



Transparentnost Srbija
Transparency Serbia

Јавни интерес у блату, диму и под водом

Студија случаја три велика пројекта у Србији

Пројекти јавних набавки, јавно-приватног партнерства и државне помоћи у
Србији – национално законодавство и правила ЕУ насупрот међународним
споразумима

Транспарентност Србија
2016.



Transparentnost Srbija
Transparency Serbia

Јавни интерес у блату, диму и под водом

Студија случаја три велика пројекта у Србији

Пројекти јавних набавки, јавно-приватног партнерства и државне помоћи у Србији – национално законодавство и правила ЕУ на супрот међународним споразумима

Транспарентност Србија
2016.

Садржај

Увод	04
Сажетак.....	06
Међународни уговори и прописи у области борбе против корупције у Србији - Уставни аспект.....	14
Споразум о стабилизацији и прифруживању.....	28
Дим	43
Приказ споразума између Републике Србије и Народне Републике Кине и образложења за њихово доношење.....	43
Претходни уговори.....	45
Споразуми са Кином, примена закона Републике Србије, економски и други ефекти.....	49
Блато	55
Искуства јавне набавке - испумпавање воде и муља са површинског копа.....	55
Вода	63
Београд на води - (медијска) генеза случаја.....	63

Од 2001. године, Република Србија тежи да постане чланица ЕУ. У том контексту, 2008. године, Србија је потписала Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП) са ЕУ, који је ступио на снагу 1. септембра 2013. године. ЕУ и Србија званично су покренуле процес преговора у 2014, а прва поглавља отворена су у 2015. години.

Попут суседних земаља, и у Србији је корупција у јавном сектору веома раширена. На решавању овог проблема делује се кроз бројне законе и политичке планове. Постављање борбе против корупције за један од приоритета, како унутар државе Србије, тако и на плану ЕУ интеграција, резултирало је развојем правила и процедура у областима као што су јавне набавке, јавно-приватно партнерство и државна помоћ. По правилу, закони прописују отворену тржишну угакицу, транспарентност, анализу ефеката, жалбене процедуре и друга средства за заштиту јавног интереса.

Широм света, велики инфраструктурни пројекти носе са собом и озбиљне ризике од корупције. То се не односи само на износ потенцијалне незаконите добити, већ и на могућност да неопажено настану злоупотребе или скривени трошкови пројекта. Политичарима су инфраструктурни пројекти омиљени. Када се остваре, такви пројекти су идеални за политичку промоцију, јер могу импресионирати потенцијалне гласаче. Такви пројекти доносе и неке економске користи, као што су повећање запослености и БДП-а. Док су предности пројеката видљиве, трошкови често остају скривени.

Услед мањка средстава у буџету, инфраструктурни пројекти се по правилу финансирају из кредита узетих од банака или од страних држава. Оваква финансијска конструкција утиче и на законске процедуре које ће бити примењене, јер зајмодавци често инсистирају на примени посебних правила, а зајмопримци то некритички прихватају. Ситуација постаје још компликованија када се примена таквих посебних процедура заснива на закљученим међудржавним споразумима, будући да они имају већу правну снагу од „обичних“ закона.

Европске интеграције такође доносе питање наднационалног карактера ЕУ правила. Међутим, правила која се могу применити на земље кандидате нису довољно детаљна, а исто се може рећи и за правила ЕУ о борби против корупције, генерално. Та правила су углавном постављена широко, као стандарди који се могу тумачити на разне начине. Ипак, јасно је да правила ЕУ фаворизују конкуренцију, отворено тржиште и транспарентност јавних финансија. У том смислу, она могу потенцијално пружити заштиту од опасности које доноси директно уговарање без надметања.

Транспарентност Србија (ТС), део међународне мреже Transparency International, прати област јавних набавки још од 2002. године. У протекле две године бавили смо се и другим врстама јавних уговора, као што су јавно-приватна партнерства и различити облици државне помоћи. ТС прати примену релевантних прописа, али такође заговара промене и унапређење законодавног оквира кроз иницијативе за отклањање уочених слабости и подизање свести јавности о овим питањима.

Ризик од директног преговарања препознали смо одавно и предложили неколико мера за његово уклањање. Између осталог, Транспарентност Србија је предложила да се ова област уреди на одговарајући начин у Националној стратегији за борбу против корупције, која је усвојена 2013. године. Нажалост, одредбе у вези са на међудржавним споразумима којима се заобилази примена домаћих закона, уклоњене су из првог нацрта Стратегије, без образложења.

Транспарентност Србија препознаје могућности које европске интеграције носе за сузбијање корупције и изградњу ефикаснијег правног оквира. Таква правила су вероватно иницијално наметнута како би се заштитили интереси фирми из ЕУ. Међутим, када тржишна конкуренција постане правило, штите се и интереси грађана, зато што они добијају бољи квалитет за новац уложен у инфраструктурне пројекте. ЕУ механизми имају ограничен домет, што је последица недовољне развијености правног система у овој области или претежног значаја који добијају политички разлози када се одређује однос ЕУ према некој од држава кандидата.

Поред питања формалне усаглашености са правилима, предмет нашег мониторинга је такође било питање заштите јавног интереса. Наиме, пре доношења одлуке да се уђе у одређени правни посао, а поготово пре него што се закључи уговор, требало би да постоји анализа исплативости. У идеалном случају, ова анализа би требало да је јавно доступна. Заинтересоване стране, стручњаци као и сви грађани би требало да буду позвани да дају своје мишљење у формулисању политике. Како би ова дискусија била делотворна, анализа би требало да обухвати не само непосредне користи од одређеног решења, већ и трошкове које оно доноси на дужи рок. Осим тога, такве користи треба упоредити не само са ситуацијом у којој пројекта уопште не би било, већ и са потенцијалним алтернативама том решењу (у погледу начина извођења, начина финансирања итд.).

Ова студија показује како је систем функционисао у три случаја јавног уговарања током 2014. и 2015. године. Осим тога, анализа отвара општу дискусију о међународним споразумима и потенцијалним користима од ССП-а у посматраним областима.

Сажетак

Ова студија се бави јавним набавкама, јавно- приватним партнерствима и пројектима државне помоћи у Србији. Домаће и европско законодавство и пракса се преиспитују кроз три случаја, три велика инфраструктурна пројекта. Нарочита пажња је усмерена на међународне споразуме који се користе као механизам за избегавање примене антикорупцијских одредаба домаћих закона.

Анализа објашњава на који начин је систем функционисао у три студије случаја где су уговори закључени у 2014. и 2015. години. Поред тога, анализа разматра међудржавне споразуме и потенцијалну корист од Споразума о стабилизацији и придруживању у посматраним областима.

Пажња је такође усмерена на уставне одредбе које се тичу међународних правних аката и праксе Уставног суда Републике Србије. Уставне одредбе омогућавају да се односи између потписница споразума уреде другачије него што би то било применом домаћег законодавства, под условом да то није у супротности са другим нормама самог Устава. Када је реч о пракси, било је само десетак случајева у којима је оспоравана уставност одредби међународних споразума, али су све ове иницијативе одбачене.

У студији је детаљно објашњен један такав случај. Одлука је посебно занимљива зато што је реч о оспоравању уставности појединих одредаба такозваног „нафтно-гасног споразума” између Републике Србије и Руске Федерације. Тај споразум је руској страни омогућио доминантну позицију у највећој српској нафтној компанији по повољним условима.

Анализом тог покушаја оспоравања међудржавног споразума, дошли смо до закључка да су се постојеће норме Устава Србије показале као недовољне да ограниче вољу народних посланика, ако су ови спремни да прихвате директни договор о продаји државне имовине. Уколико се не може оспорити поступак директног преговарања пре одлучивања о јавним средствима, и уколико није могуће правно се супротставити одлукама Скупштине и Владе које имају штетне економске ефекте, то значи да Устав не штити од настанка такве штете чак и када би оне биле енормне. Хипотетички, Народна скупштина би могла да потврди и међудржавни споразум којим би Србија продала за само 1 долар сву јавну својину коју поседује, или споразум путем којег би се Влада задужила 1.000 милијарди долара, под било каквим условима.

У студији се анализирају и обавезе Србије које проистичу из Споразума о стабилизацији и придруживању. Одредбе других међународних споразума које је Србија потписала до

сада са другим земљама нису у супротности са делом ССП који наводи обавезе или ограничења за Србију. Изузетак би могле бити поједине активности које се спроводе на основу билатералних договора и обезбеђивање државне помоћи за јавна предузећа. У овом погледу, једно од кршења ССП је већ констатовано у Извештају Европске комисије о напретку Србије на путу евроинтеграција за 2014. – да извештај о додељеној државној помоћи није био објављен/достављен ЕК. Међутим, у појединим областима, попут енергије или иностраних инвестиција, за које је у ССП, уместо забрана и обавеза, установљен принцип сарадње, могло би доћи до ситуације у којој поступање Србије може бити оцењено као несагласно са фундаменталним циљевима ССП-а.

По питању инфраструктурних објеката у начелу, студија наглашава да они носе озбиљан ризик од корупције. Међутим, такви пројекти су омиљени политичарима. Када се започну, а поготово када се доврше, они су идеални за политичку промоцију, будући да могу да импресионирају потенцијалне гласаче. Они такође, доносе одређене економске користи, попут пораста запослености и БДП. Док су користи од таквих пројеката видљиве, трошкови често остају скривени.

Пре него што се одлука о коришћењу одређене правне процедуре донесе, а нарочито пре потписивања уговора, требало би да се уради анализа трошкова и користи. Анализа не би требало да представи само тренутне користи од одређеног решења, већ такође и дугорочније трошкове. Штавише, такве користи би требало упоредити не само са стањем пре имплементације пројекта, већ и са потенцијалним алтернативама. Такве анализе би требало и објавити.

Један од три проучавана случаја у овој студији се односи на изградњу блока Б термоелектране Костолац, на основу споразума између Републике Србије и Народне републике Кине из 2009. године.

Закон, који је усвојен 2015, потврдио је споразум о зајму за привилегованог купца за другу фазу пројекта „Термоелектрана Костолац Б“. Прва фаза је укључила ревитализацију два постојећа блока Б1 и Б2, од 350 MW сваки, пројекат десумпоризације за два постојећа блока, и другу фазу конструкције новог блока Б3. Приближна цена имплементације целог пројектног пакета је договорена за износ од 1,060,230,000, америчких долара од којих се 344,630,000 долара односи на прву фазу, а 715,600,000 долара на другу.

Оквирни споразум о економској и техничкој сарадњи у области инфраструктуре потписан између Владе Републике Србије и Владе Народне Републике Кине из 2009, са амандманима из 2013, у преамбули наводи, између осталог, да је циљ био „унапређење сарадње ... **у сарадњи са њиховим националним законодавством и одредбама овог**

Споразума." Другим речима, Споразум би требало тумачити тако да одступање од националног законодавства буде изузетак, а не циљ.

Члан 5. основног Споразума, међутим, уређује изузетке од примене Закона о јавним набавкама и Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама (ЈПП). Ово се постиже очекивањем да релевантна кинеска гранска удружења **могу да предложе квалификоване извођаче за учешће у пројекту**, и да се земљи која спроводи пројекат преда листа препоручених извођача.

Члан 5. не искључује аутоматски примену целог Закона о јавним набавкама, али искључује његове кључне одредбе, наводећи да „споразуми, уговори, програми и пројекти припремљени у складу са Споразумом на територији Републике Србије **не подлежу расписивању јавног тендера за спровођење инвестиционих пројеката и набавку робе и услуга, уколико није другачије прописано тржишним уговором.**“ Дакле, може бити примењено начело конкуренције, али само ако је планирано одређеним споразумом. Поред одсуства примене Закона о јавним набавкама Републике Србије, ове одредбе искључују обавезу расписивања тендера на другим основама и на други начин (нпр. применом кинеских прописа или неке друге процедуре). Члан 7. српског Закона о јавним набавкама такође назначавача да се овај закон не примењује када се набавке спроводе на основу међудржавних споразума.

Интересантна је чињеница да је један од наведених аргумената за закључивање овог споразума „велики дефицит Србије у трговини с Кином.“ Остаје нејасно на који начин би овај дефицит могао бити умањен привлачењем кинеских инвестиција у Србију према усвојеном моделу, будући да овај модел укључује набавку робе из Кине, плаћање кинеским компанијама да ураде посао и слично.

И основни споразум и два анекса су предати на ратификацију уз напомену да они не стварају обавезе за буџет Републике Србије. Ова тврдња је у основи нетачна, нарочито за Анекс 2, који наводи изузетак од ПДВ и царинских обавеза што се свакако одражава негативно на будуће буџетске приходе. Образложењима ових нацрта закона такође недостаје обавезни део - изјава о усаглашавању са регулативом ЕУ.

Образложење споразума о зајму за другу фазу пројекта у Костолцу наводи да су споразуми били економски исплативи. Међутим, такав закључак се није могао недвосмислено извући на основу објављених докумената. У образложењу се не наводи која би била директна финансијска корист од реализације пројекта и у којој мери би она превазишла вредност одобреног зајма са каматом и донела додатне користи. Да би се спровела анализа исплативости зајма, потребно је узети у обзир и друге параметре, који су остали

непоменути у образложењу предлога закона.

Уколико би се прихватила веома вероватна претпоставка да је Србија добила зајам под повољним условима (када се изоловано посматрају камата и период отплате), остаје питање да ли ће ови позитивни ефекти бити надјачани другим уговорним обавезама? Споразум предвиђа ангажовање компанија из земље зајмодавца, што елиминише потенцијалну конкуренцију која би могла да да повољније понуде на тендеру. Споразум такође наводи да „роба, технологија и услуге које ће бити прибављене средствима из зајма морају бити прибављене највећим делом из Кине, према комерцијалним уговорима”.

У прилог томе, Споразум предвиђа изузеће од ПДВ и царинских дужности на увезену опрему, што такође носи негативни утицај на јавне приходе. Тај фактор мора бити такође подвргнут преиспитивању приликом установљавања економске исплативости уговора.

Још један аспект економског виђења споразума о зајму односи се на алтернативна решења предмета набавке – нпр. колико би коштало да се уложи у друге изворе енергије који би могли да обезбеде исти ниво енергетске стабилности земље, запослења и слично. Такође, треба узети у обзир обавезе Србије преузете по питању извора енергије који мање загађују, а које нису поштоване овом инвестицијом. Напротив, чак ће бити потребне и додатне инвестиције за „алтернативне изворе” енергије, будући да ће обим производње струје из термоелектрана на угаљ порастати након изградње нове термоелектране.

Како би сазнала више о аргументима Народне скупштине, Владе и ЕПС приликом прихватања овог правног аранжмана, Транспарентност Србија је затражила додатна документа од органа власти. Основ за захтев је била тврдња Владе из образложења закона о зајму: **финансијска анализа израђена на основу студије о исплативости је показала да је имплементација друге фазе економски одржива и исплатива.**

Међутим, једини документ на који се позивају релевантна министарства и јавна предузећа је „*The bankable feasibility study on construction of the new unit rated 350 mw at the location of thermal power plant Kostolac B*”. Ову студију је припремио „Енергопројект“ у децембру 2013. за потребе ЕПС. Овај документ је детаљно анализиран у Студији. Закључак је да је већина кључних питања остала неодговорена. **Ни понуда кинеске компаније ни услови зајма нису упоређени са другим могућим решењима изградње и финансирања исте термоелектране.** Стога, све и да је ова студија изводљивости расправљана у Народној скупштини заједно са уговором, ни посланици, ни грађани не би знали ништа више о исплативости овог инвестиционог модела.

Други случај који се разматра у оквиру студије је јавна набавка испумпавања воде и муља

са површинског копа, поплављеног у поплавама 2014 године. Површински коп предузећа „Колубара“ поплављен је милионима кубних метара воде и блата. „Колубара“ је користила сопствену опрему да уклони воду, али то није било довољно. Организована је јавна набавка испумпавања воде и муља, а неколико месеци касније фирма изабрана у надметању је почела са радовима. Информације о финансирању тог пројекта су биле контроверзне, нарочито по питању улоге Светске банке. Иако је процедура јавних набавки организована по домаћем Закону, поједини државни функционери су тврдили да је тендер спроведен јер је Светска банка инсистирала на томе.

Случај „Колубара“, детаљно представљен у студији, открио је недостатке у систему јавних набавки, који су се могли отклонити правним средствима.

Наиме, у овом случају наручилац је претрпео штету која превазилази вредност саме јавне набавке која је спроведена у сврху њеног отклањања. Према појединим проценама ЕПС-а (које су вероватно прецењене), штета је износила око један милион евра дневно, а укупна вредност посла закљученог са спољним партнерима је била око 15 милиона евра. Када би процене ЕПС-а биле тачне, 15 дана утрошених на спровођење процедура јавних набавки би коштало као целокупна набавка. Иако у овом случају процена штете вероватно није била у потпуности тачна, очигледно је да постоји системски проблем и да би се такав случај могао десити у вези са неком другом набавком.

Стога, са становишта ефикасног коришћења јавних ресурса, што је један од принципа Закона о јавним набавкама, могу постојати оправдани разлози да се набавка спроведе што пре, чак и када то може резултирати нешто већом ценом. Важно је напоменути да такве ситуације могу настати и када набавке нису узроковане штетом од природних катастрофа, већ услед других разлога, на пример, када је познато да ће цена појединих добара значајно порастати током периода потребног да се припреми и спроведе јавна набавка. Међутим, Закон о јавним набавкама не садржи **одредбу на коју би се могао позвати наручилац који жели да на најбољи начин искористи јавне ресурсе**. Наравно, са могућом применом таквог изузетка, законодавци би морали да буду јако опрезни како би смањили злоупотребу на најмањи могући ниво.

Транспарентност Србија је током 2015. промовисала и предложила низ других законских решења која би допринела решавању ових проблема. Неки од тих предлога инспирисали су промене Закона, усвојене у августу 2015.

Трећи случај који је обрађен у студији је амбициозни план изградње „Београда на води“, пројекат који, како је оригинално најављено, вреди око 3 милијарде евра.

Транспарентност Србија је анализирила питање примене закона, транспарентности, располагања јавним ресурсима у оквиру овог јавно-приватног партнерства и потенцијалне ризике од корупције. Пројекат је први пут споменут 2012. године, као део кампање Александра Вучића за градоначелника Београда. У то време, он је тврдио да ће пројекат коштати локалну самоуправу око 125 милиона евра, али да би „**град требало да добије 451 милион евра од такси за изградњу земљишта.**” Он је такође тврдио да је било око двадесетак инвеститора заинтересованих за реализацију овог пројекта. Посао је закључен без јавног надметања, након преговора са само једним инвеститором, без плаћања такси на изградњу земљишта, и са уговореним улагањем од 150 милиона долара, уместо 3 милијарде евра. Све то је рађено на основу Споразума о сарадњи између Владе Републике Србије и Владе Уједињених Арапских Емирата. На тај начин је избегнуто коришћење антикорупцијских одредби, оруђа и механизма из Закона о ЈПП. Није направљена студија која би објаснила избор ЈПП уместо неког другог облика реализације пројекта, није било **процене тошкова и анализе добијене вредности у поређењу са уложеним средствима**, није било спецификације финансијске прихватљивости ЈПП за орган јавне власти, **спецификације по питању финансирања пројекта** и доступности средстава, **планиране расподеле ризика**, праћене **анализом економске ефикасности предложеног пројекта**, прецизирања модалитета и износа залога коју обезбеђују партнери на пројекту. Нису примењени ни механизми мониторинга и реализације уговора и обавеза, који укључују (према Закону о ЈПП) редовно, шестомесечно извештавање.

Анализа детаљно приказује све кораке који су начињени у овом пројекту, почев од од прве политичке кампање из 2012, преко доношења посебног закона и измене стратешких докумената како би се уподобили жељама инвеститора, до потписивања уговора и петомесечне борбе за његово објављивање.

Препоруке:

Имајући у виду правни оквир, праксу примене закона (нарочито у случајевима који су представљени у Студији), достигнути ниво борбе против корупције, ризике од корупције, као и актуелну Стратегију за борбу против корупције, Транспарентност Србија предлаже:

1. Увођење уставних ограничења за преузимање финансијских обавеза: У српском законодавству постоје одређена ограничења у располагању јавним средствима и преузимању обавеза. У питању су ограничења висине укупних обавеза које се могу преузети и обавезе у погледу процедура које морају да претходе закључивању уговора. Тако, у Закону о буџетском систему прописана је горња граница јавног дуга одмерена према БДП; правила о јавним набавкама и правила о јавно приватном партнерству и кон-

цесијама указују на поступак који треба спровести пре него што се сме закључити уговор. Међутим, ова ограничења се крше кроз друге законе. Пример за то су закони путем којих се одобрава задуживање државе и издају гаранције за зајмове јавних предузећа, међународни споразуми који омогућавају да јавне набавке буду уговорене или јавна средства продата унапред одређеној компанији или партнеру из унапред одређене земље. Слично томе, међудржавни споразуми омогућавају и закључивање јавно-приватног партнерства без надметања (нпр. формирање заједничког предузећа Србије и стране државе). Одсуство уставног ограничења чини немогућим да се успешно оспоре чак и они акти који могу довести до непропорционално великих обавеза за будуће генерације и до одрицања од вредних јавних средстава, зарад краткорочне добити.

2. Антикорупцијски механизми из домаћих закона (попут Закона о ЈН, Закона о ЈПП) би требало да се користе чак и када су уговори или улагања засновани на међународним споразумима.

Закључивање јавно-приватног партнерства (ЈПП) на основу међународног споразума, без примене Закона о ЈПП, без конкуренције и без било које обавезе за праћење и извештавање представља проблем са становишта успостављања транспарентног система ЈПП. Међудржавни споразуми омогућају да се не примене антикорупцијски механизми из домаћих закона. Међутим, међудржавни споразуми обично не забрањују примену тих механизма. Када је реч о пројектима од великог политичког значаја за власт, упитно је да ли се може уклопити економски интерес државе и политички интерес владајуће партије.

Дакле, у области ЈПП, неопходно је:

1. Применити антикорупцијске механизме из Закона о ЈПП, чак и у случајевима где су дозвољени изузеци од закона (нпр. међународни уговори);

2. Допунити Закон, како би студије изводљивости за ступање у ЈПП постале обавезне за све облике ЈПП и да би се успоставио механизам контроле испуњења ове обавезе;

3. Измена правног статуса и одговорности Комисије за ЈПП (проширење надлежности, укључујући праћење испуњавања обавеза приватних партнера, професионализација менаџмента и стручних служби, итд.).

