србији

Пише: Ружица Мрдаковић-Цветковић
понедељак, 07 април 2008 23:17

раскинут (због прекорачења рокова, прекидања градње и непоштовања обавеза рачуноводственог извештавања). Овај посао је реализован потписивањем новог уговора Републичке дирекције за путеве с аустријском фирмом „Алпина Мајредер“.

Интересантна је и концесија из 1991. године за изградњу моста преко Дрине – Павловића ћуприје. Ова концесија је додељена на 30 година. Концесионар је финансирао и изградио мост и тако стекао право да наплаћује путарину.

Иначе, прве предратне концесије у Краљевини Србији, односно Краљевини Југославији, додељиване су, углавном, за експлоатацију рудног богатства. После другог светског рата, па све до деведесетих година, у Југославији није било концесија.

ШТА МОЖЕ БИТИ ПРЕДМЕТ КОНЦЕСИЈЕ

Законом о концесијама из 2003. године регулисано је шта може бити предмет концесије.

Предмет концесије може бити:

- истраживање и експлоатација свих врста минералних сировина;

- изградња, обнављање, одржавање и коришћење водопривредних објеката, укључујући и бране и акумулациона језера, система за снабдевање водом и њену дистрибуцију, система за наводњавање и одводњавање;

- изградња, одржавање и коришћење путева или реконструкција, развој, одржавање и коришћење путева;

- изградња, одржавање и коришћење јавне железничке инфраструктуре и

Концесије у Србији

Пише: Ружица Мрдаковић-Цветковић
понедељак, 07 април 2008 23:17

организовање и регулисање железничког саобраћаја или реконструкција, модернизација, одржавање или коришћење јавне железничке инфраструктуре и организовање и регулисање железничког саобраћаја;

- изградња, одржавање и коришћење објеката ваздушног саобраћаја, опреме и аеродрома или њихова реконструкција, модернизација, одржавање и коришћење;

- изградња, одржавање и коришћење објеката речног саобраћаја и лука или њихова реконструкција, модернизација, одржавање и коришћење;

- изградња, одржавање и коришћење телекомуникационих објеката или њихова реконструкција, модернизација, одржавање и коришћење;

- изградња, одржавање и коришћење нафтовода, гасовода, објеката за складиштење, транспорт и дистрибуцију гаса или њихова реконструкција, модернизација, одржавање и коришћење;

- изградња, одржавање и коришћење комуналних објеката ради обављања комуналних делатности;

- изградња, одржавање и коришћење енергетских и других објеката ради производње, чувања, преноса и дистрибуције електричне и топлотне енергије или њихова реконструкција, модернизација, одржавање и коришћење;

- уређивање, обнављање и коришћење обала река и језера;

- изградња, одржавање и коришћење здравствених установа или њихова реконструкција, модернизација, одржавање и коришћење и пружање здравствених услуга;

- изградња спортско рекреативних објеката, спортских терена и простора за спорт и рекреацију, укључујући објекте за рекреацију, спортске и културне активности;

- коришћење термалних извора у здравствене и производне сврхе;

- изградња објеката, реконструкција, модернизација и коришћење постојећих објеката у бањама, п одручјима с природно-лековитим својствима и другим природним вредностима ради њиховог коришћења;

- изградња, одржавње и коришћење објеката туристичке инфраструктуре или њихова реконструкција, модернизација, одржавање и коришћење и друге делатности које су законом одређене као делатности од општег интереса.

Видимо да новим законом о концесији није прописано никакво ограничење и дозвољено је обављање концесионе делатности у циљу експлоатације скоро свих рудних и природних националних богатстава.

КОНЦЕСИЈЕ У ОБЛАСТИ САОБРАЋАЈНЕ ИНФРАСТРУКТУРЕ

Концесија представља модалитет ангажовања приватног сектора у изградњи инфраструктуре, чиме се ослобађају буџетска средства, која могу бити употребљена у друге сврхе. Улога партнерства између јавног и приватног сектора је посебно значајна у изградњи и одржавању саобраћајне инфраструктуре, али и других типова инфраструктуре (водовод, телекомуникације, железница).

Позитивни ефекти концесија су прилив капитала, запошљавање радника и трансфер нових технологија. Али, могу се јављати и одређени проблеми приликом додељивања концесија, који се испољавају и у нашој и у светској пракси. У области саобраћајних концесија проблеми су углавном везани за примену одређених модела аукције (нпр. Демсетсова аукција, која се додељује на фиксни временски период, чиме се ризик

тражње преваљује на концесионара; или Енгелова чилеанска „least present value of revenue “ аукција).

Када је концесија у области путева у питању, ту се ради о својеврсној приватизацији путева.

За разлику од јавне изградње путева, коју финансира влада и где наплата путарине најчешће не зависи од трошкова изградње, у случају концесије концесионар - за време трајања концесије - има право да убира путарине и друге приходе.