3. Прављење и објављивање анализе финансијских користи од зајма који је добијен као део међународног пакета (зајам+инвестиција+запошљавање одређених извођача)

Када је Народна скупштина ратификовала „кинески зајам“ за „Костолац“, народни посланици су се такође сложили да послове изводи компанија из Народне Републике Кине. У образложењу акта који је упућен скупштини, пише да је урађена анализа исплативости, која је наводно доказала да је овај аранжман („зајам - јавна набавка извођача искључиво из Кине“) повољан по српску страну.

Транспарентност Србија је упитала Министарство финансија (које је припремило нацрт закона о потврђивању зајма) за копију анализе. Обавестили су нас да не поседују тај документ и упућени смо на даље обраћање Министарству енергетике. Они су нас упутили на ЕПС. Анализа коју нам је доставио ЕПС садржи само информације о потенцијалним користима од пројекта, али не и поређење са алтернативним моделима финансирања пројекта. Сматрамо да би анализе које узимају у обзир алтернативна решења за исти проблем требало да постану обавезни елемент документације на основу које се одобрава кредитни аранжман.

4. У процесу преговора за придруживање Србије ЕУ, мора се обратити више пажње на међународне споразуме који, не само да дозвољавају избегавање примене домаћих процедура, већ такође ограничавају конкуренцију и уводе, у скривеном облику, државну помоћ, преко кредитних гаранција за државна предузећа.

5. У вези са препоруком број 4, Транспарентност Србија такође препоручује проактивни приступ Комисије за контролу државне помоћи по питању кредитних гаранција за државна предузећа.

Национални програм за испуњавање ЕУ препорука из 2013 је садржао такву меру: „Комисија за контролу државне помоћи би требало да обрати посебну пажњу на праћење расподеле државне помоћи државним предузећима и предузећима која пружају услуге од општег економског интереса, како би, ако државна помоћ није пријављена, покренули процедуру и накнадну контролу по службеној дужности“. Транспарентност Србија је у прошлости истакла неколико примера расподеле средстава државним предузећима који су имали карактеристике државне помоћи, а нису били предмет разматрања Комисије (гаранције за зајмове јавним предузећима).

Међународни уговори и прописи у области борбе против корупције у Србији – Уставни аспект

Устав Републике Србије¹, у члану 194. уређује хијерархију домаћих и међународних општих правних аката. У ставу 1. се предвиђа да је правни поредак Републике Србије јединствен. У ставу 2. се каже да је Устав највиши правни акт Републике Србије, а у ставу 3. да сви закони и други општи акти донети у Србији морају бити сагласни са Уставом. Став 4. прописује да су „потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права“ део правног поретка Републике Србије. Потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности са Уставом. Најзад, у ставу 5. се прописује да закони и други општи акти не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима, ни са општеприхваћеним правилима међународног права.

Ова уставна одредба омогућава да се споразумом са страном државом односи уговорних страна уреде другачије него што би то било уз примену националних прописа (закона), само ако то није у нескладу са другим нормама самог Устава. Пракса Уставног суда у вези са овим питањима није нарочито богата. Наиме, било је свега десетак случајева у којима је оспоравана уставност одредаба неког међународног уговора и све те иницијативе су биле одбачене (поступак по још неколико иницијатива поднетих током 2014. и 2015. год., је још у току).

У контексту уговора разматраних у овој анализи, нарочито је занимљива одлука о неприхватању иницијативе којом је оспорена уставност појединих одредаба такозваног нафтно-гасног споразума између Републике Србије и Руске Федерације. Иницијативом су биле оспорене одредбе члана 9., члана 10. став 2, члана 11. алинеја 4. и члана 12. став 2. Споразума који је Народна скупштина потврдила Законом о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Руске Федерације о сарадњи у области нафтне и гасне привреде („Службени гласник РС - Међународни уговори“, број 83/08).

Оспорени међународни споразум регулише неколико инструмената сарадње између Србије и Русије. У домаћој јавности често се могло чути тумачење овог споразума представљајући позитивне аспекте за Србију од овог пројекта који се огледају у стабилности снабдевања гасом кроз пројекат „Јужни ток“, приходима од транзитних такси и општем развоју зависних индустријских грана. Са друге стране, Руска компанија ће стећи доминантан положај у највећој Српској нафтној компанији под врло повољним условима. Према подацима из званичних финансијских извештаја², цена плаћена за половину компаније била је приближно једнака њеном двогодишњем приходу.

¹ http://paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html

² Ипак, ови финансијски извештаји су каснијим извештајима стављени под озбиљне сумње.

Остале користи су обухватале ниске таксе за експлоатацију изворишта нафте и гаса у Србији.

Иако се тако нешто не наводи у уговору, у јавности су се могла чути и тумачења да овај споразум није заснован само на обостраном економском интересу, већ и на политичком интересу. Наиме, Србији је била потребна подршка у њеним напорима за очувањем јужне покрајине, чији политички лидери су прогласили независност. У овом случају, Русија је подржала ставове Србије, док то није био случај са САД и већином европских држава.

Правно посматрано, овај скуп споразума односио се на неколико различитих правних послова. Да није било закљученог међународног споразума, прописи који би били примењени на ове споразуме би се значајно разликовали. На пример, на основу Закона о приватизацији постојала би отворена тендерска процедура и конкуритивни поступак за куповину акција у Нафтној индустрији Србије (НИС). Као што је навео представник надлежног министарства „продаја акција без конкуренције би била незаконита“³.

Уставни суд је оценио да су наведене одредбе у складу са Уставом.

Уставни суд је оценио да из одредаба Устава следи да се потврђени међународни уговори, према својој правној снази, налазе одмах иза Устава. Стога су за уставносудску контролу ових аката, по оцени Суда, од значаја једино норме Устава, **те не постоји уставни основ за оцену сагласности потврђених међународних уговора, па и оних који садрже норме појединачног карактера, са домаћим законима.**

Суд је утврдио да нису несагласне са Уставом гарантованим начелима економског уређења и уставним положајем Владе, одредбе Споразума који је Народна скупштина потврдила Законом о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Руске Федерације о сарадњи у области нафтне и гасне привреде које утврђују да у циљу реализације пројекта реконструкције и модернизације технолошког комплекса А.Д. „Нафтна индустрија Србије“ Српска страна продаје Отвореном акционарском друштву „Газпром“ или афилираном лицу (компанији-ћерки) коју оно одреди, 51-процентни удео учешћа у А.Д. под условима које они договоре, полазећи од тога да се А.Д. састоји од целокупне имовине која се налази у његовом власништву на дан 31. децембра 2007. године, укључујући (али не ограничавајући се тиме) и објекте за добијање, производњу, прераду, транспорт и пласман нафте и нафтних деривата; да избор извођача, као и испоручилаца материјално-техничких ресурса и организација које пружају услуге неопходне за реализацију ових пројеката, обављају Компаније и А.Д. „Нафтна индустрија

³ <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/Privatizacija%20NIS%20i%20gasni%20aranzman%20sa%20Rusijom%20mart%202008.doc>

Србије" на основу конкурса (тендера) и да се уз друге подједнаке услове, предност даје привредним субјектима држава Страна; да Српска страна за реализацију пројеката наведених у члану 1. овог споразума обезбеђује задржавање у периоду до завршетка реконструкције и модернизације технолошког комплекса А.Д. важећих захтева у погледу квалитета продуката од прераде нафте који се производе; да ће Српска страна размотрити могућност да се материјали, услуге и радови неопходни за реализацију пројеката наведених у члану 1. овог споразума, ослободе пореза на додату вредност до постизања њихове исплативости, будући да су те одредбе, по оцени Суда, засноване на одредбама Устава које утврђују да Република Србија уређује и обезбеђује свој међународни положај и односе са другим државама и међународним организацијама; јединствено тржиште, правни положај привредних субјеката, систем обављања појединих привредних и других делатности, робне резерве, економске односе са иностранством, порески систем, својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине, друге економске односе од општег интереса, одрживи развој, развој Републике Србије, научно технолошки развој, као и друге односе од интереса за Републику Србију.

При томе Суд је оценио да је Република Србија Уставом овлашћена да преко својих органа располаже имовином Републике Србије и врши права и обавезе које има као оснивач предузећа, па и да одлучује о продаји дела државне имовине али да Суд није надлежан да оцењује економску оправданост одлука Народне скупштине о продаји тог капитала нити је надлежан да оцењује да ли ће се продаја тог капитала извршити испод његове стварне вредности. Такође, Суд је оценио да није неслагасна са Уставом ни одредба споразума која у конкурсном поступку под једнаким условима даје предност привредним субјектима уговорних страна.

Образложење:

„Уставном суду поднете су иницијативе за оцену уставности и законитости појединих одредаба Споразума који је Народна скупштина потврдила Законом наведеним у тачки 1. изреке. Једном иницијативом оспорена је уставност одредаба члана 9, члана 10. став 2, члана 11. алинеја 4. и члана 12. став 2. Споразума. Другом иницијативом оспорава се уставност одредбе члана 9. Споразума, као и њена сагласност са Законом о приватизацији. Подносиоци иницијатива тражили су да Уставни суд, до доношења одлуке, обустави извршење појединачних аката и радњи које су Влада и Министарство рударства и енергетике предузели од дана потписивања Споразума, као и да обустави извршење продаје 51% капитала НИС-а.

Иницијативе су, на основу Закључка Суда од 18. децембра 2008. године, достављене на мишљење Народној скупштини, које је у остављеном року добијено.

Приликом оцене уставности оспорених одредаба Споразума, Уставни суд је имао у виду и Бечку конвенцију о уговорном праву која је ратификована Уредбом о ратификацији Бечке конвенције о уговорном праву („Службени лист СФРЈ - Међународни уговори и споразуми”, број 30/72).

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да су Споразумом чије су поједине одредбе оспорене поднетим иницијативама, уређени међусобни односи уговорних страна у циљу „узајамно корисне сарадње у унапређењу нафтне и гасне привреде две земље”, коју уговорне стране налазе у потреби „повећања енергетске сигурности на основу обезбеђења континуираних испорука гаса и нафте из Руске Федерације у Републику Србију, њиховог транзита у треће земље, као и производње нафтних деривата на територији Републике Србије” (преамбула уговора), те да су појединим одредбама Споразума предвиђене активности страна уговорница у остваривању ових циљева, који се, према Споразуму, обезбеђују реализацијом пројеката: изградње на територији Републике Србије деонице гасоводног система у оквиру магистралног гасоводног система за транзит и испоруку природног гаса из Руске Федерације у друге земље Европе, изградње подземног складишта гаса „Банатски двор” и пројекта реконструкције и модернизације технолошког комплекса који припада Акционарском друштву „Нафтна индустрија Србије”.

Оцењујући основаност навода подносилаца иницијативе којима су оспорене поједине одредбе Споразума, Уставни суд је утврдио:

Оспореном одредбом члана 9. Споразума предвиђено је да у циљу реализације пројекта реконструкције и модернизације технолошког комплекса Акционарског друштва „Нафтна индустрија Србије” српска страна продаје Отвореном акционарском друштву „Газпром”, или афилираном лицу (компанији - кћерки) коју оно одреди, 51 - процентни удео учешћа у Акционарском друштву „Нафтна индустрија Србије” под условима које они договоре. Оспоравајући уставност ове одредбе Споразума, **подносиоци иницијативе истичу да се сагласно одредби члана 82. став 1. Устава којом су утврђена основна начела економског уређења у Републици, а која гарантују слободно и отворено тржиште и слободу предузетништва, право својине, посебно када се држава појављује као власник, може стећи само у отвореном надметању у коме сви заинтересовани субјекти, без обзира да ли се ради о домаћим или страним правним или физичким лицима, имају једнаку могућност да се надмећу и изборе за куповину одређеног дела у капиталу АД НИС, по унапред одређеној цени за пренос тог права. Како се оспореном одредбом Споразума врши директна продаја овог капитала, без унапред одређене цене, оспорена одредба Споразума није у сагласности са наведеном одредбом Устава. Оспорена одредба, како наводе подносиоци иницијативе, није у сагласности ни са одредбама члана 84. ст. 1. и 2. Устава, „јер у многим својим одредбама уговара за једну уговорну страну - Руску**

Федерацију, односно правна лица у власништву ове стране државе повлашћен положај на тржишту и противно Уставу и закону овој компанији која ће бити већински власник у будућим предузећима за експлоатацију природног гаса и нафте обезбеђује монополски положај на тржишту". Оспоравајући даље наведену одредбу Споразума, подносиоци иницијативе наводе **да у правном поретку не постоји закон који дозвољава да се државна имовина отуђује без спроведеног поступка и кроз међународни уговор који не садржи конкретне и битне елементе овако крупног правног посла, те да стога оспорена одредба није у сагласности ни са одредбом члана 86. став 3. Устава, према којој је, по мишљењу подносилаца иницијативе, отуђење државне имовине могуће једино у складу са законом утврђеним правилима тог поступка. По мишљењу иницијатора, оспорена одредба није у сагласности ни са Законом о приватизацији којим је уређен поступак продаје државног капитала, а продајом НИС-а на начин предвиђен оспореним Споразумом, како наводе, знатно испод вредности ове компаније, „нанеће се несагледива материјална штета и угрозити неприкосновеност тржишних механизма".**

У мишљењу Законодавног одбора Народне скупштине наводи се да је чланом 86. став 3. Устава прописано да се средства из јавне својине отуђују на начин и под условима утврђеним законом, да је јавна својина у смислу члана 86. став 1. Устава и државна својина и да из одредаба Закона о приватизацији произлази да се услови и поступак продаје државног капитала могу нормирати и посебним прописом. У конкретном случају тај пропис је Закон о потврђивању Споразума између Владе Србије и Владе Руске Федерације, којим је потврђени међународни уговор у смислу члана 16. Устава постао саставни део правног поретка Републике Србије и који има супремацију у односу на домаћи поредак сагласно члану 194. Устава. Даље се наводи да су заштита слободне конкуренције и забрана стварања или злоупотребе монополског или доминантног положаја, као уставне категорије, ближе уређени посебним законом којим је предвиђено формирање самосталне и независне организације и уређен поступак заштите слободне конкуренције и да Уставни суд, у смислу члана 167. Устава, није надлежан да оцењује евентуално постојање потребе за заштитом конкуренције.

Одредба члана 82. став 1. Устава, на чију се повреду указује, по схватању Суда, садржи основна начела на којима се заснива економско уређење тако што одређује да економско уређење у Републици Србији почива на тржишној привреди, отвореном и слободном тржишту, слободи предузетништва, самосталности привредних субјеката и равноправности приватне и других облика својине. Начелна равноправност свих својинских облика из члана 82. став 1. Устава, односно равноправност приватне и других облика својине, по оцени Суда, подразумева и равноправност јавне, а то значи и државне својине са другим облицима својине, што је изричито утврђено и одредбом члана 86. став 1. Устава која јемчи једнаку правну заштиту свих облика својине - приватне, задружне и јавне

својине. Полазећи од Уставом утврђеног принципа равноправности свих облика својине, по оцени Суда, Уставом прокламованом принципу тржишне привреде, отвореног и слободног тржишта не противуречи слободно располагање државе својим уделом у НИС-у које је извршено закључењем и парламентарном уставноправном ратификацијом оспореног Споразума. Такође, Суд налази да ова одредба Устава, која је по свом карактеру начелна, не садржи ни изричито упућивање на законско регулисање поступка отуђења државне имовине. Таква обавеза произлази из одредбе члана 86. став 3. Устава, која предвиђа да се средства из јавне својине отуђују на начин и под условима утврђеним законом.

Осим тога, Устав у одредби члана 85. став 1. утврђује да страна физичка и правна лица могу стећи својину на непокретностима, укључујући и непокретности које су у државној својини, у складу са законом или међународним уговором. У том смислу, из одредбе члана 86. став 3, а у вези са одредбом члана 85. став 1. Устава, по оцени Суда, произлази да се средства из јавне својине, па тиме и средства у правном режиму државне својине, могу отуђити домаћим држављанима, у складу са законом, а непокретности у јавној (државној) својини страним правним и физичким лицима и у складу са међународним уговором, као општим правним актом јаче правне снаге од закона. **Будући да Устав у наведеним и другим одредбама не утврђује да је отуђивање средстава у државној својини једино могуће у „отвореном надметању”, да је уређивање питања која се односе на продају имовине која је у својини државе и одређивање услова под којима ће се извршити та продаја у надлежности Народне скупштине, која према Уставу врши законодавну власт доношењем закона и потврђивањем закључених међународних уговора којима се ови односи уређују, са становишта Устава, по оцени Суда, од значаја је да ли је продају извршио власник имовине, односно орган на кога је држава пренела то овлашћење и да ли су услови и начин отуђења уређени законом, односно међународним уговором како је то предвиђено одредбама члана 85. став 1. и члана 86. став 3. Устава. Приликом оцене сагласности оспорене одредбе члана 9. Споразума са Уставом, а са становишта разлога наведених у иницијативи, Суд је имао у виду и садржину Споразума у целини, а посебно целину саме оспорене одредбе члана 9. Споразума. Наиме, Суд је оценио да предмет Споразума није једино, нити превасходно отуђење дела државне својине, већ комплексно успостављање односа међудржавне сарадње у одређеној области привреде која је од општег интереса, као и да је продаја дела државне својине Споразумом предвиђена као део укупно успостављене међудржавне сарадње у овој области. С обзиром на то да је Споразум ратификовала Народна скупштина, чиме је посебним законом, законом о потврђивању, законодавац у конкретном случају одлучио о продаји дела државне својине, то, по оцени Суда, оспореном одредбом нису повређене наведене одредбе Устава. Имајући у виду да продаја дела државног капитала акционарског друштва представља део уговором предвиђене „узајамно корисне сарадње у унапређењу нафтне и**

гасне привреде две земље", који обухвата и „реализацију пројекта реконструкције и модернизације технолошког комплекса Акционарског друштва Нафтна индустрија Србије продајом дела државног капитала", давање овлашћења Влади да преговара и одреди цену продаје имовине у државној својини у оквиру Споразумом утврђене узајамно корисне сарадње, по оцени Суда, у сагласности је са Уставом утврђеним положајем Владе да води политику и извршава законе и друге опште акте Народне скупштине. Уставни суд је констатовао да је наведено овлашћење Владе у сагласности и са Законом о Влади („Службени гласник РС", бр. 55/05, 71/05, 101/07 и 65/08), утврђеним положајем Владе као носиоца извршне власти у Републици, односно са Законом прописаним овлашћењем Владе да врши права и обавезе које Република Србија има као оснивач јавних предузећа, као и да располаже имовином Републике Србије (чл. 4. и 5).

По мишљењу подносилаца иницијативе, Акционарско друштво Нафтна индустрија Србије има „привилегован" положај на тржишту, па је стога и међународни уговор који за свој предмет има продају државног удела у таквој компанији супротан одредби члана 84. став 2. Устава којом се забрањују акти којима се, супротно закону, ограничава слободна конкуренција, стварањем или злоупотребом монополског или доминантног положаја. Одредба члана 9. Споразума чија се уставност оспорава предвиђа да, „...српска Страна продаје Отвореном акционарском друштву „Газпром", или афилираном лицу (компанији - кћерки коју оно одреди), 51 - процентни удео учешћа у Акционарском друштву „Нафтна индустрија Србије", под условима који они договоре." Из наведене одредбе Споразума, по оцени Суда, произлази да се овом одредбом предвиђа продаја дела капитала у државној својини, односно да се мења једино власничка структура капитала ове компаније. Будући да оспореном одредбом Споразума нису предвиђене, нити су преузете обавезе „устостављања" другачијег, односно „привилегованог" положаја у односу на положај који ова компанија, сагласно унутрашњем законодавству има у Републици у време закључења Споразума, то се, по оцени Суда, ни актима потписивања и потврђивања таквог споразума, не може давати шире дејство од онога које објективно имају. Поводом тврдњи да је оспорени Споразум штетан, односно да ће се продаја извршити испод стварне вредности ове компаније, Уставни суд, је оценио да, сагласно члану 167. Устава, није надлежан да оцењује „економску оправданост" одлуке Народне скупштине о продаји дела државног капитала, што је предмет оспорене одредбе Споразума. Такође, питање да ли ће се продаја државног капитала извршити испод стварне вредности, како то наводе подносиоци иницијативе, по оцени Суда ствар је примене Споразума и одговорности Владе да на основу овлашћења које јој је законом утврдила Народна скупштина у поступку продаје постигне одговарајућу цену.

Одредба члана 10. став 2. Споразума којом је прописано да избор извођача (више извођача), као и испоручилаца материјално-техничких ресурса и организација које пружају услуге

неопходне за реализацију ових пројеката, обављају Компаније и Акционарско друштво „Нафтна индустрија Србије“ на основу конкурса (тендера) и да се уз друге подједнаке услове предност даје привредним субјектима држава Страна, **оспорава се наводом да није у сагласности с одредбама члана 82. став 1. и члана 84. ст. 1, 2. и 4. Устава, које гарантују слободно и отворено тржиште и једнак положај на тржишту страних и домаћих лица.**

У мишљењу Законодавног одбора наводи се да евентуална предност која би се дала привредним субјектима држава Страна може постојати, ако су сви остали услови исти или макар подједнаки, што је уобичајена одредба и у другим релевантним позитивним законима.

Давање предности појединим привредним субјектима у конкурсном поступку избора извођача, као и испоручилаца материјално-техничких ресурса и организација које пружају услуге неопходне за реализацију ових пројеката, при другим подједнаким условима, што је предвиђено оспореном одредбама Споразума, по оцени Уставног суда, није у супротности са одредбама члана 82. став 1. и члана 84. став 1. Устава. Наведеним одредбама Устава утврђено је да економско уређење у Републици Србији почива на тржишној привреди, отвореном и слободном тржишту, слободи предузетништва, самосталности привредних субјеката и равноправности приватне и других облика својине и да сви имају једнак положај на тржишту. **Уставна начела тржишне привреде и отвореног и слободног тржишта, по оцени Суда, нису нарушена конкурсним поступком избора извођача, који је предвиђен Споразумом.** Ни давање предности појединим привредним субјектима у поступку избора извођача, као и испоручилаца материјално-техничких ресурса и организација које пружају услуге неопходне за реализацију ових пројеката, при другим једнаким условима привредних субјеката, по оцени Суда, није акт нарушавања тржишне привреде и принципа отвореног и слободног тржишта. Наиме, **тржишна привреда и отворено и слободно тржиште, по оцени Суда, били би нарушени ако би се у конкурсном поступку избор извођача вршио фаворизовањем појединих привредних субјеката, било избором оних који не испуњавају услове конкурса, било у случају да се предност даје извођачу који нуди неповољније услове.** Стога ни тврдња подносиоца иницијативе да је одредба члана 10. став 2. Споразума супротна одредби члана 84. став 4. Устава, по оцени Суда, није основана, јер се том одредбом Устава гарантује једнак положај страних лица на тржишту са домаћим. Полазећи од наведених одредаба Устава, **противуставно би, по оцени Суда, било уговарање предности субјеката из држава уговорница у односу на субјекте из других држава, без обзира да ли испуњавају конкурсом предвиђене услове, односно под неједнаким условима, као и ако би се предвидела само за субјекте из једне државе који испуњавају конкурсне услове, а не и за привредне субјекте обе државе стране уговорнице.** Полазећи од тога да се оспорен-

ом одредбом Споразума, у конкурсном поступку, под једнаким условима, предност даје привредним субјектима уговорних страна, оспорена одредба Споразума, по оцени Суда, није у супротности са Уставом. Одредба члана 11. Споразума оспорава се у делу којим је прописано да Српска страна за реализацију пројеката наведених у члану 1. овог споразума обезбеђује задржавање у периоду до завршетка реконструкције и модернизације технолошког комплекса Акционарског друштва „Нафтна индустрија Србије“ важећих захтева у погледу квалитета производа од прераде нафте који се производе. По мишљењу подносилаца иницијативе, ова одредба Споразума у супротности је са одредбама члана 74. и члана 90. став 2. Устава, јер Република Србија, како се наводи у иницијативи, **„има обавезу, на основу важећег Устава...да без одлагања до краја спроведе своје постојеће прописе о заштити здравља и животне средине и да унапреди своје законодавство у овим областима“**.

У мишљењу Законодавног одбора наводи се да је питање квалитета производа од прераде нафте који се производе само један од сегмената заштите животне средине и заштите потрошача, као и да оспореним чланом 11. Споразума није доведена у питање Уставом утврђена одговорност Републике за заштиту животне средине, као и заштиту здравља и безбедности потрошача. Наводи се даље да је заштита животне средине, као и здравља и безбедности потрошача у Републици уређена, поред осталог, и Законом о заштити животне средине, Законом о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине, Законом о процени утицаја на животну средину, да су овим прописима у циљу заштите животне средине предвиђени услови и поступак издавања интегрисане дозволе за постројења и активности које могу имати негативан утицај на здравље људи, животну средину или материјална добра, као и да је за постојећа постројења утврђена обавеза прибављања интегрисане дозволе, односно спровођења мера заштите животне средине најкасније до 2015. године. Такође се наводи, да из текста члана 11. став 1. тачка 4. Споразума произлази да су евентуална ограничења у погледу примене прописа којима се регулише квалитет производа од прераде нафте који се производе привремене природе, односно да ће релевантни прописи свакако моћи да се мењају после „завршетка реконструкције и модернизације технолошког комплекса АД НИС“.

Оспоравајући одредбу члана 11. Споразума, подносиоци иницијативе полазе од претпоставке да важећи захтеви у погледу квалитета производа од нафте „угрожавају здравље и животну средину“, те да преузета обавеза Републике да „задржи“ ове захтеве до завршетка реконструкције и модернизације НИС-а није у складу са Уставом утврђеном одговорношћу Републике да штити животну средину и здравље потрошача. Уставом утврђену обавезу да штити животну средину и здравље потрошача Република, сагласно Уставу, остварује доношењем одговарајућих закона. Подносиоци иницијативе, међутим, не наводе да ли су „важећи захтеви“ у супротности са законима којима је ова област уређена.

Међутим, и да је преузета обавеза у супротности са важећим законодавством Републике Србије, то, по оцени Суда, не би био довољан разлог њене неуставности, јер је међународни уговор акт јаче правне снаге од било којег унутрашњег прописа, осим Устава Републике Србије. Такође, **јача правна снага овог међународног уговора, по оцени Суда, не спречава примену општих прописа о заштити здравља и здраве животне средине, нити укида могућност измене и унапређења законодавства у области заштите животне средине**, јер је Међународни уговор чија се уставност оспорава билатерални споразум, који не може да дерогира важеће законодавство већ има дејство само на односе уређене тим уговором. Имајући у виду да модернизација и реконструкција нафтне индустрије има за циљ стварање услова за производњу „квалитетнијих“ продуката од прераде нафте, овако преузета обавеза, по налажењу Суда не може се сматрати актом који је супротан Уставом утврђеној обавези Републике да штити животну средину, јер и прописи којима је уређена заштита животне средине и заштита здравља потрошача предвиђају одговарајуће рокове, односно време за модернизацију постојећих објеката и опреме ради достизања законом утврђених стандарда у овој области.

Одредбом члана 12. став 2. Споразума прописано је да ће Српска страна размотрити могућност да се материјали, услуге и радови неопходни за реализацију пројеката наведених у члану 1. овог споразума, **ослободе пореза на додату вредност до достизања њихове исплативости**. Подносилац иницијативе сматра да је оспорена одредба супротна уставним одредбама о једнакости пред Уставом и законом (члан 21. став 1), забрани дискриминације (члан 21. став 3) и општој обавези плаћања пореза (члан 91. став 2). Своје схватање заснива на закључку да се обавеза разматрања могућности ослобађања од пореза на додату вредност „не може испунити без кршења...одредби о забрани дискриминације“ и да су „сви други правни субјекти, физичка и правна лица која обављају делатност која потпада под фискалну јурисдикцију Републике Србије...дужна да обрачунавају и плаћају порез на додату вредност и ниједним уговором није могуће одредити одступање од наведене обавезе“.

По мишљењу Законодавног одбора, нису основани наводи подносиоца иницијативе, јер оспорена одредба Споразума није облигаторног карактера. Осим тога, како се наводи у мишљењу, могуће је да се фискални бенефити конституишу за различите групације инвеститора или за одређене делатности којима се подстичу инвестиције, те оспорени члана 12. Споразума није у супротности са одредбама чл. 21. и 91. Устава.

Наведеном одредбом Споразума, по оцени Уставног суда, Република Србија се једино обавезала да „размотри могућност“, а не и да укине порез на додату вредност. Једина извесна међународна обавеза која проистиче из наведене одредбе Споразума је да се испита могућност укидања пореза на додату вредност, а не и његово сигурно укидање. Отуда, ову

обавезу Република Србија, по оцени Суда, може у доброј вери да изврши, без било каквог ризика противуставног поступања. Уколико би Република Србија другој уговорној страни пружила уверавања да је у доброј вери ту могућност размотрила, без обзира на резултате таквог разматрања, уговорна обавеза би у правном погледу била испуњена. **Будући да Устав не уређује непосредно пореске олакшице и ослобођења, као и да је уређивање ових питања, сагласно Уставу, ствар одговарајуће пореске политике, по схватању Суда ослобођење од обавезе плаћања пореза на додату вредност чију ће могућност држава размотрити сагласно обавези преузетој наведеном одредбом Споразума, може се дати само под законом прописаним условима, у складу са Уставом.** Уставни суд стога оцењује да оспорена одредба члана 12. Споразума није несагласна с Уставом.

Полазећи од изложеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду, оценио да нема основа за покретање поступка поводом поднетих иницијатива за оцену уставности оспорених одредаба Споразума, па иницијативу није прихватио.

У вези са наводима подносилаца иницијативе да одредба члана 9. Споразума није у сагласности са Законом о приватизацији, и да одредбе Споразума које имају карактер појединачних норми морају бити у сагласности не само са Уставом већ и са домаћим законима којима је одговарајућа област уређена, Уставни суд је утврдио да су, сагласно Уставу, потврђени међународни уговори саставни део правног поретка Републике Србије и да се непосредно примењују, као и да потврђени међународни уговори морају бити у складу с Уставом (члан 16. став 2). Имајући у виду правну снагу и принцип непосредне применљивости потврђених међународних уговора, као и да потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности са Уставом, а да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима (члан 194. ст. 4. и 5. Устава), Уставни суд је оценио да из наведених одредаба Устава следи да се потврђени међународни уговори, према својој правној снази, налазе одмах иза Устава. Стога су за уставносудску контролу ових аката, по оцени Суда, од значаја једино норме Устава, те не постоји уставни основ за оцену сагласности потврђених међународних уговора, па и оних који садрже норме појединачног карактера, са домаћим законима. У том смислу домаћи закони, који непосредно или посредно додирују садржину оспореног међународног уговора, по оцени Суда, могу бити од значаја једино уколико потврђују тачност објективно-правне интерпретације релевантних уставних норми. Полазећи од тога да, на основу одредаба члана 167. Устава, није надлежан да оцењује сагласност потврђених међународних споразума са законима и другим општим актима ниже правне снаге од Устава, Уставни суд је иницијативу у овом делу, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду, одбацио.

(из решења Уставног суда, ИУм број 159/2008 од 16. јула 2009. године, објављено у „Сл. гласнику РС”, бр. 82/2009 од 6. октобра 2009. године)⁴

Иако Уставни суд није везан својим ранијим одлукама у погледу одлучивања о будућим предметима, наведена одлука је вишеструко значајна и са становишта испитивања могуће (не)уставности споразума које је Србија закључила са Кином, УАЕ и са неким другим земљама у каснијем периоду.

Први став који је значајан односи се на несагласност међународних споразума са домаћим законима. У таквим случајевима нема неуставности и то је јасно већ из саме одредбе члана 96. Устава. Међутим, чини се да Уставни суд не затвара сасвим врата за испитивање уставности норми међународних споразума које су не само супротне домаћим законима, већ и нормама Устава на којима се ти закони темеље.

Проблем је у томе што уставне норме нису нарочито детаљне у разради начела, већ остављају да се питања уреде законима.

Занимљива је и одлука у погледу слободе тржишта, односно, члана 82. Устава. У овом случају се испитивање уставности вршило у вези са процесом приватизације предузећа, то јест, продаје државне имовине, односно могућности да у том поступку учествују и домаћа и страна правна лица, али се по аналогији проблем може посматрати и у вези са другим правним пословима – нпр. јавне набавке (што је предмет међудржавних споразума са Кином или јавно-приватно партнерство које је предмет споразума са УАЕ). Уставни суд је стао на становиште да овакво поступање није несагласно са Уставом, јер је држава слободна да располаже својом имовином и да Устав не упућује на одређени начин располагања државном имовином (надметање). Ако је Народна скупштина одлучила да се државном имовином располаже на одређени начин и ако је то учинио власник имовине (овлашћени државни орган), онда по становишту Суда, нема повреде Устава, чак и када је то располагање учињено директном погодбом и на супрот законима који су ниже правне снаге од међудржавног споразума. Треба ипак истаћи да је Уставни суд при том дао одређени значај и чињеници да продаја јавне имовине није једини правни посао који је уговорен овим споразумом, већ да он садржи и друге елементе (сарадња двеју држава у одређеној области привреде). Није јасан правни значај овог дела образложења, односно, да ли би одредба којим случајем била неуставна да се споразум односио искључиво на продају јавне имовине.

У споразуму се третирају и набавке ради реализације пројекта, са становишта слободног и

⁴ http://www.ustavni.sud.rs/page/view/0-100061/saopstenje-sa-25-redovne-sednice-ustavnog-suda-odrzane-16-jula-2009-godine-kojom-je-predsedavala-dr-bosa-nenadic-predsednik-ustavnog-suda?_qs=%D0%BC%D0%B5%D1%92%D1%83%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B8%20%D1%83%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%80%D0%B8

отвореног тржишта и једнаког положаја на тржишту страних и домаћих лица. И ово је занимљиво са становишта споразума које Србија има са Кином, зато што се кроз њих, на још директнији начин уговара да ће извођачи радова бити из одређене државе.

По оцени из образложења Суда, „тржишна привреда и отворено и слободно тржиште, били би нарушени ако би се у конкурсном поступку избор извођача вршио фаворизовањем појединих привредних субјеката, било избором оних који не испуњавају услове конкурса, било у случају да се предност даје извођачу који нуди неповољније услове“. Такође, „противуставно би било уговарање предности субјеката из држава уговорница у односу на субјекте из других држава, без обзира да ли испуњавају конкурсом предвиђене услове, односно под неједнаким условима, као и ако би се предвидела само за субјекте из једне државе који испуњавају конкурсне услове, а не и за привредне субјекте обе државе стране уговорнице“.

Другим речима, Суд сматра да је уставно уговорити преференцијални третман учесника надметања који долазе из земаља потписница споразума (у односу на оне из трећих земаља), ако они иначе испуњавају услове и ако нису неповољнији, али и да је противуставна ситуација када би предност за извођаче радова била дата фирмама из само једне земље потписнице споразума. Такво тумачење отвара простора за оспоравање међудржавних споразума које је Србија закључила у међувремену, из разлога што су унапред биле одређене фирме које ће изводити радове (нпр. споразум о изградњи једне деонице ауто-пута са Азербејџаном), или зато што је била унапред одређена земља порекла фирме која ће изводити послове (споразум са Кином).

Иницијатори су, између осталог указали на могуће негативне последице по заштиту животне средине и здравља становништва, што је уставна обавеза Србије. Суд сматра да јача правна снага међудржавног уговора „не спречава примену општих прописа о заштити здравља и здраве животне средине, нити укида могућност измене и унапређења законодавства у области заштите животне средине.“ Мада ова оцена Суда јесте тачна, и иницијатори су имали снажне аргументе за своје тврдње. Међутим, по свој прилици је питање поштовања и побољшања еколошких и здравствених стандарда више било фактичко него правно и да због тога иницијатива није била прихваћена.

Занимљиво је и оспоравање „разматрања могућности ... ослобађања од пореза на додату вредност“. Уставни суд је стао на становиште да Устав не уређује непосредно пореске олакшице и ослобођења, па да самим тим ни норма не може бити неуставна. Да подсетимо, споразум са Кином (али и споразуми са неким другим земљама и међународним организацијама) познаје не само факултативно, већ и обавезно ослобађање од пореза.

Генерално посматрано, проблем у систему, као што се може закључити на основу ове одлуке Суда, је недостатак уставних одредби којима би се ограничила воља Народне скупштине. Уколико се не може оспорити поступак директног преговарања пре одлучивања о јавним средствима, и уколико није могуће правно се супротставити одлукама Скупштине и Владе које имају штетне економске ефекте, то значи да Устав не штити од настанка такве штете чак и када би оне биле енормне. Хипотетички, Народна скупштина би могла да потврди и међудржавни споразум којим би Србија продала за само 1 долар сву јавну својину коју поседује, или споразум путем којег би се Влада задужила 1.000 милијарди долара, под било каквим условима. Уколико би била уговорена међународним уговором, таква одлука би се сматрала у сагласности са Уставом.

Споразум о стабилизацији и придруживању

Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП) је међународни уговор, потписан 29. априла 2008. године између Републике Србије и Европске уније. Две најважније обавезе које Република Србија преузима овим споразумом биће успостављање зоне слободне трговине и усклађивање законодавства Републике Србије са правом ЕУ.

Споразумом се ствара зона слободне трговине између Србије и ЕУ у прелазном периоду од шест година. Рок за либерализацију трговине је одређен у складу са способношћу српске индустрије и пољопривреде да се прилагоде слободној трговини али и са жељом Србије за што бржим завршетком реформи и приступањем Европској унији. Обавеза Србије се састоји у постепеном укидању царина на увоз робе пореклом из Европске уније у прелазном периоду.

Са друге стране, Европска унија овим уговором потврђује слободан приступ роби из Србије тржишту Европске уније.

Темпо либерализације и степен заштите зависи од степена осетљивости производа за индустрију Србије. Дефинисане су три групе индустријских производа, према осетљивости, за које ће либерализација бити остварена након периода од две, пет односно шест година. За производе који се не налазе на овим листама царине ће бити укинуте моментом ступања на снагу споразума. Обезбеђено је да кључни сектори домаће индустрије (попут индустрије аутомобила, играчака, обуће, керамике...) остану на високом степену заштите у току прелазног периода од пет односно, шест година.

Споразумом о стабилизацији и придруживању предвиђа се и обавеза Републике Србије да у договореним роковима усклади домаће законодавство са прописима који спадају у правне тековине Европских заједница. С обзиром на обим правних тековина ЕЗ одређена су приоритетна подручја која имају директан утицај на стварање зоне слободне трговине између ЕУ и Србије: заштита конкуренције и контрола доделе државних помоћи (субвенција), право интелектуалне својине, јавне набавке, стандардизација и заштита потрошача⁵.

Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране („Сл. гласник РС - Међународни уговори", бр. 83/2008), потписан је 29. априла 2008. године у Луксембургу. Србија га је ратификовала 10. септембра 2008. године. Међутим,

⁵ До овог места преузето са сајта Канцеларије за придруживање ЕУ Владе Србије.
<http://www.seio.gov.rs/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D0%B0%D0%B7%D1%83%D0%BC%D0%B8.151.html>

иако је Србија одмах почела да примењује („једнострано“) прелазни трговински споразум, цео ССП је ступио на снагу тек 1. септембра 2013. године, на основу Обавештења о датуму ступања на снагу Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране, које је објављено у „Сл. гласнику РС - Међународни уговори“, бр. 11/2013 од 24. септембра 2013. године.

У даљем тексту ће бити наведене или описане поједине одредбе овог споразума које могу бити у вези и са реализацијом међународних уговора обухваћених овом студијом случаја.

У преамбули се, између осталог, помиње да се Споразум закључује *УЗИМАЈУЋИ* у обзир *посвећеност страна слободној трговини, у складу са правима и обавезама које проистичу из чланства у Светској трговинској организацији;*

Међу циљевима придруживања се наводе и следећи:

Члан 1

2. Циљеви овог придруживања су:

- а) подржавање напора Србије у јачању демократије и владавине права;*
- б) допринос политичкој, привредној и институционалној стабилности у Србији, као и стабилизацији региона;*
- в) обезбеђивање одговарајућег оквира за политички дијалог, омогућавајући развој блиских политичких веза између страна;*
- г) подржавање напора Србије да развија привредну и међународну сарадњу, између осталог, и кроз усклађивање свог законодавства са законодавством Заједнице;*
- д) подржавање напора Србије да заврши транзицију у функционалну тржишну привреду;*
- е) унапређивање складних економских односа и постепено стварање зоне слободне трговине између Заједнице и Србије;*
- ж) подстицање регионалне сарадње у свим областима обухваћеним овим Споразумом.*

Члан 8. говори о постепеном придруживању и надзору, а у члану 9. се врши позивање на међународне царинске споразуме:

Члан 8

Придруживање ће се спроводити постепено и биће у потпуности остварено у прелазном периоду од највише шест година.

Савет за стабилизацију и придруживање, основан чланом 119, ће редовно надзирати, по правилу једном годишње, спровођење Споразума и усвајање и спровођење правних, административних, институционалних и привредних реформи од стране Србије. Овај надзор ће бити спровођен у светлу преамбуле и у складу са општим начелима овог споразума. У току надзора водиће се рачуна о приоритетима утврђеним у Европском партнерству битним за овај споразум и надзор ће бити у складу са механизмима утврђеним у оквиру Процеса стабилизације и придруживања, посебно извештају о напретку Процеса стабилизације и придруживања.

На основу овог надзора, Савет за стабилизацију и придруживање ће издавати препоруке и може да доноси одлуке. Ако се приликом надзора утврде одређене тешкоће, оне могу бити упућене на механизме решавања спорова утврђене Споразумом.

Потпуно придруживање ће бити постепено остварено. Најкасније три године након ступања на снагу овог споразума, Савет за стабилизацију и придруживање ће темељно разматрати примену овог споразума. На основу овог разматрања Савет за стабилизацију и придруживање ће проценити напредак који је Србија учинила и може да одлучи о следећим фазама придруживања.

Горе поменуто разматрање се неће применити на слободно кретање робе, за које је предвиђен посебан распоред у Наслову ИВ.

Члан 9

Споразум ће бити у целости усклађен са одговарајућим одредбама Светске трговинске организације и спроведен на начин сагласан овим одредбама, посебно члановима XXIIВ Општег споразума о царинама и трговини из 1994. године (ГАТТ 1994) и чланом В Општег споразума о трговини услугама (ГАТС).

У поглављу о слободном протоку робе, говори се о царинама које ће бити постепено укидане у периоду од шест година. Међутим, овде се не говори о царинској политици према трећим земљама.

Слично томе, и у поглављу о индустријским производима, говори се о размени производа пореклом из ЕЗ или Србије, а не и о роби која долази из трећих земаља.

У поглављу III – Опште одредбе, између осталог предвиђају забрану фискалне дискриминације.

Члан 37

Забрана фискалне дискриминације

Заједница и Србија ће се уздржавати од увођења, и укинуће уколико постоји, сваку меру или праксу унутрашње фискалне природе, којом се производи једне стране, непосредно или посредно, дискриминишу у односу на сличне производе који потичу са територије друге стране.

За производе који се извезу на територију једне од страна не могу се остварити користи од повраћаја унутрашњег посредног опорезивања у износу који премашује износ посредног пореза који је на њих наметнут.

Како се може видети, одредбама члана 37. ст. 2. Споразума је предвиђена забрана дискриминације која се односи на производе пореклом из Србије или ЕЗ, али не и у вези са производима пореклом из трећих земаља које се увозе у Србију или ЕЗ. Члан 39 говори о царинским унијама, слободним зонама трговине и прекограничним договорима:

Члан 39

Царинске уније, зоне слободне трговине и прекогранични договори

Овим споразумом се не искључује очување и успостављање царинских унија, зона слободне трговине или договора о прекограничном промету, у мери у којој се не мењају трговински договори предвиђени овим споразумом.