КОНЦЕСИЈА АУТОПУТА ХОРГОШ–ПОЖЕГА

Концесија за изградњу, коришћење и одржавање аутопута Хоргош-Пожега дата је шпанској фирми FCC и аустријској „Алпини“, на 25 година. Предмет ове концесије је изградња леве траке аутопута Хоргош-Нови Сад, у дужини од 107 километара и пун профил аутопута од Новог Сада до Пожеге, дужине 148 километара.

Процењује се да је вредност ове инвестиције око 1,5 милијарди евра, укључујући и трошкове експропријације земљишта. Према изјавама министра за инфраструктуру, Велимира Илића, које преносе дневне новине, Република је извршила експропријацију и тиме су створене претпоставке да изградња аутопута отпочне.

По престанку концесионог односа изграђени објект, то јест аутопут, као и уређаји, постројења и друга средства која су у функцији обављања концесионе делатности, постају својина Републике. Концесионар, по престанку концесионог односа, предаје објекте, уређаје и постројења, као и све друге објекте који су предмет концесије, а који су у својини Републике, у стању које обезбеђује њихово несметано коришћење и функционисање.

Начин закључивања концесионог уговора и његови анекси, јавни и тајни, у протеклих неколико месеци попуњавали су ступце дневне штампе, па зато следи приказ на којим је начелима, према важећој законској регулативи, требало спровести поступак. Концесија

се даје на основу претходно спроведеног поступка јавног тендера. Услови, начин и поступак давања концесије заснивају се на начелима једнаког и правичног третмана, слободне тржишне утакмице и аутономије воље уговорних страна. Једнаки правичан третман подразумева забрану дискриминације по било ком основу између учесника у поступку давања концесије и избора концесионара, као и обавезу да учесници имају потпуне и тачне информације о поступку, стандардима и критеријумима за избор концесионара. Ниједан од учесника у поступку избора концесионара не може имати предност над осталима у погледу времена, информација и приступа органима одговорним за поступак давања концесије. Одлуке се доносе на основу унапред објављених и објективних критеријума. Законом је забрањено ограничавање конкуренције између учесника и прихватају се сви учесници чије понуде задовољавају услове прописане законом и концесионим актом. Начело аутономије воље значи слободу уговорних страна да, у складу са законом и другим прописима и добрим пословним обичајима, међусобна права и обавезе уреде по својој вољи.

Због неиспуњења уговорених обавеза у вези обезбеђења средстава за финансирање концесионе делатности, до 31. марта 2008. године, мало је фалило да концесиони уговор буде раскинут.

„ Уговор о концесији садржи одредбе о:

1) уговорним странама, предмету концесије, укључујући опис објеката, уређаја, постројења;

2) року трајања концесије и условима под којим се тај рок може продужити, дужини трајања припремних радњи;

3) **начину и роковима обезбеђивања средстава за финансирање концесионе делатности (финансијски план) и динамици њиховог улагања, висини и начину обезбеђења гаранција за извршавање концесионе обавезе**

4) условима обављања концесионе делатности;

Концесије у Србији

Пише: Ружица Мрдаковић-Цветковић
понедељак, 07 април 2008 23:17

- 5) стандардима производа и услуга, трансферу технологије;
- 6) критеријумима за одређивање цена-тарифа производа и услуга за крајње кориснике;
- 7) концесионој накнади (висина, рокови, услови и начин плаћања);
- 8) правима и обавезама у погледу предузимања мера обезбеђивања опште сигурности, заштите здравља и заштите животне средине као и одговорности за накнаду штете проузроковане угрожавањем опште сигурности и заштите животне средине;
- 9) праву на пренос концесије;
- 10) времену и начину предаје непокретности, објекта, уређаја или постројења и стању у коме се они морају предати;
- 11) условима измена или раскида уговора и њиховим последицама, промењеним околностима и вишој сили;
- 12) начину решавања спорова и примени меродавног права;
- 13) друге одредбе о којима се споразумно договоре уговорне стране.

Уговор о концесији закључују Влада у име и за рачун Републике и концесионар. “ [\(1\)](#)

Влада Републике Србије донела је одлуку да уговор остане на снази и проблем је решен тако што је продужен рок за обезбеђење финансијских средстава. Влада ће

преговарати с Дојче банком (главним финансијером) и концесионаром „Алпина“ и „ПООР“ о корекцији концесионог уговора. Требало би да банка до 30. јуна усклади уговорну документацију и обезбеди наплативе инструменте, како би се могао закључити финансијски уговор. Према расположивим информацијама, за сада је урађена само правна анализа, а израда финансијске, техничке и саобраћајне докуменатције је у току. Према Закону о концесији **Уговор о финансирању** закључују (на основу и у складу с уговором о концесији) концедент и концесионар с банкама и другим финансијским институцијама. Њиме се ближе регулише финансирање концесије и може се предвидети да, у случају покретања поступка стечаја или ликвидације над концесионим предузећем, на предлог банке или друге финансијске институције, концедент мо же донети одлуку о замени концесионара другим концесионаром који испуњава услове предвиђене концесионим актом.