Током прелазног периода одређеног у члану 18, овај споразум неће утицати на спровођење посебних преференцијалних договора којима се уређује кретање робе, утврђених или у пограничним Споразумима претходно закљученим између једне или више држава чланица и Србије или који произлазе из билатералних споразума наведених у Наслову ИИИ, које је Србија закључила ради унапређења регионалне трговине.

Стране ће у оквиру Савета за стабилизацију и придруживање одржавати консултације у вези са споразумима описаним у ставовима 1. и 2. овог члана и, када то буде потребно, у вези са другим важним питањима која се односе на њихове трговинске политике према трећим државама. Посебно у случају приступања треће државе Унији, овакве консултације ће се одржавати како би се обезбедило узимање у обзир међусобних интереса Заједнице и Србије наведених у овом споразуму.

Стиче с утисак да је овде пре свега реч о заштити постојећих повољних аранжмана на

регионалном нивоу (нпр. ЦЕФТА споразум), а не и о односима које Србија успоставља са удаљенијим земљама. У сваком случају, слобода давања повластица трећим земљама није ограничена осим ако ремети трговинске договоре из самог ССП. Мерама заштите кроз трговинске мере у случају да се спроводе мере дампинга или субвенција које утичу на примену ССП бави се члан 40:

Члан 40

Дампинг и субвенције

1. Ниједна одредба овог споразума не спречава било коју од страна да предузме одбрамбене трговинске мере у складу са ставом 2. овог члана и чланом 41.

2. Ако једна од страна установи да се у трговини са другом страном спроводи дампинг и/или субвенције на основу којих је могуће увести компензаторне мере, та страна може да предузме одговарајуће мере против овакве праксе у складу са Споразумом СТО о спровођењу члана ВИ ГАТТ 1994. године или Споразумом СТО о субвенцијама и компензаторним мерама, као и одговарајућим домаћим законодавством.

Иако члан 40. наводи на то да би могао имати ширу примену, у члану 41. ст. 2. се говори само о неким манифестацијама штетних радњи – прекомерни увоз неког производа који проузрокује тешкоће привреди једне стране потписнице.

Чланови 59. и 60. говоре о пружању услуга. Ту се гарантује заштита „затеченог стања“, односно права правних лица из Заједнице у Србији да пружају одређене услуге (и обрнуто). Теоријски, међудржавни споразуми са трећим земљама би могли довести до овакве ситуације, на пример, уколико би сви послови одређене врсте, који су претходно били доступни и фирмама из ЕЗ били међудржавним споразумом додељени од стране Србије ексклузивно фирмама из неке треће земље. Одредба гласи:

Члан 60

1. Стране неће предузимати никакве мере или радње које би услове под којима услуге пружају држављани или привредна друштва Србије и Заједнице која су основана на територији стране којој не припада лице којем су те услуге намењене, битно ограничиле у односу на затечено стање на дан који претходи дану ступања на снагу овог споразума.

2. Ако једна страна сматра да мере које је друга страна увела након ступања Споразума на снагу доводе до стања које је у погледу пружања услуга битно рестриктивније од стања

затеченога на дан ступања Споразума на снагу, она може од друге стране захтевати да започну консултације.

У оквиру поглавља V, наслова VI Усклађивање прописа, примена права и правила конкуренције, говори се о неколико важних питања. Тако, члан 72. говори генерално о усклађивању права Србије са правом ЕЗ (које ће се вршити постепено):

Члан 72

1. Стране признају важност усклађивања важећег српског законодавства са законодавством Заједнице и његове делотворне примене. Србија ће настојати да обезбеди постепено усклађивање постојећих закона и будућег законодавства са правним тековинама Заједнице. Србија ће обезбедити да ће важеће и будуће законодавство бити правилно примењено и спроведено.

2. Усклађивање ће започети на дан потписивања Споразума и постепено ће се проширивати на све елементе правних тековина Заједнице на које упућује овај споразум до краја прелазног периода утврђенога у члану 8. овог споразума.

3. Усклађивање ће, нарочито у раној фази, бити усредсређено на основне елементе правних тековина о унутрашњем тржишту, правосуђе, слободу и безбедност, као и на друга подручја везана за трговину. У каснијој фази Србија ће се усредсредити на преостале делове правних тековина Заједнице.

4. Усклађивање ће се остварити на основу програма договореног између Европске комисије и Србије.

5. Србија ће у договору с Европском комисијом такође дефинисати начине праћења спровођења усклађивања законодавства и законодавне мере које треба предузети у вези са њиховом применом.

Члан 73. говори о конкуренцији:

Члан 73

Конкуренција и остале економске одредбе

1. Следеће није у складу са правилним функционисањем Споразума у мери у којој може утицати на трговину између Заједнице и Србије:

и. споразуми између предузећа, одлуке удружења предузећа и усаглашена пракса између предузећа, чији је циљ или последица спречавање, ограничавање или нарушавање конкуренције;

ии. злоупотреба доминантног положаја од стране једног или више предузећа на територијама Заједнице или Србије, у целини или на њиховом значајном делу;

иии. свака државна помоћ која нарушава или прети да наруши конкуренцију давањем предности одређеним предузећима или одређеним производима.

2. Свако поступање супротно овом члану оцењиваће се на основу критеријума који проистичу из примене правила конкуренције која се примењују у Заједници, нарочито из чланова 81, 82, 86. и 87. Уговора о ЕЗ и инструмената тумачења које су усвојиле институције Заједнице.

3. Уговорне стране ће обезбедити да се оперативно независном телу повере овлашћења неопходна за потпуну примену става 1(и) и 1(ии) овог члана, у односу на приватна и јавна предузећа и предузећа којима су додељена посебна права.

4. Србија ће основати оперативно независно тело којем ће се поверити овлашћења неопходна за потпуну примену става 1(иии) овог члана у року од једне године од дана ступања на снагу овог споразума. То тело ће, између осталог, имати овлашћења да одобрава шеме државне помоћи и доделу индивидуалне помоћи у складу са ставом 2. овог члана, као и овлашћење да нареди повраћај државне помоћи која је незаконито додељена.

5. Заједница и Србија ће, свака са своје стране, обезбедити транспарентност у области државне помоћи, тако што ће, између осталог, једна другој достављати редован годишњи извештај или други одговарајући документ, следећи методологију и приказ који је садржан у прегледу државне помоћи Заједнице. На захтев једне уговорне стране друга страна ће пружити информације о одређеним појединачним случајевима јавне помоћи.

6. Србија ће начинити свеобухватан попис шема помоћи које су успостављене пре оснивања тела из става 4. и такве ће шеме помоћи ускладити са критеријумима из става 2. овог члана у року не дужем од 4 године од ступања на снагу овог споразума.

7. (а) Ради примене одредаба става 1(иии) уговорне стране прихватају да ће се током првих 5 година од дана ступања на снагу овог споразума свака државна помоћ коју додели Србија оцењивати, узимајући у обзир чињеницу да ће се Србија сматрати подручјем које је идентично подручјима Заједнице која су описана у члану 87(3)(а) Уговора о ЕЗ.

(б) У року од 4 године од дана ступања на снагу овог споразума Србија ће доставити Европској комисији своје податке о бруто домаћем производу (БДП) по глави становника који су усклађени на нивоу НУТС ИИ. Тело из става 4. и Европска комисија ће потом заједно оценити подобност регија у Србији, и на основу тога максимални интензитет помоћи, да би се израдила карта регионалне помоћи на основу одговарајућих смерница Заједнице.

8. Уколико је примерено, Протокол 5 утврђује правила о државној помоћи у индустрији челика. Овим протоколом утврђују се правила применљива у случају додељивања помоћи за реструктурирање у индустрији челика. Протокол ће нагласити изузетан карактер овакве помоћи и чињеницу да би помоћ била ограничена у времену и везана за смањење капацитета у оквиру програма изводљивости.

9. У погледу производа на које се односи Поглавље ИИИ, Наслова ИВ:

а) став 1(иии) се неће примењивати;

б) свако поступање супротно ставу 1(и) оцењиваће се према критеријумима које је утврдила Заједница на основу чланова 36. и 37. Уговора о ЕЗ и посебних инструмената Заједнице који су усвојени на тој основи.

10. Ако једна од уговорних страна сматра да је одређено поступање неспојиво са условима из става 1. овог члана, она може предузети одговарајуће мере након консултација у оквиру Савета за стабилизацију и придруживање или тридесет радних дана након што се обратила ради таквих консултација. Ништа из овога члана неће спречавати и неће на било који начин утицати на Заједницу или Србију да предузимају компензаторне мере у складу са одговарајућим члановима ГАТТ 1994. године и Споразума СТО о субвенцијама и компензаторним мерама и са својим одговарајућим законодавствима.

Шта од овога може бити релевантно за примену међудржавних споразума? Најпре, битно је напоменути да су сви наведени проблематични облици понашања забрањени само у мери у којој могу утицати на трговину између ЕЗ и Србије, као и то да се поступање цени у односу на критеријуме који се примењују у ЕУ.

То су картелски споразуми између предузећа, злоупотреба доминантног положаја и државна помоћ која нарушава или прети да наруши конкуренцију. Међудржавни споразуми могу садржати одредбе о државној помоћи и често и доносе таква аранжмане.

Ставом 4. Србија се обавезала да оснује „оперативно независно тело“ са одговарајућим овлашћењима. То је Комисија за контролу државне помоћи, која је формирана по принци-

ипу међуресорног тела са недовољно јасним правним статусом у систему државне управе. Став 5. је предвидео обавезу „транспарентности“, то јест, достављања другој страни годишњег извештаја о додељеној државној помоћи, а на захтев друге стране и о „одређеним појединачним случајевима јавне помоћи“.

Члан 76. уређује јавне набавке на следећи начин:

Члан 76

Јавне набавке

1. Заједница и Србија сматрају отварање процедура за доделу јавних уговора на основу недискриминације и узајамности, нарочито у складу са правилима СТО, пожељним циљем.

2. Српским привредним друштвима, без обзира на то јесу ли основана у Заједници или нису, од ступања на снагу овог споразума биће омогућен приступ поступцима за доделу јавних уговора у Заједници, према правилима о јавним набавкама Заједнице, под условима не мање повољним од услова који се примењују на привредна друштва Заједнице.

Горе поменуте одредбе ће се такође примењивати на уговоре у јавном сектору након што Влада Србије усвоји прописе којима се у тој области уводе правила Заједнице. Заједница ће периодично проверавати да ли је Србија стварно увела такве прописе.

3. Привредна друштва Заједнице основана у Србији, према одредбама поглавља ИИ Наслова В, имаће од ступања на снагу овог споразума приступ поступцима за доделу јавних уговора под условима не мање повољним од оних која се примјењују на српска привредна друштва.

4. Привредним друштвима Заједнице која нису основана у Србији биће омогућен приступ поступцима за доделу јавних уговора у Србији у складу са српским Законом о јавним набавкама, под условима не мање повољним од услова који се примењују на српска привредна друштва, најкасније пет (5) година од ступања на снагу овог споразума.

Након ступања на снагу овог споразума, Србија ће сваку предност дату домаћим предузећима претворити у предност изражену у цени, и у периоду од 5 година ће постепено смањити ту предност у складу са наведеном динамиком:

- предност неће прећи ниво од 15%, до краја друге године од дана ступања на снагу овог споразума;

- предност неће прећи ниво од 10%, до краја треће године од дана ступања на снагу овог споразума;

- предност неће прећи ниво од 5%, до краја четврте године од дана ступања на снагу овог споразума;

- предност ће бити потпуно укинута најкасније до истека пете године од дана ступања на снагу овог споразума.

5. Савет за стабилизацију и придруживање ће периодично испитивати могућност да Србија свим привредним друштвима Заједнице омогући приступ поступцима за доделу јавних уговора. Србија ће једанпут годишње извештавати Савет за стабилизацију и придруживање о мерама које је предузела ради повећања транспарентности и пружања делотворне судске контроле одлука донетих у области јавних набавки.

6. Када су у питању пословно настањивање, активности, пружање услуга између Заједнице и Србије, као и запошљавања и кретања радне снаге везано за извршавање јавних уговора, примењиве су одредбе чланова 49-64.

У овом члану се највише пажње посвећује питањима предности које српске фирме и роба српског порекла имају на домаћем тржишту у односу на фирме из ЕУ. Тиме се не разматра питање предности која би била дата фирмама и роби из трећих земаља. Са становишта међудржавних споразума, најзначајнија одредба је она која има општији карактер, која се примењује у односу на све јавне набавке у Републици Србији. У ставу 4. се тражи да фирме из ЕУ имају приступ поступцима (то јест могућност да учествују у поступцима јавних набавки) „у складу са Законом о јавним набавкама“ и „под условима не мање повољним од услова који се примењују на српска привредна друштва“, након протекла одређеног периода (пет година).

И када би ова одредба ССП била у пуном обиму на снази, не би могло да се сматра да је досадашњим међудржавним споразумима Србија прекршила правило. Наиме, постоје такви споразуми где се унапред уговара да ће извођач бити из земље кредитора (нпр. Кина, Азербејџан). Код таквих клаузула, фирме из ЕУ су у једнаком положају као и фирме из саме Србије, тако да нема повреде ССП. Друга варијанта је да се међудржавним споразумом даје предност фирмама из Србије и треће земље (нпр. Кине, Русије) у односу на фирме из остатка света (укључујући и ЕУ). Тада би фирме из ЕУ несумњиво биле оштећене. Међутим, пошто се „приступ поступцима јавних набавки“ обезбеђује „у складу са Законом о јавним набавкама“, а Закон о јавним набавкама, у члану 7. прописује да се неће применити када се набавка врши на основу међудржавног споразума, то ни овде не би постојала могућност оспоравања међудржавног споразума на основу ССП.

За неке међудржавне споразуме од значаја су и одредбе члана 93. ССП који говори о страним улагањима. Одредба је општег карактера и не обезбеђује ефикасну заштиту улагачима из ЕУ у Србију у односу на оне који долазе из трећих земаља у ситуацијама када се улагачима из неке треће земље даје изразита предност у пословању у Србији (нпр. споразуми са УАЕ):

Члан 93

Промовисање и заштита улагања

Сарадња између страна, у оквиру њихових одговарајућих надлежности, у области промовисања и заштите улагања имаће за циљ успостављање повољне климе за приватна улагања, како домаћа тако и страна, што је кључно за економску и индустријску ревитализацију Србије. Посебан циљ сарадње ће бити побољшање законодавног оквира у Србији који стимулише и штити улагања.

Члан 94. говори о индустријској сарадњи, не дајући посебна права фирмама из ЕУ у случају да се међудржавним споразумима уговори сарадња између Србије и трећих земаља које би ту уживале привилегован третман:

Члан 94

Индустријска сарадња

Циљ сарадње је промовисање модернизације и реструктурирање индустрије и појединих сектора у Србији. Такође ће обухватити индустријску сарадњу између економских чинилаца са циљем јачања приватног сектора под условима који гарантују заштиту животне средине.

Иницијативе за индустријску сарадњу ће одражавати приоритете које су обе стране утврдиле. Сарадња ће узети у обзир регионалне аспекте индустријског развоја, промовисање транснационалног партнерства кад је потребно. Иницијативе ће посебно настојати да успоставе одговарајући оквир за предузетништво, за побољшање управљања, знања и искуства (know-how) и промовисање тржишта, тржишну транспарентност и пословно окружење. Посебна пажња биће посвећена успостављању делотворних активности у Србији ради ефикасног промовисања извоза.

У оквиру сарадње узеће се у обзир правне тековине Заједнице у области индустријске политике.

За област енергетије важан је члан 109. И овај члан је на нивоу принципа, говори о томе у

чему ће се огледати сарадња између Србије и ЕУ на пољу енергетике, али не поставља снажније препреке (осим потенцијалних политичких последица у виду негативне оцене о спремности за придруживање) да Србија крене и неким другачијим путем (ако не промовише енергетску ефикасност, не врши диверсификацију снабдевања):

Члан 109

Енергетика

Сарадња ће се усредсредити на приоритетне области у вези са правним тековинама Заједнице у области енергетике. Сарадња ће бити заснована на Уговору о оснивању Енергетске заједнице и биће развијена с циљем постепене интеграције Србије у енергетско тржиште Европе. Сарадња може укључити следеће:

а) формулисање и планирање енергетске политике, укључујући модернизацију инфраструктуре, побољшање и диверсификацију снабдевања и побољшање приступа енергетском тржишту, укључујући олакшавање транзита, преноса и дистрибуције и унапређења енергетских интерконеција од регионалне важности са суседним државама;

б) промовисање штедње енергије, енергетске ефикасности, обновљивих извора енергије и проучавање утицаја производње енергије и њене потрошње на животну средину;

в) стварање оквирних услова за реструктурирање енергетских компанија и сарадњу између субјеката у овој области.

Слично томе, и у члану о заштити животне средине (члан 111), говори се о сарадњи између Србије и ЕУ на овом пољу, али не и о прописивању стриктне обавезе да Србија учини неке конкретне мере, чије би кршење представљало повреду ССП. Чини се да једина последица „дисонантне“ политике у погледу заштите животне средине може бити „политичка“ – негативна оцена о непретку на овом пољу:

Члан 111

Животна средина

Стране ће развијати и јачати сарадњу у области животне средине са кључним задатком заустављања даље деградације и побољшања постојећег стања у области животне средине у циљу остваривања одрживог развоја.

Стране ће нарочито успоставити сарадњу у циљу јачања административних структура и поступака ради обезбеђења стратешког планирања у области животне средине, а сарадњу између релевантних актера усредсредиће на усклађивање прописа Републике Србије са правним тековинама Заједнице. Сарадња би се такође могла усредсредити на развој стратегија за значајно смањење локалног, регионалног и прекограничног загађења вода и ваздуха, за успостављање система за ефикасну, чисту, одрживу и обновљиву производњу и употребу енергије и за процену утицаја и стратешку процену утицаја на животну средину. Посебна пажња биће посвећена имплементацији Кјото протокола.

У оквиру наслова X – институционалне, опште и завршне одредбе, основан је Савет за стабилизацију и придруживање, који ће надzirати примену и спровођење овог споразума. Задатак Савета је да размотри сва важна питања која проистичу у оквиру овог споразума и сва друга билатерална или међународна питања од заједничког интереса. Савет чине чланови Савета ЕУ, ЕК и Владе Србије. У питањима која се ње тичу, Европска инвестициона банка ће учествовати у раду Савета за стабилизацију и придруживање у својству посматрача.

Ради постизања циљева овог споразума, Савет за стабилизацију и придруживање има овлашћење да, доноси одлуке у оквиру делокруга овог споразума, када је то предвиђено. Донесене одлуке ће обавезивати уговорне стране, које ће морати да предузму мере неопходне за њихово спровођење. Савет за стабилизацију и придруживање такође може давати одговарајуће препоруке. Савет ће сачињавати своје одлуке и препоруке на основу договора постигнутог међу странама.

Савету за стабилизацију и придруживање ће у обављању његових дужности помагати Одбор за стабилизацију и придруживање, састављен од представника Савета Европске уније и представника Европске комисије, с једне стране, и представника Владе Србије, с друге стране. Савет за стабилизацију и придруживање може пренети било које своје овлашћење на Одбор за стабилизацију и придруживање. Одбор за стабилизацију и придруживање може основати пододборе. Савет за стабилизацију и придруживање може донети одлуку о оснивању других посебних пододбора или тела која могу пружити помоћ у обављању његових дужности.

Тakoђе је основан Парламентарни одбор за стабилизацију и придруживање. То је форум на којем се састају посланици Народне скупштине Републике Србије и Европског парламента и размењују мишљења.

Србија и ЕУ су се споразумеле да ће предузети све мере потребне за остваривање својих обавеза и циљева ССП, да ће се саветовати ради расправљања питања која захтевају тумачење.

чења, да ће упутити Савету за стабилизацију и придруживање сваки спор који се тиче тумачења (да Савет може донети одлуку која има обавезујуће дејство).

Ако једна од страна сматра да је друга страна пропустила да испуни неку обавезу из овог споразума, она може предузети одговарајуће мере. Пре тога ће, осим у посебно хитним случајевима, доставити Савету за стабилизацију и придруживање све неопходне информације које су потребне за темељно испитивање ситуације ради проналажења решења које је прихватљиво странама. При одабиру мера предност се мора дати оним мерама које најмање нарушавају примену овог споразума. Када настане спор између страна о тумачењу или примени овог споразума, било која страна ће поднети другој страни и Савету за стабилизацију и придруживање званични захтев да се предмет спора реши.

Када једна страна сматра да мера коју је предузела друга страна или пропуст друге стране да предузме неку радњу представљају повреду обавеза сходно овом споразуму, званични захтев ће садржати разлоге за овакво мишљење и назначити, уколико је то случај, да страна може да предузме мере предвиђене ССП.

Све док спор не буде решен, о њему ће се расправљати на сваком састанку Савета за стабилизацију и придруживање, осим уколико је покренут арбитражни поступак предвиђен Протоколом 7 (решавање спорова). Спор ће се сматрати решеним када Савет за стабилизацију и придруживање донесе обавезујућу одлуку којом решава предмет спора, или када изјави да спор више не постоји.

Консултације о спору могу да се одржавају на било ком састанку Одбора за стабилизацију и придруживање или било ког релевантног одбора или тела основаног сходно члановима 123 или 124, као што је договорено између страна или на захтев једне од страна. Консултације могу да се одвијају и писменим путем. Све информације откривене током консултација остаће поверљиве.

ССП је закључен на неограничено време. Свака страна може отказати овај споразум на тај начин што ће обавестити другу страну. Овај споразум престаје да важи шест месеци од дана пријема таквог обавештења. Свака страна може да суспендује овај споразум, са тренутним дејством суспензије, у случају ако друга страна не поштује неки од суштинских елемената овог споразума.

Разматрање примене ССП

У досадашњој пракси примене ССП, макар према доступним извештајима са одржаних

састанака, није констатовано постојање неких спорних питања, нити је помињано угрожавање ССП кроз одредбе међудржавних споразума⁶.

Из претходне анализе се може закључити да норме међудржавних споразума које је Србија до сада закључивала са трећим земљама нису супротне са оним деловима ССП који прописују изричите обавезе или забране за Србију. Једини изузетак могу представљати поједини поступци којима се, на основу међудржавних споразума обезбеђује државна помоћ предузећима. У том погледу, једна од повреда ССП је констатована и у Извештају о напретку Србије за 2014 – да није достављен извештај о додељеној државној помоћи. Међутим, у вези са појединим областима, као што су енергетика или страна улагања, где се уместо забрана и обавеза у ССП утврђују принципи сарадње, може доћи до ситуације да се поступање Србије оцени као несагласно циљевима због којих је ССП закључен.

Мада евентуалне повреде ССП кроз друге међудржавне споразуме могу бити предмет разматрања пред налдежним Саветом, Одбором и другим телима, велико је питање да ли оне уопште могу бити предмет оспоравања пред домаћим институцијама. Наиме, и ССП и други међудржавни споразуми имају, у принципу, исту правну снагу у хијерархији правних аката Републике Србије. У одсуству других правила, могло би се тврдити да воља законодавца, исказана кроз ратификацију потоњег споразума, представља намеру да се њој супротна норма из ранијег споразума учини неделотворном. Оваквих иницијатива, колико је познато, још увек није било пред Уставним судом.

⁶ <http://europa.rs/drugi-sastanak-saveta-za-stabilizaciju-i-pridruzivanje-izmedu-srbije-i-eu/>
<http://europa.rs/drugi-sastanak-odbora-za-stabilizaciju-i-pridruzivanje-eu-i-srbije/>

Приказ споразума између Републике Србије и Народне Републике Кине и образложења за њихово доношење

Закон који је потврдио уговор о кредиту за изградњу блока Б термоелектране у Костолцу, усвојен је 2015.⁷ Овај зајам је потврдио надзорни одбор ЕПС 15. марта 2015.⁸

Овим законом је потврђен уговор о зајму за кредит за повлашћеног купца за другу фазу Пакет пројекта „KOSTOLAC-B POWER PLANT PROJECT“. Уговор је закључен између Владе Републике Србије, коју је представљало Министарство финансија, као Зајмопримца и кинеске Export-Import банке као Зајмодавца. Уговор је закључен 17. децембра 2014. године. Оригинал уговора је на енглеском језику, а Закон о потврђивању, садржи и превод уговора на српски језик.

У образложењу је као уставни основ за потврђивање овог уговора о кредиту наведена одредба члана 99. став 1. тачка 4. Устава Републике Србије, којом је прописано да Народна скупштина потврђује међународне уговоре кад је законом предвиђена обавеза њиховог потврђивања. Таква обавеза је предвиђена у одредби члана 5. став 2. Закона о јавном дугу („Службени гласник РС”, бр. 61/05, 107/09 и 78/11) према којој Народна скупштина Републике Србије одлучује о задуживању Републике Србије.

Даље, овај уговор има основу у **Споразуму о економској и техничкој сарадњи у области инфраструктуре између Владе Републике Србије и Владе НР Кине**, који је закључен 20. августа 2009. године, а објављен је у „Службеном гласнику РС - Међународни уговори”, бр. 90/09, 9/13, 11/13 и 13/13. Како се наводи у образложењу предлога закона, на основу овог међудржавног споразума „успешно се реализује неколико значајних пројеката у Републици Србији, који се финансирају кроз повољне кредитне линије кинеске Export-Import банке као овлашћене институције Владе НР Кине“.

Чланом 11. наведеног споразума предвиђено је да ће се, између осталог, сарадња одвијати и кроз испоруку радова, материјала и услуга за изградњу електроенергетских постројења, што је 22. јула 2010. године резултирало закључивањем Општег уговорног споразума о реализацији Пакет пројекта KOSTOLAC-B POWER PLANT PROJECTS између ЈП „Електропривреда Србије”, ПД „Термоелектране и копови Костолац” и кинеске компаније China National Machinery & Equipment Import & Export Corporation (СМЕС) из Пекинга (уговорне стране). Договорена фазна реализација Пакет пројекта KOSTOLAC-B POWER

⁷ <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2015/37-15%20lat.pdf>

⁸ <http://www.ekapija.com/website/sr/page/1094105>

PLANT PROJECTS (у даљем тексту: Пакет пројекат) односила се на:

1. Ревитализацију два постојећа блока Б1 и Б2 од по 350 MW;
2. Пројекат одсумпоравања за два постојећа блока Б1 и Б2 од по 350 MW;
3. Пројекат повећања капацитета површинског копа Дрмно на 12 милиона тона годишње са изградњом новог блока Б3.

Договорено је да се Пакет пројекат реализује у две фазе, и то тако што је прва фаза обухватила извођење радова на ревитализацији два постојећа блока Б1 и Б2 и њиховом одсумпоравању, са одговарајућом инфраструктуром за изградњу железнице и модернизацију луке и пута, лоцираних у околини града Костолца, док је повећање капацитета површинског копа Дрмно са изградњом новог блока Б3 обухваћено другом фазом радова. Оквирна цена за реализацију Пакет пројекта уговорена је у износу од 1.060.230.000 долара, од чега се 344.630.000 долара односило на вредност прве фазе, а 715.600.000 долара на вредност друге фазе, тако да су у међувремену уговорне стране закључиле два појединачна уговорна споразума, за сваку фазу посебно, на бази којих су кинеској Export-Import банци подношени захтеви за коришћење повољне кредитне линије за повлашћеног купца.

Поступајући по Закључку Владе 05 Број: 312-8779/2010-1 од 2. децембра 2010. године, уговорне стране су најпре 8. децембра 2010. године закључиле Уговорни споразум за реализацију прве фазе Пакет пројекта, на износ од 344.630.000 долара, за чије финансирање је Републици Србији већ одобрен један кредит у износу од 293.000.000 долара, који покрива 85% вредности пројекта чија се реализација оцењује као успешна, јер је до данас повучено више од 50% одобренних средстава. Преосталих 15% вредности финансирају из сопствених средстава ЈП „Електропривреда Србије”, као наручилац и ПД „ТЕ-КО Костолац”, као крајњи корисник.

Влада НР Кине је у 2012. години, при кинеском Министарству иностраних послова, формирала Секретаријат за сарадњу Кине и земаља Централне и Источне Европе и одобрила специјалну кредитну линију од 10 милијарди долара за унапређење сарадње са наведеним земљама, упутивши позив свим земљама да кандидују пројекте за добијање повољних кредита посредством кинеске Export-Import банке. Као одговор на позив кинеске стране, Влада Републике Србије је предложила наставак сарадње са кинеском компанијом СМЕС и на другој фази Пакет пројекта, што је 20. новембра 2013. године резултирало закључивањем Уговорног споразума за другу фазу Пакет пројекта (Уговорни споразум), по цени од 715.600.000 долара. Даље се наводи да је **финансијска анализа на основу урађене Студије исплативости показала је да је реализација друге фазе економски оправдана и исплатива** након чега је, на основу Закључка Владе 05 Број:

48-10165/2013 од 28. новембра 2013. године, кинеској Export-Import банци поднета кредитна пријава, уз пратећу документацију, којом је затражено одобрење зајма под преференцијалним условима у износу од 608.260.000 долара за финансирање 85% вредности друге фазе Пакет пројекта. Преосталих 107.340.000 долара (15% уговорене вредности), финансираће ЈП „Електропривреда Србије”, као наручилац и ПД „ТЕ-КО Костолац”, као крајњи корисник, из сопствених средстава.

Влада је Закључком 05 Број: 48-16044/2011 од 15. децембра 2014. године усвојила Нацрт уговора о зајму и истовремено овластила др Душана Вујовића, министра финансија, да га у име Владе, као заступника Републике Србије, потпише. Уговор о зајму закључен је 17. децембра 2014. године у Београду, током 3. Самита шефова држава Кина-ЦИЕЗ.

У образложењу се наводи да је Законом о буџету Републике Србије за 2014. годину („Службени гласник РС”, бр. 110/13, 116/14 и 142/14) **већ предвиђено задуживање Републике Србије код кинеске Export-Import банке** за реализацију друге фазе Пакет пројекта ТЕ-КО Костолац (Изградња новог енергетског блока на локацији Дрмно и проширење капацитета рудника) у износу до 608.260.000 долара, што одговара 85% уговорене вредности ове фазе. Констатује се да је Законом о буџету Републике Србије за 2015. годину („Службени гласник РС”, број 142/14) предвиђено исто задужење.

У образложењу се наводи да ће се за реализацију уговора обезбедити средства у буџету Републике Србије.

У преамбули самог уговора врши се позивање на Споразум о економској и техничкој сарадњи у области инфраструктуре (Споразум о економској и техничкој сарадњи) који је ступио на снагу 25. јуна 2010. године. Овај споразум су Владе Кине и Србије потписале 20. августа 2009.

Претходни уговори

Општи Споразум о економској и техничкој сарадњи у области инфраструктуре између Владе Републике Србије и Владе Народне Републике Кине, из 2009, са допунама из 2013, се у преамбули позива, између осталог на то да је циљ „унапређење сарадње ... у складу са **њиховим домаћим законодавством и одредбама овог споразума.**“ Другим речима, Споразум би требало тумачити тако да је одступање од националног законодавства изузетак, коме се не тежи, али који је могућ на основу Споразума.

Споразум има неколико области, од којих су поједине широко дефинисане, тако да могу значајно утицати на примену домаћег законодавства:

Као прва активност дефинисан је Развој и имплементација инфраструктурних пројеката. С овом активношћу су повезане све друге (припрема студија за инфраструктуру, техничка помоћ експерата, набавка машина, опреме и материјала и вршење услуга неопходних за изградњу и одржавање инфраструктурних пројеката, размена искустава у смислу сигнализације и интегрисаних система, други облици облике сарадње у области инфраструктурних пројеката, које нека од Страна предложи).

Све ове активности могу утицати на примену прописа Републике Србије, а нарочито Закона о јавним набавкама, Закона о јавно – приватним партнерствима и Закона о контроли државне помоћи.

У члану 5. основног Споразума прецизније се уређују изузеци из примене Закона о јавним набавкама или Закона о ЈПП. То се чини тако што се предвиђа да надлежна кинеска привредна удружења **могу предлагати квалификоване извођаче радова за учешће у пројектима**, и да ће листу препоручених извођача радова за сваки појединачни пројекат бити достављена држави која изводи пројекат.

Члан 5. не искључује аутоматски примену целог Закона о јавним набавкама али изузима његове кључне одредбе, прописујући да „споразуми, уговори, програми и пројекти сачињени у складу са овим споразумом на на територији Републике Србије **не подлежу обавези расписивања јавног надметања за обављање послова инвестиционих радова и испоруку роба и услуга, осим ако није другачије одређено у комерцијалном уговору**. Дакле, надметање се може применити, али само ако је конкретним уговором предвиђено да се то учини. Осим непримењивања Закона о јавним набавкама Републике Србије овим одредбама је искључена и обавеза спровођења надметања по неком другом основу и на неки други начин (нпр. применом кинеских прописа или по некој другој процедури). Као што је већ речено, члан 7. Закона о јавним набавкама указује на то да се неће применити када се набавка спроводи на основу међудржавног споразума.

Споразум садржи и норме о подизвођачима. За разлику од Закона о јавним набавкама, који обавезује понуђача да наведе подизвођаче, овде се то питање оставља решењима из сваког појединачног комерцијалног уговора. То може бити и процедура надметања међу фирмама из Србије које су заинтересоване да послују са носиоцем посла – фирмом из НР Кине.

Члан 6. је искључио наплату царине и пореза на додату вредност у вези са извршењем споразума, уговора, програма и пројеката.

У образложењу се изричито наводи да се кредитирање пројеката врши у случају да за њих

није расписана међународна лицитација.

Занимљиво је да се као један од аргумената за закључивање овог споразума који се наводи јесте и „велики дефицит Србије у трговинској размени са Кином“. Остаје нејасно на који начин би се тај дефицит могао смањити тако што ће кинеске инвестиције доћи у Србију по усвојеном моделу, будући да он подразумева набавку робе управо из Кине, плаћање кинеских компанија за извођење радова и слично. Наведено је такође да је изгадња инфраструктурних објеката од стратешког значаја за Републику Србију, и да ће услови кредитирања бити повољни (без додатних података).

Сви закони су били усвојени по хитном поступку, која оставља мање времена за разматрање текста уговора од стране народних посланика. Код међудржавних споразума, према Пословнику Владе, не постоји обавеза спровођења јавне расправе у припреми прописа, у оквиру које би и грађани могли да дају свој суд о предложеним одредбама. Разлог за то је немогућност да се споразум промени након потписивања. Међутим, јавна расправа је могла да послужи да се размотри усклађеност споразума са остатком правног система и његове добре или лоше стране.

Занимљиво је да је анекс број 1. био примењиван и без ратификације, и то дуже од годину дана.

И основни споразум и оба анекса су предложени на ратификацију уз навод да не стварају обавезе за буџет Републике Србије. Та тврдња је суштински нетачна, посебно за анекс 2. којим је предвиђено ослобађање од ПДВ и царина, која се нужно одражава на буџетске приходе у будућности.

Образложењима ових предлога закона недостаје још један обавезан део – изјаву о усклађености са прописима Европске уније.

Наиме, чланом 39а, ст. 1. и 2. Пословника Владе⁹ прописано је да „уз нацрт закона и предлог уредбе предлагач као прилоге доставља и Изјаву о усклађености прописа са прописима Европске уније и Табелу усклађености прописа са прописима Европске уније, на обрасцима који су утврђени посебним актом Владе“, као и то да се „Изјава о усклађености прописа са прописима Европске уније и Табела усклађености прописа са прописима Европске уније доставља се и уз предлог одлуке којом се врши усклађивање прописа Републике Србије са прописима Европске уније“.

У случају кршења ове обавезе, за министарство које припрема предлог закона о потврђи-

⁹ http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/53746/poslovnik_vlade058_cyr.zip

вању међународног споразума нису предвиђене санкције – такав документ може бити вољом Владе усвојен као предлог закона и упућен у скупштинску процедуру. Услед тога прво чланови Владе, затим народни посланици и сви грађани остају без важног увида о томе да ли су међународни уговори чија се ратификација предлаже на неки начин у супротности са правилима ЕУ, преузетим обавезама из ССП.

Споразуми са Кином, примена закона Републике Србије, економски и други ефекти

Да ли су споразуми са Кином економски исплативи?

У образложењу уговора о кредиту за другу фазу пројекта у Костолцу се каже да јесу. Међутим, такав закључак се уопште не може недвосмислено извући на основу објављених докумената. Наиме, ту се наводи да је подизање капацитета за производњу електричне енергије стратешки значајно за Србију, да ће се обезбедити повећање капацитета површинског копа Дрмно и поуздано снабдевање термоелектране, да ће то обезбедити сигурност снабдевања, смањити увоз електричне енергије и повећати приходе од ПДВ, пораста запослених у земљи и слично.

Каматне стопе за овај кредит су повољније од оне која је плаћана за кредите у ранијим годинама, али на списку зајмова које је Србија закључила у последњих годину дана има и оних са мањом уговореном каматом (нпр. 2% наспрам 2,5% у овом уговору). Велики део зајмова које Србија има је такође везан за променљиве параметре (нпр. LIBOR) па поређења у том смислу нису сасвим могућа.

У образложењу није прецизирано колика ће бити директна финансијска корист од реализације пројекта и у којој мери она премашује вредност одобреног кредита са каматама и споредним давањима.

Да би анализа исплативости кредита заиста могла да се изврши потребни су и други параметри, који су остали непознати из образложења овог закона. Ако се прихвати као врло вероватна претпоставка да је Србија добила кредит под повољним условима, (када се посматра висина каматне стопе и период отплате), остаје питање да ли те добре ефекте потиру друге преузете обавезе из уговора? Наиме, уговором је предвиђено ангажовање фирме из земље даваоца кредита, чиме је искључена могућа конкуренција, која би можда могла да доведе до тога да крајња понуда буде економски повољнија. Уговором је такође предвиђено да ће се „роба, технологије и услуге које се набављају из кредитних средстава биће купљене претежно од Кине, у складу са Комерцијалним уговором“.

Поред тога, предвиђено је и ослобађање од ПДВ-а и царина на увезену опрему, што такође носи негативне ефекте на јавне приходе који би требало да буду предмет разматрања код утврђивања економске исплативости уговора.

Други аспект економског посматрања уговора о кредиту односи се на алтернативна решења за сам предмет набавке – нпр. колико би коштало инвестирање у друге изворе енергије који би обезбедили исти ниво енергетске стабилности земље, запошљавања и

слично. При том треба имати на уму и обавзе које је Србија преузела у вези са значајнијим увођењем извора енергије који носе са собом мање загађења, а што се овом инвестицијом не постиже (на против, биће потребно уложити још више у „алтернативне изворе“ енергије зато што ће порастати обим производње струје из термоелектрана на угљь).⁹

Можда би и такво потпуно разматрање показало да корисни ефекти овог кредитног аранжмана претежу над манама. Међутим, проблем је што та питања нису била предмет дискусије у парламенту, нити су посланицима у образложењу приказане јасне рачунице предности и мана.

Примена Закона о буџетском систему

Задужење по основу овог кредита је било предвиђено и у буџету Републике Србије за 2014, и у буџету за 2015. годину, пре него што је закон којим се ратификује задуживање стигао на дневни ред Народне скупштине. Тако су се народни посланици сагласили, и то чак два пута да ће овај кредит бити уврштен међу финансијске обавезе Републике Србије, и то пре него што су одобрили сам зајам!

У члану 5. ст. 4. Уговора налази се изјава да „Зајмопримац није прекршио обавезе ни по једном закону или уговору који се на њега примењују, што би могло материјално и негативно да се одрази на његову способност извршења својих обавеза по овом уговору, а по овом уговору такође није наступио ни случај неизвршења обавеза.“ Међутим, Зајмопримац (држава Србија) је очигледно прекршила обавезу по једном својем закону, већ у моменту закључења овог уговора, као што чини и са сваким новим зајмом.

Наиме, Закон о буџетском систему, у члану 27е, ст. 4. т. 2) прописује опште фискално правило да „дуг општег нивоа државе, не укључујући обавезе по основу реституције, неће бити већи од 45% БДП“¹⁰. То фискално правило је одавно прекршено, а према садашњим прорачунима, укупан јавни дуг увелико премашује 70% БДП. Фискални савет, независно тело које анализира фискалну стратегију и друге документе, није обухватио у својој анализи из фебруара 2015. овај кредит, будући да у тренутку када је анализа рађена он још увек није био одобрен.

Друге преузете обавезе

Преузете обавезе се чине разумним у смислу гарантовања заштите интереса партнера, а пре свега кредитора од настанка околности које би довеле до тога да дуг по кредиту не

¹⁰ О тим питањима и другим ризицима услед повећане експлоатације угља (нпр. рањивост услед елементарних непогода) говори се више у тексту: <http://bankwatch.org/sites/default/files/CRTAreport-Kostolac-subsidies-30Jun2014.pdf>

¹¹ http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_budzetskom_sistemu.html

буде плаћен. Потврда снажнијег положаја даваоца кредита је и уговарање правила НР Кине као меродавних, као и арбитраже Кинеске комисије за међународну привредну и трговинску арбитражу (СИЕТАС), са седиштем у Пекингу, чија би одлука била коначна и обавезујућа за обе стране.

Доступност информација

Одредба 8.7. предвиђа да ће Србија „држати све услове и договорене накнаде у овом уговору или у вези са овим уговором строго поверљивом“. „Без претходне писане сагласности Зајмодавца, Зајмопримац неће откривати никакве информације из овог уговора или у вези са овим уговором трећој страни, осим уколико се то захтева важећим законом“.

Иако ова одредба предвиђа рестриктиван режим доступности информација, она није искључила примену домаћих прописа. На против, уговором је утврђено да ће у случају да то захтева „важећи закон“ информације бити доступне јавности. У нашем случају то је Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја. На основу њега, свака информација која је у поседу ЕПС, привредног друштва ТКК и министарства подлеже могућим захтевима за приступ информацијама. Ти захтеви се не би смели одбијати аутоматски, због клаузуле о поверљивости у уговору, већ једино ако су испуњени законом прописани услови из члана 9, па и тада једино ако је таква мера неопходна у демократском друштву ради заштите претежнијег интереса. У случају одбијања захтева, тражилац има право да се обрати жалбом Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, чије би решење по том питању било коначно.

Државна помоћ

На случај гаранције за ПД Костолац указао је портал „Истиномер“¹²: Влада Србије је, наиме, у децембру 2011. године дала ПД „Костолац“ државну подршку када је потписала уговор о зајму са кинеском Експорт-импорт банком у износу од 293 милиона долара. Овај кредит је узет за ревитализацију постојећих блокова Б1 и Б2 у термоелектрани „Костолац“, изградњу постројења за одсумпоравање, изградњу пристаништа на Дунаву и изградњу железничке инфраструктуре. Укупна вредност радова у овој фази је 334,63 милиона долара, а кинеска Ексим банка финансира 85 одсто вредности (293 милиона долара).

У Закону о потврђивању Уговора о зајму за кредит за повлашћеног купца за прву фазу Пакет пројекта „Костолац Б“¹³ између Владе Србије као зајмопримца и Ексим банке као зајмодавца пише да је држава преузела враћање свих 293 милиона долара кредита за

¹² <http://www.istinoмер.rs/teme/drzavnu-pomoc-dobilo-i-privredno-društvo-kostoлац/>

¹³ <http://www.парламент.гов.рс/уплоад/архиве/филес/цир/пдф/закони/2012/163-12.зип>

ТЕ-КО Костолац. Наиме, Влада Србије је, по том закону, зајмопримац и извршна власт је у обавези да Ексим банци – зајмодавцу, отплати целокупан повучени и неизмирени износ главнице кредита, целокупну обрачунату припадајућу камату, као и све обавезе које зајмопримац плаћа у складу са условима овог уговора. Даље, у Закону пише и да је Јавно предузеће Електропривреда Србије – наручилац, а ПД ТЕ-КО Костолац – крајњи корисник кредита. И у овом случају држава гарантује за целокупно задужење, није испуњен услов да се гаранција не сматра државном помоћи, али Комисија за контролу државне помоћи ову државну помоћ није разматрала.

Влада Србије је донела одлуку да гарантује и за кредит потребан за другу фазу Пакет пројекта Костолац Б. Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине је у новембру 2013. године потписало уговор са кинеском корпорацијом СМЕС (China Machinery Engineering Corporation) о изградњи трећег блока термоелектране „Костолац Б” снаге 350 мегавата и проширењу Површинског копа „Дрмно” за производњу 12 милиона тона угља годишње.