Од концесионог уговора за изградњу пута Хоргош–Пожега користи би требало да има и држава Србија и Војводина и општине кроз које пролази пут. Држава ће убирати приходе од пореза на додату вредност и од концесионе надокнаде, део концесионе накнаде - 35% - припада Војводини, а 5% локалним самоуправама кроз чију територију пролази пут, који - како се планира - треба да буде изграђен до 2012. године. На основу важећег закона, **концесиона накнада** плаћа се у складу с концесионим актом и уговором о концесији и одређује се у зависности од врсте, квалитета, категорије, количине, намене и тржишне цене природног богатства или добра у општој употреби, то јест у зависности од врсте делатности, тржишних услова пословања, дужине трајања концесије, процењеног ризика и очекиване добити (профита). Средства остварена од концесионе накнаде приход су Републике Србије . Уколико се концесиона делатност обавља на територији покрајине - 30% средства концесионе накнаде издвојиће се за финансирање развоја и инфраструктуре аутономне покрајине, а 5% средстава издвојиће се за финансирање развоја и инфраструктуре јединица локалне самоуправе на чијем подручју се обавља концесиона делатност. Видимо да је уговором за концесију аутопута Хоргош–Пожега предвиђено да већи проценат концесионе накнаде припадне Војводини, у поређењу с процентом који је прописан законом, али да ли су средства заиста већа и у апсолутном износу могло би се утврдити тек на бази прорачуна умањења средстава по основу прихода од путарина. Много је непознаница у овом концесионом поступку и не може се реално и тачно заузети став за или против без увида у све релевантне чињенице, али се неки закључци ипак намећу.

ЗАКЉУЧАК

Закон о концесијама у Републици Србији, као што видимо, омогућио је учешће иностраних концесионара на аукцијама и тиме су створене претпоставке за прилив иностраног приватног капитала у делатности које могу бити предмет концесије. Са

становишта смањења државних издатака за ове намене, као и упошљавања радне снаге, концесије имају позитивне ефекте на развој одређених привредних грана, али се поставља питање заштите рудног богатства и необновљивих ресурса од експлоатације.

Сигурно је да би изградњом ауто пута од Хоргоша до Пожеге Србија добила један значајан друмски путни правац, важан за снабдевање градова Западне Србије робом, смањење транспортних трошкова и снижавање цена роба по том основу, али и битан за бржи транспорт становништва. Концесија је добар вид обезбеђења средстава за изградњу овако капиталног објекта саобраћајне инфраструктуре, у условима када је теже добити средства из других извора. Чињеница је да је инострани капитал руковођен првенствено сопственим интересима. А то значи профитом - па улаже у оне гране српске привреде које могу обезбедити већи профит, а посебно су заинтересовани за реекспорт профита.

За инвестирање у капиталне објекте преостају средства међународних и регионалних финансијских организација, које су у могућности да инвестирају крупне инвестиције на дужи рок и могу да „чекају“ да им се уложена средства врате. Па ипак, европске регионалне финансијске организације улажу у оне саобраћајнице које су од интереса за економски развој Европске уније и поспешивање развоја недовољно развијених делова Европе, у циљу развоја европског континента. С тог аспекта њима су интересантније инвестиције у саобраћајнице које пролазе кроз Србију, али повезују земље Европске уније, као на пример коридор Десет, а могли бисмо очекивати и инвестиције у нове модерне саобраћајнице којим ће се преко наше земље повезати земље Западне Европе с новим чланицама Европске уније. Изградња аутопута кроз западну Србију ипак им, с тог становишта, није интересантна, па је зато најреалније било обезбедити средства за ову инвестицију путем концесије. Сигурно је и да би инвестициони радови упослили радну снагу и утицали на побољшање социјалног статуса дела становништва Србије.

Намеће се закључак да је изградња аутопута Хоргош–Пожега неопходност и потреба Србије и да је концесија добар вид обезбеђења средстава за ову инвестицију, али је само остао споран начин реализације концесионог поступка, избор најповољнијег понуђача, начин расподеле концесионе добити и ускраћивање прихода АП Војводини од убирања путарине за алтернативни путни правац, који и после бурних полемика и објављивања дела концесионог уговора и даље остаје под велом тајни. Можда је у поступку додељивања концесије требало свестраније размотрити све аспекте и економске ефекте концесионог уговора. Концесије представљају вид прибављања инвестиционих средстава како из домаћих приватних, тако и из страних извора, а за Србију је корисно да привуче стране инвестиције путем концесија, али на начин који обезбеђује заштиту интереса привреде Републике Србије и заштиту националног богатства.

Концесије у Србији

Пише: Ружица Мрдаковић-Цветковић
понедељак, 07 април 2008 23:17

Фусноте:

1. Закон о концесијама; кад је предмет концесије изградња комуналних објеката ради обављања комуналне делатности, уговор закључују концесионар и надлежни орган јединице локалне самоуправе .