Друга фаза Пакет пројекта „Костолац Б” се финансира из новог кредита кинеске „Ексим” банке у износу од 609 милиона долара. Цео пројекат би требало да кошта 715 милиона долара, а Ексим банка финансира 85 одсто, док остатак мора да обезбеди Влада Србије. За овај пројекат Влада Србије је наменила две гаранције. Оне су изгласане у Народној скупштини у јануару 2015. године¹⁴. Крајњи корисник је ПД Костолац, Наручилац ЈП ЕПС, гаранције на целокупан износ кредита даје држава. На сајту Комисије за контролу државне помоћи нема података о томе да је ова државна помоћ била разматрана.

Студија исплативости

Како би боље сагледали аргументе које су Народна скупштина, Влада и ЕПС имали на уму када су закључили овај правни аранжман, Транспарентност Србија је затражила додатне документе од органа власти. Захтев за приступ информацијама односио се на следеће тврдње изнете у образложењу Закона о потврђивању уговора о зајму: ***финансијска анализа извршена на основу студије исплативости показала је да је реализација друге фазе економски одржива и исплатива.***

Међутим, једини документ који су надлежно министарство и јавно предузеће доставили био је „*The bankable feasibility study on construction of the new unit rated 350 mw at the location of thermal power plant Kostolac B*”. Ову студију је за ЕПС урадио „Енергопројект” у децембру 2013. године.

¹⁴ http://www.parlament.gov.rs/upload/arhive/filес/cnr/pldf/predloзи_закона/37-15.pdf

У поглављу 8 ове студије наводи се анализа економске исплативости. Анализа је „урађена узимајући у обзир електро-енергетски систем у целини, позната техничка решења, инвестиционе вредности и ефекте на повећање производње енергије електро-енергетског система Србије. Финансијска анализа је урађена само за нов блок, узимајући у обзир наведене факторе”.

У студији се даље наводи:

„Финансијска анализа прво разматра тренутно стање производње у електро-енергетском систему Србије (ситуација без пројекта), а затим анализира промене које настају увођењем нове јединице у систем (ситуација са пројектом). Коришћен је математички модел за симулацију услова система, који је омогућио израчунавање утицаја који на производњу енергије има изградња новог блока, проверу и одабир базичних параметара производње енергије пројектованих хидро и термо електрана, као и одређивање начина рада за тренутне и будуће производне капацитете. Главни критеријум за поређење варијанти развоја/ изградње електро-енергетског система је да се минимизују његови трошкови. Овај критеријум обухвата инвестирање у нова постројења, оперативне трошкове система и очекиване трошкове планираног смањења у систему, тј. издатке за набавку недостајуће енергије. У том смислу, сви параметри трошкова сведени су на једну годину, како би био узет у обзир утицај динамике улагања и потрошње.

Избор најповољније од разматраних варијанти изградње енергетских постројења је одређен применом такозване анализе исплативости. Ова анализа пореди користи, трошкове и посматрану ефикасност инвестиција, употребом динамичних метода: нето садашња вредност и интерна стопа поврата.

Финансијска анализа економске исплативости изградње новог БЗ блока је урађена поређењем уштеда и трошкова. С тим у вези, уштеде подразумевају инвестиције и трошкове који би настали у случају да се Костолац БЗ блок не изгради. У том случају, било би неопходно инвестирати одређена средства и издвајати за различите делове електро-енергетског система. То значи да уколико се изгради Костолац БЗ блок, остварене уштеде би биле једнаке износу улагања и трошкова изградње на другој локацији. Са друге стране, трошкови улагања у изградњу Костолац БЗ блока су дефинисани специфичним техничким решењима у погледу износа улагања и динамике насталих трошкова“ ...

„Финансијска анализа обухвата процену, анализу и евалуацију потребних пројекатних улагања, енергије која ће бити произведена и будуће користи, изражене у финансијском смислу. Сврха ове анализе је да се процени изводљивости инвестиција потребних за изградњу новог погона БЗ. За потребе финансијског обрачуна, примењена је дисконтна

стопа од 4% годишње. Претпоставља се да каматна стопа за банкарски кредит не садржи инфлацију. Период праћења и валоризације Пројекта обухвата период изградње (5,5 година), и 25 година радног века постројења. Планирано је да блок БЗ почне са радом 1. јануара 2020. године.“

Анализа је утврдила да би трошкови улагања износили 726 милиона долара без ПДВ-а, од чега 507 милиона долара у опрему. Овај износ упоређен је са понудом СМЕС од 618 милиона долара. Скупа са „осталим трошковима“, укупан износ је исти – 726.97.000 долара. „Највећи део улагања односи се на опрему, чак 70% од укупних улагања. 19 % је учешће грађевинских радова. Трошкови пре почетка изградње укључују једнократну накнаду за кредит, трошкове осигурања од курсне разлике током кредитног периода и камате током изградње, што чини чак 8%. Нормалан рад новог блока ће захтевати обртна средства које се процењују на 11.9 милиона долара (1,5% укупне инвестиције).“

Финансијско планирање пројекта даје преглед стварних прилива и расхода средстава у посматраном периоду и служи за процену солвентности пројекта. Прилив обухвата приходе од продаје електричне енергије и финансијских извора, док је расходи укључују инвестиције, оперативне трошкове и финансијске обавезе. Анализа ликвидности показује да пројекат остварује кумулативни нето прилив у износу од 816.12 милиона долара. Посматрајући ликвидност по годинама, може се видети да би током посматраног периода, прилив могао да покрије издатаке пројекта.

Посматрајући резултате анализе новчаног тока може се закључити да је изградња ТЕ Костолац Б блок 3, с обзиром на потпуну усклађеност са прописима о заштити животне средине, у потпуности изводљива, што доводи до позитивних показатеља профитабилности инвестиције.“

Без обзира на то да ли се налази ове студије изводљивости могу потврдити или оспорити, кључни проблем је њен обухват. Наиме, у њој се анализира да ли је уопште исплатива изградња Костолац Б, блок 3, као и да ли је исплатива изградња на основу постојећег финансијског аранжмана и понуде кинеске корпорације СМЕС.

Ипак, на она не даје одговор на круцијално питање. Ни понуда кинеске корпорације СМЕС, нити услови зајма нису упоређени са другим алтернативним решењима финансирања и изградње овог постројења. Стога, чак и да је ова студија изводљивости била предмет дискусије, заједно са уговором у Народној скупштини, ни посланици, нити грађани не би сазнали ништа више о исплативости овог инвестиционог модела.

Искуства јавне набавке - испумпавање воде и муља са површинског копа

Увод

У пролеће 2014. године Србија је била озбиљно погођена поплавама. Између осталог, поплаве су угрозиле енергетски систем, а нарочито термоелектрану и руднике угља у близини река Колубара и Дунав. Рудници угља у близини Колубаре су били поплавлени милионима кубних метара воде и блата. Државни званичници су тврдили да постоји значајна штета по државу. Иако је ДП РБ Колубара користила сопствену опрему за уклањање воде, то није било довољно. Спроведена је јавна набавка и радови на испумпавању воде и муља су отпочели само неколико месеци касније. Информације о финансирању ових радова су биле контраверзне, нарочито у погледу улоге Светске Банке. Иако је поступак јавне набавке спроведен по правилима Закона о јавним набавкама Србије, поједини државни званичници су износили тврдње да је тендерска процедура спроведена на инсистирање Светске Банке. Ситуација је постала још компликованија након што је БИРН објавио неколико текстова о овој набавци, у којима се оспорава законски основ и економска рационалност одлуке да се спроведе тендер, као и начин на који је он спроведен.

Новинари су такође указали на потенцијалне везе између изабране фирме и људи на јавној функцији или повезаних са владајућом партијом. Реакција власти, тј. премијера је била прилично оштра, у виду серије противнапада у којима је осим новинара и организације БИРН, „оптужена“ и Делегација ЕУ која је пружила финансијску подршку медијском пројекту БИРН-а.

Иако је публицитет који је овај случај привукао створио добар повод да се он ближе размотри, истовремено су настали и изузетно неповољни услови за непристрасну расправу о кључним проблемима.

Иницијатива за унапређење прописа

Транспарентност Србија (ТС) се у допису који је представљен на седници Одбора за финансије, републички буџет и контролу јавних финансија Народне скупштине, 9.2.2015. осврнула на разна питања која су у вези са јавном набавком услуга „ЦЈН 08/14/ДУКН - Испумпавање замуљене воде и муља на површинском копу ПД РБ "Колубара" д.о.о. – „Тамнава - Западно поље“. Овај допис је иначе представљен на седници Одбора на којој се први пут расправљало о извештајима грађанских надзорника (у десет поступака јавних набавки).

Будући да је ТС била грађански надзорник у овом поступку јавне набавке (до закључивања уговора), ову прилику смо искористили да представницима Одбора укажемо на информације о битним питањима која су отворена након закључивања уговора⁵.

Како смо том приликом указали, осврт се углавном не односи на питања која су била предмет грађанског надзора, већ на разматрања која су претходила расписивању јавне набавке, као и на питања у вези са спровођењем уговора о јавној набавци, а о којима је у јавности било доста спорења и недовољно потпуних информација. Сматрали смо да овај осврт заслужује пажњу Одбора, јер смо указали на бројне тачке које би требало расправити, не само зарад представљања потпуних података јавности, већ и ради проналажења најбољих решења за сличне јавне набавке у будућности. На жалост, у наредна три месеца, није дошло ни до измена правног оквира које би биле релевантне за будуће сличне случајеве, али ни до потпуног разјашњења свих питања око којих су постојале недоумице у вези са реализацијом конкретног поступка јавне набавке.

Иначе, ова јавна набавка је вршена како би се отклонила једна од економски најштетнијих последица поплава из маја 2014. Површински копови рудника Колубара - Лазаревац су поплавлени са око 187 милиона кубних метара воде и муља, услед чега је обустављена производња угља.

Основна питања која се постављају у вези са овом набавком јесу: Да ли је учињено све шта се могло да набавка буде спроведена раније? Да ли су услови и критеријуми постављени тако да се обезбеди широка конкуренција и одабир понуђача који је најповољнији? Да ли су уговорне обавезе испуњене?

Утврђивање потребе и начина решавања

Потреба да се ова јавна набавка спроведе што је пре могуће несумњиво је постојала¹⁶. Та потреба је произлазила, с једне стране, из губитака које је ЕПС трпела због немогућности да експлоатише овај површински коп угља, а с друге стране, ради одржавања трајније стабилности електроенергетског система.

Питање, на које до сада није било јасног одговора јесте да ли је било могуће неко брже и ефикасније решење од оног које је одабрано. Да би се дао одговор на њега било би потребно детаљно анализирати све опције које су постојале, како у погледу начина извршења посла, тако и у погледу начина финансирања, а то није у потпуности могуће

¹⁵ Цео текст анализе доступан је на <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/inicijative-i-analize-ts>

Допис Одбору за финансије, извештаји грађанског надзорника, ТС, фебруар 2015

¹⁶ Наравно, ови аргументи се могу оспорити са становишта заштите животне средине, и са њом повезаних разлога који се такође односе на економију. Наиме, са становишта заштите животне средине и здравља становништва се често износе тврдње да производња електричне енергије од фосилних горива доноси штетне последице које надмашују остварене користи. У овој анализи се то питање не разматра, већ се полази од тога да је економски интерес за експлоатацију угља већ утврђен.

учинити на основу расположивих података.

Пре него што се одлучио да формулише предмет јавне набавке на начин како је то учинио, наручилац је (у сарадњи са другим државним органима) требало да размотри све релевантне могућности које су евентуално постојале за решавање проблема (нпр. ангажовање механизације у поседу државних органа и других јавних предузећа за уклањање воде, куповина такве механизације како би послужила не само за овај случај већ и за друге сличне проблеме који би се могли јавити у будућности, набавка услуга испумпавања или неко друго техничко решење - нпр. као једно од могућих решења се у јавности помињала набавка „усисних пловних багера“ за шта се залагало Удружење за унапређење рударске струке и науке). Каква су разматрања вршена и до каквих се закључака дошло том приликом, није било предмет мониторинга, али би свакако било важно знати, јер од тога зависи одговор на многа питања која су већ покренута у јавности, између осталог и питање о томе да ли је набавка правремено расписана и да ли је конкурсна документација за њу добро формулисана.

Финансирање радова

Након доношења закључка о томе на који начин да се најефикасније поступи, долази одлука о финансирању и спровођењу набавке. Након поплава је велики део настале штете саниран из донаторских средстава. Да је постојала спремност неког донатора да непосредно дарује радове или пумпе и друга средства која су потребна за извођење радова, не би се уопште спроводио поступак јавне набавке. Није познато да је ова могућност постојала у конкретном случају и у обиму који је потребан за извршење посла.

Друга варијанта финансирања је коришћење средстава јавних предузећа или буџета (нпр. средства буџетске резерве уз пренос као субвенција јавном предузећу) за спровођење²⁷ потребне јавне набавке, након чега би такође било потребно, у складу са Законом о јавним набавкама, изменити програм рада (финансијски план) јавног предузећа и план јавних набавки. То је, наиме, предуслов за отпочињање поступка јавне набавке, на основу Закона.

Слична ситуација постоји и када се набавка спроводи средствима која оригинално потичу из донације и кредита - након закључења уговора о донацији или кредиту, потребно је изменити програм рада (финансијски план) јавног предузећа и план јавних набавки.

Сходно члану 51. Закона о јавним набавкама *„првобитно планирана средства за одређену јавну набавку не могу се повећати за више од 10 %, осим у случају елементарних непогода, хаварија или ванредних догађаја чије наступање не зависи од воље наручиоца. Наручилац може изменити план набавки у случају ребаланса буџета, односно измена финанси-*

јског плана, али тако да све измене буду видљиве у односу на основни план и да све измене буду образложене."

Према информацијама које је ТС добила током вршења послова грађанског надзорника, план јавних набавки је био измењен тако да обухвата и ову јавну набавку. Пошто програм рада овог јавног предузећа није објављен (што је, иначе, обавеза на основу Закона о јавним предузећима), као ни план јавних набавки (што је могућност), не може се са сигурношћу закључити када је тачно овај предуслов за спровођење набавке био испуњен, односно, да ли је постојала могућност да се јавна набавка распише раније. Према Извештају о стручној оцени понуда, „средства за јавну набавку предвиђена су годишњим програмом о изменама и допунама годишњих програма пословања ДП РБ Колубара доо за 2014. годину на позицији ИИ 11. Неискоришћена финансијска средства у текућој години за реализацију обавеза по предметној набавци биће пренета, планирана планом набавки и обезбеђена у годишњем програму пословања, за наредну годину, или одлуком о привременом финансирању".

Када се набавка не би вршила на основу Закона?

Хипотетички, могле би постојати три ситуације у којима се поступак јавних набавки не би спроводио. Прва опција односи се на случајеве када се набавка спроводи средствима кредита међународне финансијске институције и по поступку те међународне финансијске институције. Наиме, на основу члана 7. ст. 1. Закона *„одредбе овог закона наручиоци не примењују на: 2) набавке које се спровode, односно финансирају: (2) из средстава страних кредита (зајмова) добијених, од међународних организација и међународних финансијских институција, у складу са условима из међународног уговора, односно посебним поступцима међународних организација и финансијских институција;“*

У случају ове јавне набавке, то се није догодило. Наиме, иако је више пута поменуто да је ова набавка финансирана средствима Светске банке, она је спроведена на основу домаћег Закона о јавним набавкама, а не по правилима те финансијске институције. Због тога су тврдње званичника које су изношене у јавности, о томе да је „тендер био обавезан..." зато што је то „...захтевала Светска банка" беспредметне. Наиме, на ову набавку су примењене одредбе Закона о јавним набавкама, а не посебна правила Светске банке. Све и да Светска банка није ништа „тражила," тендер би био обавезан, јер наш Закон тако налаже, а нису били испуњени услови да се Закон не примени¹⁷.

Ако би се те изјаве схватиле као да је финансирање од стране Светске банке садржало као услов да се организује поступак надметања понуђача, а не да се посао додели директном

¹⁷ <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2014/10/10/world-bank-and-serbia-sign-floods-emergency-recovery-project-loan-agreement>

погодбом, остаје нејасно због чега би то било релевантно за овај конкретан случај. Наиме, према доступним подацима уговор о финансирању је Влада Србије (министар финансија) закључила са Светском банком тек 10. октобра 2014, дакле, неколико месеци након што је поступак јавне набавке већ био започет. Тако стоје ствари када се погледају чињенице и „папири”. Наравно, у пракси је сасвим могуће, па и вероватно, да су преговори о кредиту вођени упоредо са припремом поступка јавне набавке, али то није од правног значаја.

Други могући случај да се јавна набавка не спроводи по домаћем закону, постојао би у случају да се поступак набавке уређује на основу међународног споразума (чл. 7. ст. 1.1. 2), подтачка (2). То би, на пример, била ситуација у којој Србија има закључен споразум са неком другом државом о узајамној помоћи у случају елементарних непогода (или нпр. енергетике), па да се онда, када таква ситуација наступи, споразум активира и фирме или неке службе из те државе добију без надметања посао. Ни то се очигледно није догодило у случају ове набавке.

Трећи могући случај би било спровођење набавке без примене Закона о јавним набавкама, на основу следеће одредбе члана 7 ст. 1: *одредбе овог закона наручиоци не примењују на (набавке): 3) ради обезбеђивања основних животних услова у случајевима елементарних непогода или техничко - технолошких несрећа чије последице угрожавају животе или здравље људи или животну средину, у складу са прописима којима се уређује заштита од таквих непогода;*

Код свих оваквих (изузетих) набавки, наручиоци су дужни „да поступају у складу са начелима из овог закона” (ст. 2). Упитно је које се све норме, осим оних које су експлицитно наведене у оквиру неколико чланова о начелима примењују. ТС је већ указала на овај проблем свим надлежним институцијама, у оквиру посебног документа. У том документу смо анализирали питање могућности примене поглавља Закона о јавним набавкама који уређује борбу против корупције и сукоб интереса у случајевима када се јавне набавке спроведу по другим правилима, а не по Закону, на основу члана 7¹⁸.

Наручици су иначе дужни да Управи за јавне набавке (и Државној ревизорској институцији) достављају своје планове јавних набавки. Уколико Управа за јавне набавке утврди (на основу података из достављених планова или других достављених докумената) да нема услова за изузеће од примене Закона, она о томе обавештава наручиоца. Наручилац такође доставља Управи посебан извештај оспровођењу такве набавке.

Према медијским наводима¹⁹, „након поплава је вођена жестока расправа у руководству

¹⁸ http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/misljenje_i_inicijativa_za_dopunu_zakona_izuzete_nabavke_sukob_interesa_apr_il_2015.doc_

¹⁹ <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=1259190>

овог јавног предузећа око тога да ли одмах кренути са испумпавањем воде или ићи на тендер", „да би ЕПС највероватније добио одобрење" (напомена: мисли се на одобрење Управе за јавне набавке, за спровођење поступка по члану 7), „али да им такав захтев није упућен".

Не улазећи у питање да ли би Управа за јавне набавке имала приговора на законитост спровођења набавке по члану 7, уместо примене неког од поступака из Закона о јавним набавкама, мишљења смо да тако нешто не би било у складу са Законом. Наиме, изузетак предвиђа да се Закон, по овом изузетку, не примењује када су кумулативно испуњена два услова. Постојање првог услова је несумњиво - постојала је елементарна непогода чије последице угрожавају животну средину. Други услов, који се такође мора испунити је споран. Наиме, то је питање да ли је уклањање воде са подручја „Тамнава-западно поље" потребно „ради обезбеђивања основних животних услова".

На пример, овај услов је несумњиво био испуњен у ситуацијама када је обезбеђиван смештај и храна за људе који су избегли из поплављеног Обреновца и других места. Он би био испуњен и да је, којим случајем, Електропривреда Србије морала да уведе озбиљне рестрикције испоруке електричне енергије становништву, као последица немогућности да се користе ресурси са поплављеног подручја. Дакле, могућност да се примени овај изузетак од општег режима јавних набавки не би требало да зависи од ни од воље ЕПС (да затражи његову примену), ни од правног мишљења Управе за јавне набавке, већ од стручне процене фактичке ситуације - да ли је могуће обезбедити основне животне услове (коришћење електричне енергије) становништву на други начин или не?

Очигледно је да је ЕПС закључила да је то могуће, опредељујући се за спровођење поступка јавне набавке, а може се рећи да је каснији развој ситуације показао да је било могуће испоручити електричну енергију корисницима из других извора у земљи и иностранству (т.ј. чињеница да нису наступиле рестрикције). С друге стране, о штети услед немогућности да се експлоатишу копови Фискални савет, у анализи која је објављена јула 2014, говори на следећи начин, указујући на неке елементе који су могли да иду у прилог другачијој одлуци²⁰:

лако мања производња струје током летњих месеци не представља проблем, постоје бројни ризици који би могли угрозити стабилност и одрживост домаћег енергетског система током предстојеће зиме. Прве процене показују да у непосредном окружењу не постоје значајни вишкови електричне енергије што може отежати планирани увоз и негативно утицати на цену увезене струје - на тај начин повећавајући губитке ЕПС-а. Гасна криза услед евентуалне ескалације сукоба у Украјини као и могући мањак угља на

²⁰ http://fiskalnisaвет.rs/images/izvestaji/analiza_drzavnih_preduzeca-fiskalni_aspekt.pdf

тржишту за потрошњу домаћинства представљају додатни ризик по одрживост енергетског система јер би се у том случају повећао притисак на потрошњу електричне енергије, које нема довољно.

Примена посебног закона?

Како год било, при разматрању важног питања „да ли је испумпавање могло да почне раније“ (односно, да се раније учини интензивнијим, с обзиром на то да и сам ЕПС користи ресурсе које има), требало би узети у обзир све што је поменуто, али и потребу да се истражи тржиште и дефинишу други евентуални услови (нпр. одвођење воде, заштита животне средине). У сваком случају, ЕПС би требало да представи уверљиве доказе о томе да ли су припремне радње спроведене најбрже могуће.

С обзиром на то да је ова набавка у вези са обновом након мајских поплава и да је донет посебан закон који, између осталог, уређује и набавке ради отклањања последица поплава, важно је напоменути да је поступак јавне набавке започет један дан након ступања тог посебног закона на снагу (Закон је ступио на снагу 22. јула 2014, а јавна набавка је расписана 23. јула 2014.) Хипотетички, да је одмах након ступања на снагу посебног закона била донета и уредба (државни план) којом се уређује обнова у овој области, тај закон би омогућио примену за нијансу краћих рокова за спровођење ове набавке (10, уместо 15 дана за достављање понуда).

Могућа решења

Случај „Колубара“ је открио неке могуће слабости у систему јавних набавки, на које би се могло реаговати законодавном интервенцијом.

Наиме, у овом случају наручилац је претрпео штету која је вишеструко већа од вредности саме јавне набавке која се спроводи ради њеног отклањања. Према појединим проценама из ЕПС-а штета је износила око милион евра дневно, а укупна вредност радова која је уговорена са спољним сарадницима око 15 милиона евра. Ако су те процене тачне, 15 дана процедуре за спровођење набавке коштало би исто колико и целокупна набавка. Чак и ако у конкретном случају процена штете није прецизна или потпуна, очигледно је да постоји системски проблем и да би се такав случај могао десити у вези са неком другом набавком.

Стога би, са становишта економичног поступања са јавним ресурсима, што је једно од начела Закона о јавним набавкама, постојали разлози да се набавка изврши што је пре могуће, чак и у ситуацијама када то може да резултира плаћањем нешто веће цене добављачу. Битно је напоменути да такве ситуације могу наступити и када набавке нису

проузроковане штетом од елементарних непогода, већ неким другим разлозима, на пример, када је познато да ће цена неке робе значајно порастати током времена које је потребно да се припреми и спроведе поступак јавне набавке. Међутим, Закон о јавним набавкама не садржи одредбу на коју би се наручилац који жели да најбоље искористи јавне ресурсе могао позвати. Наравно, при евентуалном прописивању таквог изузетка законодавац би морао да поступа опрезно, како би се на најмању могућу меру свеле злоупотребе.

Друго потенцијално решење за овакве и сличне случајеве, које Закон о јавним набавкама тренутно такође не допушта, било би могућност да се ангажује више извођача радова, а не само један. Да ли би тако нешто било оправдано, зависи од сваког конкретног случаја. На пример, ако једна фирма, са свим расположивим капацитетима, може да испумпа 30 јединица воде дневно из језера, а технички је могуће одвести укупно 50 јединица дневно у водоток, онда би било исправно, у ситуацијама када због поплаве држава трпи велику штету, ангажовати и све друге потенцијалне извођаче радова, а не само оног ко је дао најповољнију понуду.

При формулисању конкретне норме могло би се поћи од следећег модела:

Одступање од правила у економском интересу наручиоца

Када наручилац трпи материјалну штету коју би требало отклонити спровођењем јавне набавке и када процени да би висина штете која ће вероватно наступити током спровођења поступка јавне набавке бити најмање двоструко већа од процењене вредности саме јавне набавке, набавку треба да спроведе на најефикаснији начин, не спроводећи поступак јавне набавке из овог закона.

Наручилац из ст. 1. је дужан да своју одлуку и закључене уговоре објави на Порталу јавних набавки и на свом веб-сајту и да поступа у складу са начелима овог закона.

О набавкама из ст. 1. овог члана наручилац обавештава Управу за јавне набавке и Државну ревизорску институцију.

Епилог

Народна скупштина је у августу 2015. године усвојила измене и допуне закона о јавним набавкама, којима се делимично прихватају предлози ТС. Између осталог, измене Закона доносе знатно детаљнија правила за јавне набавке које се спроводе за отклањање последица природних катастрофа. Треба нагласити да је још важније да су ова правила постала део системског Закона о јавним набавкама, а не *ad hoc* правила.

Београд на води – (медијска) генеза случаја

За амбициозни план изградње „Београда на води“, пројекат (како је првобитно најављено) вредан око 3 милијарде евра (помињана је и инвестиција од 3,1 милијарде долара и тржишна вредност изграђеног простора од око 8 милијарди евра), уговор је потписан 26. априла 2015. године, а објављен тек у септембру 2015.

Транспарентност Србија је анализу овог пројекта ограничила на питање примене закона, транспарентности, располагања јавним ресурсима у областима које се тичу јавно-приватног партнерства и потенцијалних коруптивних ризика. Нисмо се бавили питањима изводљивости целог пројекта, урбанистичких и архитектонских решења, као ни питањима урбанистичких планова²¹.

Иако је уређење савског амфитеатра пројекат који је помињан још од 20-тих година прошлог века, у контексту јавно-приватних партнерстава битан је период од пролећа 2012. године, када је тадашњи заменик председника Српске напредне странке и кандидат те партије за градоначелника Београда, Александар Вучић представио пројекат Београд на води²².

У оквиру предизборне кампање, у априлу 2012. Вучић је изјављивао да би се пројекат реализовао без задуживања, само уз трошкове од 125 милиона евра за комунално уређење, али да би „граду од такси за грађевинско земљиште требало да остане 451 милион евра“²³.

Он је тада, такође, тврдио да **постоји велики број инвеститора** који су заинтересовани за

²¹ За подручје на коме треба да се гради Београд на води постоји само Генерални план Београда 2021, али не постоје Детаљни урбанистички план, Регулациони план, План детаљне регулације.

(http://www.urbel.com/default.aspx?ID=uzb_DetaljniPlan&LN=SRL_) Генерални план је за ово подручје предвидео обавезну израду конкурса: „Територија Савског амфитеатра и дела новобеоградског центра са друге стране реке се у почетној фази јединствено решавају, као будући градски центар највишег ранга, путем међународног конкурса, како би се успоставила логична визуелна и контекстуална веза између потеза јавних простора београдске и новобеоградске стране, без обзира на различите могућности и касније независне фазе реализације и посебне конкурсе у два дела будућег центра“.

Из стручних кругова је упозоравано да би Београд на води могао да се гради и без усвајања планова, с обзиром да Нацрт закона о планирању, пројектовању и грађењу, у члану 176, предвиђа да „министар надлежан за послове урбанизма, односно грађевинарства може да изда локацијску и грађевинску дозволу за објекте од значаја за Републику Србију, уколико плански документ на основу кога се издаје локацијска дозвола није донет у року који је прописан одлуком о приступању изради плана, а на основу плана вишег реда, правила струке и у складу са техничким прописима, стандардима и нормативима за ту врсту објеката“.

²² <https://www.youtube.com/watch?v=bEulljh4WQE>

²³ Тим пројектом били су планирани елементи које садржи и најновија варијанта Београда на води – након измештања железничке и аутобуске станице, уз очување значајних културних објеката, изградња нових садржаја, комбинације пословног комплекса, хотела луксузне категорије, стамбених блокова, објеката са културним и уметничким садржајем и објеката за спорт и рекреацију, уз велике зелене површине, као и зграде која „би била симбол Београда“. И тада је најављивано да би и у фази изградње и у фази експлоатације у пројекат било укључено најмање 200.000 људи, да би све било реализовано за осам година (сада је тај рок шест година), те да би укупна површина изграђених објеката била 1,8 милиона метара квадратних, а њихова тржишна вредност више од четири милијарде евра

²⁴ Lex specialis усвојен за потребе експропријације за изградњу Београда на води процењује вредност доприноса за уређивање грађевинског земљишта на 33,7 милијарди динара, али омогућава да се то плати "компензацијом", кроз изградњу објеката јавне намене.

учешће у пројекту, али да о томе не може детаљније да говори јер ће **сви морати да прођу тендерску процедуру**.

Наредни важан корак који је, како се касније испоставило, значајан за овај случај, било је потписивање Споразума о сарадњи између Владе Републике Србије и Владе Уједињених Арапских Емирата 17. фебруара 2013. године и ратификација тог споразума у Народној скупштини 15. марта 2013²⁵.

Споразумом²⁶ је, наиме, предвиђена и „сарадња у области некретнина/непокретне имовине/капацитета“, која обухвата: „а) Стицање непокретне имовине у државном власништву, и/или б) Заједничко улагање у пројекте који укључују непокретну имовину у државном власништву“. Даље се у споразуму наводи да се, ради улагања у „одређене капацитете и непокретну имовину у Републици Србији која је у државном власништву, када се препозна заједнички интерес, Република Србија обавезује да ће продати одређену непокретну имовину субјектима из Уједињених Арапских Емирата, или ће инвестирати заједно са њима, по правилима и под условима договореним између Страна у овом споразуму, или свака Страна и приватни сектор, или приватни сектор обеју Страна, што ће бити регулисано посебним купопродајним или другим уговорима“.

Овим је испуњен предуслов да се „Београд на води“ реализује као јавно приватно партнерство, а да се при томе не примењују антикорупцијски механизми из Закона о јавно приватним партнерствима и концесијама, који предвиђају транспарентност и конкуренцију – израду студије која треба да објасни због чега се уопште улази у ЈПП уместо у неки други облик реализације пројекта, потом конкурентни поступак за избор партнера (јавни конкурс) чак и у случају да се појави инвеститор са пројектом и понудом да га реализује²⁷, израду пословног плана који укључује услове ЈПП, **процену трошкова и анализу добијене вредности у односу на уложена средства**, спецификације о финансијској прихватљивости ЈПП за јавно тело, **спецификације у погледу финансирања** пројекта и расположивост средстава, **планирану расподелу ризика**, затим анализу **економске ефикасности предложеног пројекта**, врсте и износе средстава обезбеђења које треба да обезбеде партнери у пројекту, те механизме надзора над реализацијом уговора и спровођењем обавеза, што подразумева и редовно, шестомесечно извештавање. Закон такође прецизно прописује шта мора да садржи уговор који потписује јавни орган (држава Србија у овом случају) и приватни инвеститор. Све ове обавезе могу се избећи захваљујући томе што се ЈПП реализује на основу међудрж-

²⁵ <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2013/817-13.pdf>

²⁶ члан 2, тачка 8

²⁷ члан 19 Закона о ЈПП и концесијама. У року од 90 дана од пријема конкретнoг самоиницијативног предлога, јавно тело утврђује да ли сматра да је пројекат у јавном интересу и у том смислу обавештава предлагача. Ако се сматра да је самоиницијативни предлог у јавном интересу и ако јавно тело одлучи да покрене тај пројекат, оно даље покреће регуларан поступак за избор приватног партнера односно доделу уговора, у коме има право да учествује понуђач под условом да „његово учешће у припреми предлога пројекта не нарушава конкуренцију“.

авног споразума²⁸.

У октобру 2013. из медија сазнајемо да се интензивно ради на реализацији пројекта, односно да су „стручњаци којима је поверен пројекат“ у протеклих годину и по дана (после избора 2012. године) завршили идејно решење, прикупили власничке листове за више од 400 катастарских парцела, прибавили „све неопходне услове јавних предузећа и других надлежних институција за измештање саобраћајне и комуналне инфраструктуре“, као и да је „у току израда плана подручја посебне намене, који ће бити предат на усвајање у јануару 2014 године“.

Тада је Срђан Рупар, који је представљен као „вођа тима, који је задужен за пројекат и будући директор“ предузећа „Београд на води“ изјавио за Новости да је „Београд на води“ добио статус пројекта од посебног значаја за Републику, да су га „страни инвеститори, компаније и инвестициони фондови, препознали као реалан и исплатив“.

„Министарство привреде ће на захтев Владе Србије формирати предузеће „Београд на води“ и тај део посла је у завршној фази. Сви инвеститори, по добијању локације, докапитализацијом улазе у предузеће и постају део пројекта и, наравно, граде о свом трошку. Србија се за овај пројекат неће задужити ниједним евром кредита“. Рупар је изјавио и: „Инвеститорима не продајемо маглу већ чисте и инфраструктурно опремљене локације. До фазе почетка градње комплекса потребна су улагања од око једне и по до две милијарде евра“. Занимљиво је да је устврдио да се при изради пројекта „водило рачуна о поштовању урбанистичких захтева“ и да ће **„све бити у складу са планским документима града, који су на снази“, иако плански документи за тај део града не постоје.**

Две недеље касније (Е-капија 16. октобар 2013.) Рупар изјављује да је циљ да се Србија у реализацији овог пројекта не задужи ни један евро: „Хоћемо нешто што може и мора да се оствари. Сопственим средствима треба да створимо услове када ће се **страни инвеститори 'сукобити' ко ће добити локацију и овде градити о свом трошку**“.

Три месеца касније испоставља се да **нема „сукоба инвеститора“** око тога ко ће добити локацију, већ се појављује **један инвеститор**, из земље са којом постоји потписан међудржавни споразум о сарадњи, а Александар Вучић, који је 2012. године најављивао да ће сви заинтересовани за учешће у пројекту **морати да прођу тендерску процедуру** сада поручује да ће државни органи поштовати закон, али да се мора **поштовати и туђ новац**, те да онај ко тражи да се распише конкурс „пронађе 3,1 милијарду долара²⁹, па распише **не-**

²⁸ ТС је више пута (укључујући и рад на антикорупцијској стратегији) указивала да је област улагања у велике инфраструктурне пројекте на основу међудржавних споразума једна од најпроблематичнијих са становишта борбе против корупције, али се она се није нашла у коначном тексту антикорупцијске стратегије.

²⁹ На крају се испоставило да ће инвеститор уложити 150 милиона евра свог новца.

ки конкурс“.

Наиме, 18. јануара 2014. године бизнисмен из УАЕ Мухамед Ал Абар у Београду је са Вучићем разговарао о улагањима у пројекат „Београд на води“. Тада је јавности у Србији саопштено да је Ал Абар представио Вучићу пројекат „Београд на води“, што би требало да значи да је реч о новом пројекту, истог назива као предизборни пројекат из 2012. године.

Председник Привременог већа Београда, Синиша Мали тада је изјавио да ће у што краћем року бити основано предузеће Београд на води и започета експропријација земљишта које није у власништву Републике Србије, а да ће се паралелно припремати планска документа како би прва фаза развоја пројекта почела крајем 2014. године.

С обзиром да је изостао помен правне природе посла и објашњење шта се десило са најављиваним јавним конкурсом, Транспарентност Србија је у саопштењу наредног дана поставила питање „Шта је „Београд на води“? - да ли је реч о пројекту који је замишљено да финансирају у крајњој линији порески обвезници, тако што ће враћати кредите за спроведене јавне набавке? Или је реч о продаји државног земљишта страном инвеститору који ће онда за свој рачун и ризик пробати да прода или изнајми некретнине? Или је то јавно - приватно партнерство, где ће заједничко предузеће (Србије? Града Београда?) и фирме чији је власник представио пројекат градити, продавати и изнајмљивати пословни простор и станове.

ТС је у вези са тим поставила питања:

1. Да ли су Република Србија/Град Београд дали могућност (нпр. отворили конкурс) и другим потенцијалним инвеститорима да формирају заједничко предузеће и дају пројекат за изградњу „Београда на води“? Ако нису, на основу којег прописа су искључили конкуренцију?

2. Да ли то значи да ће у сваком будућем случају када потенцијални инвеститор представи пројекат који предвиђа формирање заједничког предузећа у које ће држава/град унети своје земљиште а инвеститор новац, држава/град прихватити такву понуду или ће држава/град поступати селективно према инвеститорима?

3. На који начин ће бити подељена улагања а на који добит и ризик пословања у будућем „заједничком предузећу“?

4. Који је правни основ формирања заједничког предузећа, да ли је у питању пројекат јавно-приватног партнерства, да ли се о њему изјашњавала Комисија за ЈПП, како је предвиђено Законом из 2011?

Истог дана председник Удружења архитеката Србије, Игор Марић изјавио је да би решење за уређење дела Београда уз Саву требало да се изабере на међународном конкурс, а не да се велики пројекат Београд на води гради по *ad hoc* принципу.

Александар Вучић је одговорио „да ће државни органи **поштовати закон**, али да се мора **поштовати и туђ новац**“, а на питање зашто није расписан конкурс за тај пројекат, рекао је да нема ништа против, али да би волео да представник удружења архитеката који тражи да се распише конкурс, „пронађе три милијарде и сто милиона долара па да распише **неки конкурс**“.

Наредног дана Транспарентности Србија су одговорили председник и секретар Привременог органа Београда Сениша Мали и Горан Весић. Весић је навео да ће пројекат бити урађен потпуно у складу са законом али да не постоји обавеза да се расписује јавни конкурс. Весић и Мали су, међутим, изнели и низ паушалних или чак бесмислених оцена и тврдњи, попут оне да је поменути пројекат „на сталном конкурс у читавом свету већ више деценија и да се нико до сада није јавио осим фирме из Уједињених Арапских Емирата“, те да се „у последњих 20 година интензивно прича о пројекту Београд на води и да се до сада нико није јавио“. Мали је чак позвао „све људе из Транспарентности Србије да јаве уколико знају заинтересоване инвеститоре“, а „они“ ће обезбедити пројекат.

Транспарентност Србија је након овог поновила питање о природи правног посла који органи Републике Србије и/или Града Београда намеравају да предузму са фирмом из УАЕ.³⁰ На то је Сениша Мали одговорио да ће Република Србија поступак у вези са пројектом „Београд на води“ спровести у складу са законима и додао да ће „када се то догоди, свако, па и организација Транспарентност Србија, моћи да оцењује овај поступак и утврђује да ли је спроведен у складу са законом“.

³⁰Без ове основне информације, као што смо и истакли, било каква аргументована дискусија о томе да ли је тај пројекат добар или не, и да ли је поступање наших власти законито или не је немогућа. Тек када Привремени орган или било ко други ко ће реализовати овај пројекат саопшти о чему се овде ради, таква дискусија ће бити могућа.

Као што смо указали, овакви грађевински пројекти се, у принципу, могу реализовати на неколико основних начина: 1) да Град/Република финансирају изградњу објеката и уређење земљишта из буџета или кредита, и да ради реализације посла спроведу јавне набавке; 2) да Град/Република продају грађевинско земљиште једном или више заинтересованих инвеститора; 3) да се закључи неки вид споразума о јавно-приватном партнерству (концесија, формирање заједничког предузећа са заједничким улагањима и слично). На сваки од поменутих облика пословања примењују се посебни закони које Република Србија има (Закон о јавним набавкама, Закон о јавној својини или Закон о јавно – приватном партнерству), а у сваком случају се примењују и прописи који се односе на урбанизам и просторно планирање.

Уколико је већ договорено јавно-приватно партнерство (формирање заједничког предузећа), као што се могло закључити из претходне изјаве г. Малог, указали смо да је неопходно предочити јавности информације које се односе на досадашњу и будућу примену актуелног Закона о јавно-приватним партнерствима, пре свега у вези са конкуренцијом, неселективним поступањем органа власти, заштитом јавног интереса (подела улагања и ризика пословања у заједничком предузећу) и спровођења процедуре пре закључивања таквог аранжмана.

Због свега наведеног потпуно је очигледно да чињеница како „се 20 година прича о пројекту Београд на води“ ни у којем случају не пружа одговоре на питања која смо поставили о примени прописа Републике Србије на овај правни посао. Такође, с обзиром на то да се удружење Транспарентност – Србија бави борбом против корупције и јавношћу рада органа власти, а да се никад није бавила ни потрагом за инвеститорима ни оценом квалитета потенцијалних инвеститора (па ни фирме Игл Хилс), коментар г. Малог сматрамо неумесним.

Очигледно је да у овој фази, у предизборној кампањи, представници власти нису желели да отворено саопште да **ништа конкретно није потписано**, али ни да саопште да се планира ЈПП, које је изузето од примене Закона о ЈПП, и то захваљујући међудржавном споразуму са УАЕ.

Уместо јавног конкурса прописаног Законом имали смо, како је саопштио Сениша Мали, у претходним деценијама неколико пројеката који су се бавили силаском Београда на Саву. Те деценије су, према тумачењу Сенише Малог, биле „отворени јавни позив“, на који се коначно јавио један инвеститор који је одлучио да инвестира неколико милијарди евра.

Наредних недеља, Београд на води је био предизборна тема. Мало тога се могло чути о правној природи посла, о обавезама које ће прихватити држава, а још мање о трошковима „припреме терена“ за изградњу.

Од Сенише Малог су грађани, путем медија, 5. фебруара 2014. године сазнали да је „предлог да ми уложимо земљиште, да арапски инвеститори уложе новац, а да се профит реализованих инвестиција дели у одређеном проценту. Тај проценат се тренутно преговара, тако да ће и то ускоро бити познато и договорено. Остаје питање ко ће инвестирати пратећу структуру на самом земљишту, али и то је предмет тренутних преговора са инвеститорима из УАЕ“.

Мастер план изградње пројекта „Београд на води“ представљен је 2. марта 2014. у Дубаију. Уједно су представљена и идејна решења за Кулу Београд и тржни центар. Све то је представио Мухамед Ал Абар, потенцијални инвеститор, односно директор новоосноване компаније „Игл хилс“ која је најављени инвеститор пројекта.

Из саопштења Владе Србије смо сазнали да је фирма „Игл хилс“ већ расписала конкурс за архитектонска решења за објекте - Кулу Београд и тржни центар, те да су на конкурс „учествовале најпознатије фирме у свету, међу којима и амерички студио 'COM' који је аутор највише зграде на свету - Бурџ Калифа у Дубаију“⁶¹. Четири велике светске компаније већ су доставиле осам предлога за Кулу Београд, од којих су четири ушла у ужи круг, док су за тржни центар у ужи избор ушле две понуде.

Тек неколико дана касније сазнаћемо да уговор са инвеститором није потписан, али без објашњења како је могуће да инвеститор и пре потписивања уговора (или пре него што је јавности саопштено да је потписан уговор) расписује конкурс за изградњу зграда у Београду на води.

⁶¹ Уз то су поновљени подаци које смо углавном раније могли да чујемо - укупна површина „Београда на води“, укључујући стамбени и пословни простор, износиће 1.850.000 метара квадратних. Дужина булевара износиће 1,8 км, а ширина 40 метара. Градиће се у три велике фазе, а прва фаза у пет етапа. Прво Кула Београд и тржни центар. Овог пута не помиње се 200.000 људи који ће бити запослено у изградњи и експлоатацији, већ само „укључивање фирми и архитеката из Београда у изградњу“ и запошљавање око 20.000 људи.

По повратку из Дубаија, Синиша Мали је изјавио да ће цео пројекат финансирати партнер из Уједињених Арапских Емирата, а **наши трошкови биће довођење инфраструктуре до саме локације**. „Она заправо већ постоји и не очекујемо превелике трошкове, **осим трошкова експропријације и расељавања**“.

Тада се најављује и да почиње реконструкција зграде „Геозаода“ у Карађорђевој 48, која ће бити „центар свих дешавања у вези са пројектом“ Београд на води. Зграда је иначе одлуком Владе додељена Заштитнику грађана, али се тај државни орган није уселио јер је зграду било потребно претходно реновирати, за шта није било новца у буџету. Омбудсман је путем медија сазнао да је намена зграде у пракси промењена иако Влада није усвојила нову одлуку којом би променила корисника те имовине.

Два милиона евра, за реконструкцију зграде, како је речено, обезбедила је фирма из УАЕ. Саопштено је да је реч о донацији. И ово се дешава пре него што је потписан (или бар пре него што је јавност сазнала да је потписан) било какав уговор за пројекат Београд на води.

Од правних детаља који се „на кашицицу“ саопштавају, ту је информација да су „на том³² делу имовинско-правни односи чисти, земљиште је власништво Републике Србије, а корисник су „Железнице“, и када се буде формирало предузеће „Београд на води“ у власништву републике, онда ће се цело то земљиште унети у то предузеће и створити услови за експропријацију“.

Коначно, 5. марта 2014. године, Синиша Мали открива да уговор није потписан али да је Србија „врло близу“ потписивању уговора са инвеститорима из Уједињених Арапских Емирата за пројекат „Београд на води“, а два дана касније да ће уговор бити потписан након формирања нове владе, што је порука да држава стоји иза тог пројекта.

Тада сазнајемо да је већина елемената уговора већ усаглашена, а да подела профита још није дефинисана и да се на томе ради.

Синиша Мали саопштава и да су процене да ће чишћење Савског амфитеатра коштати „десетине милиона евра“, што ће се Србији вратити вишеструко. Рашчишћавање пруге и склањање шина, што је прва фаза чишћења Савског амфитеатра, коштаће 2,5 милиона евра и то ће финансирати Влада Србије. А тек након поступка експропријације, до којег ће доћи након оснивања предузећа „Београд на води“ и пошто Пореска управа изврши процену, знаће се колико ће укупно коштати чишћење Савског амфитеатра.

Мали открива и неке износе у вези са другим инвестицијама повезаним са Београдом на

³²Односи се на простор на коме је планирана прва фаза изградње.

води - завршетак обилазнице коштаће 250 милиона евра, завршетак железничке станице Прокоп 20 милиона евра, док ће се цена измештања и изградње Железничке станице знати након два месеца, кад буде завршен идејни пројекат. Није саопштено из којих извора ће се све ово финансирати.

Конечно, дан после избора, 17. марта 2014. године, координатор пројекта „Београд на води“, Александар Карловчан изјављује да ће мастер план овог пројекта (који је представљен у Дубаију) бити представљен јавности за месец дана.

У наредном периоду градске власти прилагођавају просторне планове потребама инвеститора, политичари најављују почетак изградње за пролеће 2015. године³³, па за период „до краја лета 2015. године“³⁴:

Прво је Влада Србије на седници 1. маја 2014. усвојила **„закључак којим се Пројекат уређења дела приобаља Београда – „Београд на води“ утврђује као пројекат од значаја за Републику Србију“**. Транспарентност Србија је тада указала на куриозитет - за разлику од других аката који су усвојени на истој седници Владе, тај закључак није објављен на страници. Закључци Владе се по правилу не објављују, осим ако сама Влада не одлучи супротно, али је било илустративно да смо о пројекту наводно вредном неколико милијарди евра, за који смо из саопштења са седнице Владе сазнали да постоји као уобличен документ, могли да прочитамо само саопштење и ни реч више.

Следи измена Генералног урбанистичког плана: Генерални урбанистички план требало би да представља стратешку урбанистичку визију развоја града, која је производ озбиљног рада стручњака и којој ће се прилагођавати инвеститори. С обзиром да смо од премијера имали прилику да чујемо да се у Србији мора поштовати закон, али се мора поштовати и „нечији новац“, није чудно ни да се Генерални урбанистички план мења како би се прилагодио једном инвеститору.

На сајту Београда³⁵ оглашен је у јуну 2014. почетак „јавног увида“ о **изменама Генералног урбанистичког плана града**, који ће трајати до 9. јула. Сврха овог огласа је било искључиво задовољење форме из Закона о планирању и изградњи.

Суштина је била уписана у једној реченици предложених измена: „Уколико Влада Републике Србије утврди неку од напред наведених локација као локацију од значаја за Републику Србију, за такву локацију није обавезна израда конкурса“. А Влада је 1. маја 2014. утврдила да је пројекат Београд на води пројекат од значаја за Републику Србију и тај

³³ <http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/502061/Beograd-na-vodi-pocinje-da-se-gradi-na-prolece-2015>

³⁴ <http://www.blic.rs/Vesti/Beograd/548639/Do-kraja-leta-mogli-bi-da-pocnu-radovi-u-okviru-Beograda-na-vodi>

³⁵ <http://www.beograd.rs/cms/view.php?id=1606936>

закључак је прилог уз предлог измена ГУП-а.

Шта су донеле измене? Урбанисти су, када је представљан Београд на води, указали да се тим пројектом предвиђа уређење само једне обале, иако се ГУП-ом предвиђа да се „територија Савског амфитеатра и дела новобеоградског центра са друге стране реке у почетној фази јединствено решавају, као будући градски центар највишег ранга, путем међународног конкурса, како би се успоставила логична визуелна и контекстуална веза између потеза јавних простора београдске и новобеоградске стране, без обзира на различите могућности и касније независне фазе реализације и посебне конкурсе у два дела будућег центра. Површина отворених јавних простора на обе стране (улице, тргови, скверови, паркови, кејови) је око 50% целе територије. Простор на обе обале је намењен пословању и ексклузивном становању, са односом површина 1:1“. Проблем је решен - овај став се предложеним изменама брише из ГУП-а.

Један од повода за измене је и „кула Београд“, односно план (инвеститора) да се у Савском амфитеатру изгради зграда спратности коју план до сада није дозвољавао. То је сада могуће јер је Привремени орган у априлу усвојио Одлуку о престанку важења Студије високих објеката Београда.

Занимљив је аспект консултативности процеса измена. Урбанистички планови су акти за које је законом обавезна јавна расправа, односно излагање на јавни увид. Како је то изгледало у случају београдског ГУП-а? Од средстава за остваривање јавног увида градска администрација је предвидела лични долазак у сутурен просторија градске управе у улици 27. марта, радним данима од 9 до 18 часова. Предлог за измену плана није био објављен на сајту Града Београда уз вест. А када посетилац сајта кликне на рубрику „генерални урбанистички план 2012“, могао би да закључи да никакве промене нису у току.

За пријем примедби на планирана решења за 21. век, предвиђена су била савремена средства из 19. века - искључиво достављање преко писарнице.

Транспарентност Србија припремила је и доставила конкретне примедбе³⁶ на „Нацрт измена и допуна Генералног плана Београд 2021“. Већина примедба је била начелне природе - необјављивање аката на које се нацрт позива (нпр. закључак Владе у вези са пројектом „Београд на води“), одсуство образложења на који начин ће се предложеним изменама боље задовољити потребе државе и града, анахрон начин вођења расправе (немогућност упућивања примедба електронском поштом) као и подривање расправе пре него што је и почела - објављивањем информација о томе да ће пројекат „Београд на

³⁶ <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/25062014/primedbe%20TS%20javni%20ovid%20izmena%20i%20dopuna%20Generalnog%20plana%20Beograda%202021%20jun%202014.pdf>

води" (који није у складу са актуелним урбанистичким планом) бити реализован, услед чега се може догодити да актуелни „јавни увид“ буде пуко задовољење форме из Закона о планирању и изградњи, а не прилика да се сва битна урбанистичка питања разреше.

Конкретне примедбе су се односиле на оне промене које могу бити ризичне са становишта настанка корупције или која нису ваљано образложена. Прва таква промена је укидање обавезног међународног конкурса за осмишљавање уређења „Савског амфитеатра“, а друга је увођење могућности да се нижим планским документима и пројектима одступи од утврђене максималне висине и спратности објеката (све примедбе доступне су на сајту ТС).

Јавна седница Комисије за планове Скупштине града Београда одржана је 22. јула 2014. и на њој су наше примедбе одбачене.

Чланови Комисије су се изјаснили³⁷ да нису надлежни да пруже одговор на питање зашто се мења ГУП, већ су као одговорне за целокупан правни оквир навели иницијаторе измена – сада непостојећи Привремени орган Београда који је донео одлуку о промени плана. Комисија се огласила ненадлежном на жалбу Дирекције за водене путеве на одлуку да се гради ниски мост преко Саве, чиме би ова међународна пловна река престала да буде пловна, а држава Србија би тако прекршила и међународни споразум о пловидби Савом. Исто је прошла и жалба да се сачува изглед зграде главне Железничке станице, док се на жалбу на укидање решавања обе савске обале заједно одговорено да се измене плана не односе на Нови Београд.

Поводом тога што смо указали на непостојање пратећих документа, попут Закључка Владе о уређењу приобаља на који се Урбанистички завод позвао у предлогу измена (тај закључак Владе није могуће наћи ни у документацији, али ни на сајтовима Владе Србије, Београда или Урбанистичког завода), Комисија је утврдила да наведени закључак не постоји и наставила са радом.

У септембру 2014. усвојене су измене урбанистичког плана, што је ТС назвала „победом инвеститорског урбанизма“: „Генерални план Београда 2021. измењен је 19. септембра 2014. одлуком Скупштине града Београда. Измењен је и низ планова детаљне регулације. Како се каже у вести на сајту Града, „повод за измену била је потреба за преиспитивањем правила спровођења предметног плана, то јест обавеза израде конкурса и јавних стручних провера за појединачне локације, затим могућности за изградњу високих објеката на целој територији града и планираних намена на подручју Савског амфитеатра, нарочито у смислу измештања железничког саобраћаја“. Суштина је речена на самом крају - све измене и допуне планова односе се на "инфраструктурне објекте који

³⁷<http://www.istinomer.rs/stav/analize/zakljucka-nema-a-gup-se-menja/>

треба да подрже „Београд на води”. У извештају са седнице на сајту Града нема ни речи о акцији незадовољних грађана који су на кратко прекинули седницу. Јавна расправа, то јест, јавни увид о овим изменама пројекта се на крају свео на задвољење форме, јер је суштинска одлука већ донета на другом месту и није било могуће изменити ни један део предлога који би задирао у реализацију пројекта „Београд на води” на унапред одређени начин.

У одговору Градске управе Београда - Секретаријата за урбанизам, каже се да наше „опште примедбе нису основане”. Прва наша општа примедба се односила на необјављивање повезаних докумената - одлуке о измени и допуни Генералног плана и Закључка Владе о утврђивању Пројекта „Београд на води”. Секретаријат одговара да је одлука о изради измена и допуна плана објављена у Службеном листу Београда (у моменту писања примедба нисмо успевали да је пронађемо на том месту) и да „саставни део те одлуке чини образложење” (образложење није објављено ни сада). Секретаријат се не осврће на необјављивање закључка Владе. Друга општа примедба се односи на начин објављивања, да је требало омогућити и електронско достављање коментара. Трећа општа примедба односи се на подривање сврхе јавног увида - чињеницу да су највиши функционери државе и града већ у више наврата најавили реализацију пројекта и динамику тог посла, да су ушли у пословне односе са будућим инвеститором, а да је измена плана предуслов да се пројекат уопште реализује, те да **сама расправа о изменама плана и омогућавање да се дају примедбе нема смисла уколико је одлука унапред донета**. На ову примедбу Секретаријат није дао одговор.

Четврта општа примедба односи се на одсуство образложења о разлозима (нпр. на који начин се предложеним изменама „боље остварују потребе Републике, Града и градских општина”). Ни на њу није дат одговор, осим ако се он не налази у необјављеном образложењу.

Кад је реч о конкретним примедбама, Секретаријат је „делимично прихватио” примедбу на укидање обавезног међународног конкурса за уређивање Савског амфитеатра. Међутим, уместо да се експлицитно укине спровођење конкурса, то је учињено посредно, тако што је речено да ће се „преиспитати потреба за расписивањем конкурса”, која ће очигледно довести до истог исхода: службеници градског секретаријата и стручних комисија ће "преиспитивати" потребу за организовањем архитектонског конкурса, неколико месеци након што су њихови претпостављени почели да се сликају поред готових макета будућег изгледа те локације, а градска ТВ станица направила посебну емисију посвећену том пројекту!

Секретаријат је одбио примедбу која се односи на правно немогућу измену Генералног

плана - допуну чланова који у њему не постоје. Шта се у ствари dogodило? На сајту Града постоји велики банер, који води ка тексту Генералног плана, али се испоставило да то није важећа верзија овог документа!"

Ускоро се обелодањује **како је страни инвеститор утицао на измене урбанистичких планова**. Почетком октобра, у интервјуу за Политику, директор Урбанистичког завода Београда др Небојша Стефановић, поводом детаљног плана регулације за део Савског Венца, који је тренутно на тзв. „јавном увиду" рекао је мноштво занимљивих ствари. У, како се чини, покушају да нас увери да је све по прописима и да ћемо добити „лепшу и старију" четврт, уствари је изнео низ података који разоткривају шта је све и како прилагођавано инвеститору који се договорио са политичарима. Оно што смо могли да прочитамо изазива озбиљну забинутост:

1. „Боље је да дозволимо високе објекте на десној обали Саве него да имамо девастиран простор какав је сада Савски амфитеатар". Ова оцена свакако звучи разумно. Само што није истина да су „девастиран простор" и „солитери" били једине опције. Генерални план Београда је пре недавне измене предвиђао обавезан међународни конкурс за уређење ове локације којим је могло да се предвиди шта год струка сматра да је најбоље. „Солитери" су само жеља једног заинтересованог инвеститора (никад није отворен јавни позив другим заинтересованима да се јаве), и тим жељама је (делимично) прилагођен урбанистички план.

2. „Дозволити арапском инвеститору „Игл хилсу" да подигне тржни центар у продужетку Вишеградске улице и стамбени комплекс поред Старог савског моста био је један у низу компромиса које је прихватио тим од 111 инжењера завода". Другим речима, инжењери завода сматрају да то није добро решење, али га предлажу зато што је то жеља инвеститора, и то конкретне фирме са којом није закључен уговор о продаји или закупу земљишта, али са којом се "преговара" о томе шта ће бити грађено.

3. „Урбанисти нису попустили под притиском инвеститора да одобре што већу згуснутост комплекса, чиме би се добило више квадрата и профита али би живот у таквом комплексу био мање пријатан. Уместо тога, завод је обавезао компанију Мухамеда Алабара да први пословни објекат буде на растојању од 110 метара од куле, а стамбени да се не „примакне" на мање од 146 метара." Поред оног што је поменуто, овде сазнајемо да је инвеститор вршио и притиске да се урбанистички план сачини на одређени начин. Свакако је занимљиво и размишљање о економској рачуници - да инвеститор има интерес да направи што више „квадрата" али да би у том случају они донели "слабији квалитет живота" (па самим тим и нижу цену "квадрата").

4. „Инвеститор је био изненађен шта све мора да буде у јавном власништву. Забрањени смо и градњу изнад три колектора који кишницу са савске падине скупљају и испуштају у Саву." У нормалном стању ствари, инвеститори не би требало ничим да буду изненађени у вези са урбанистичким плановима. Нормално би било да инвеститори долазе након што урбанистички планови већ постоје, и да на основу тих планова процене да ли имају интереса да на том простору граде оно што је дозвољено, а да се затим, ради продаје или давања у закуп земљишта одабере онај инвеститор који да најбољу понуду.

5. „За саобраћајно повезивање старог града и Новог Београда оставили смо могућност пробијања тунела од Каменичке до Француске улице, али се мора размишљати и о томе како возила из Булевар Зорана Ђинђића, који је најоптерећенији, „спровести“ у стари део града." Управо тако, о томе треба размишљати. Али не накнадно, након што се одобри пројекат који то онемогућава или отежава, већ унапред. Зато је ваљда у ранијем Генералном плану Београда било предвиђено да се обједињено решавају урбанистичка питања и са леве и са десне обале Саве.

6. „Конкурс је изостао јер су се тако договорили политичари и инвеститор. Овде је реч о пројекту од националног значаја, инвестицији од три милијарде долара за коју је у свету тешко наћи новац. Ми смо идејно решење инвеститора кориговали у складу са нашим стручним ставовима, законом и условима 75 градских и републичких институција." Истина, није лако „наћи три милијарде долара" за инвестицију. Да је у питању јавна инвестиција онда би државни и градски органи морали да осмисле шта би градили, колико би то коштало, како би финансирани и да ли се све то уопште исплати. Да је у питању приватна инвестиција, онда би државни и градски органи отворили могућност инвеститорима да се јаве, понуде, израчунају да ли имају пословног интереса да улажу новац и колико желе да уложе на свом имању. У овом случају није урађено ни једно ни друго, имамо најављену инвестицију која је и „јавна" и „приватна", код које није спроведена ни једна анализа или поступак из Закона о јавном-приватним партнерствима (што ће вероватно бити правно „покривено" на основу међудржавног споразума и одлука Владе) и није потписан уговор између јавног и приватног партнера нити су обнародовани битни елементи будућег уговора, или макар минимални захтеви државе у том погледу (нпр. удео у улагању и добити, удео у ризицима пословања).

7. „За такве корекције слуха су имали и градоначелник и инвеститор." Јасно је зашто директор Урбанистичког завода говори о томе да је инвеститор имао слуха за корекције плана који је „изнео на сто". Није јасно зашто би се градоначелник о овоме уопште нешто питао. О урбанистичким плановима одлучује градска скупштина (посебан орган у односу на градоначелника). О условима уговора са инвеститором ће, будући да је у питању државна имовина и „пројекат од националног значаја" преговарати Влада Србије. Ако су

корекције, као што указује директор Урбанистичког завода засноване на обавезама из прописа, онда корекције не би требало да зависе од „слуха“ било ког функционера, па ни градоначелника, већ су нужност.

Од Урбанистичког завода затражили смо достављање информација од јавног значаја у вези са израдом нацрта и наводима директора. Тражили смо информацију о правном основу коришћења документа под називом "Belgrade Waterfront Concept Masterplan, Eagle Hills, Abu Dhabi 2014, Belgrade Waterfront Detailed Masterplan, Eagle Hills, јул 2014." при изради документа: ИЗВЕШТАЈ о стратешкој процени утицаја Просторног плана на животну средину, информацију о томе да ли је документ - "мастер план", или било који други документ који је Урбанистички завод добио од неког другог правног и физичког лица, осим надлежних државних органа, коришћен при изради нацрта просторног плана. Тражили смо и информацију о томе по којем правном основу, са каквим овлашћењима и на који начин је Урбанистички завод водио преговоре са инвеститором, односно, информација о томе на који начин је инвеститор вршио притиске на Завод, како се може закључити из текста који је објављен у дневном листу „Политика“ 5. октобра, односно, копију захтева за исправком навода из текста, уколико информација објављена у дневном листу „Политика“ није истинита. Одговор на захтев није стигао, па смо се жалили Поверенику и тек после жалбе добијамо одговор.

У одговору се експлицитно тврди да Завод није добијао документе од других физичких и правних лица у вези са израдом нацрта и да не поседује „Мастер план“ који је израдила фирма „Еаглс Хиллс“ из Абу Дабија. Нисмо, међутим, добили одговор на следеће питање: - Информацију о томе по којем правном основу, са каквим овлашћењима и на који начин је Урбанистички завод водио преговоре са инвеститором, односно, информација о томе на који начин је инвеститор вршио притиске на Завод, како се може закључити из текста који је објављен у дневном листу „Политика“, односно, копију захтева за исправком навода из текста, уколико информација објављена у дневном листу „Политика“ није истинита.

У свом одговору Урбанистички завод тврди да тражимо коментаре, а не „информације од јавног значаја“.

То међутим није истина. Наиме: 1) орган власти мора поседовати информацију да ли је упутио копију захтева за исправком дневном листу „Политика“ или не; 2) орган власти по природи ствари мора поседовати информацију о томе по којем правном основу, са каквим овлашћењима и на који начин је водио преговоре са инвеститором или информацију о томе да такви преговори нису вођени, да су вођени без правних основа или без овлашћења; 3) било би разумно очекивати да орган власти има информацију о притисцима уколико су вршени, нпр. службене белешке о томе, дописи, записници са

састанака и слично.

Након тога ТС је у октобру 2014. предложила Републичкој агенцији за просторно планирање и Секретаријату за урбанизам и грађевинске послове Београда, **да се нацрт просторног плана** за приобаље Саве (пројекат „Београд на води“) **повуче са јавне расправе** и да се приступи изради новог, јер је просторни план израђен супротно прописима, уз компромисе са потенцијалним инвеститором и притиске тог инвеститора.

Транспарентност Србија је у обраложењу предлога (интегрални текст примедби на нашем сајту, у фајлу под називом „примедбе ТС на план посебне намене јавни увид октобар 2014.доц“) указала да је нацрт просторног плана израђен супротно Одлуци о изради Просторног плана и актима више правне снаге, и при том не садржи потпуне, а битне податке о процесу израде Плана и документима који су при том коришћени.

Поређењем садржаја Одлуке, услова које она прописује за израду Просторног плана, садржаја самог Нацрта просторног, али и навода које је у јавност изнео директор Урбанистичког завода Београда др Небојша Стефановић у дневном листу „Политика“ од 5. октобра 2014 уочили смо низ пропуста, неправилности и незаконитости због којих је потребно приступити изради новог нацрта.

Илустративно је, међутим да План подручја посебне намене који је у то време још био у јавној расправи почетком новембра осваја награду на Салону урбанизма у Београду. То је био повод да председништво Друштва урбаниста Београда поднесе оставке.

Влада Србије коначно у јануару 2015. усваја просторни план, а да Републичка агенција за просторно планирање није одговорила никоме од подносилаца примедби на примедбе на нацрт плана.

Шта се у ствари десило са примедбама? О њима је у децембру 2014. требало да одлучује Комисија Агенције за просторно планирање и да извештај са образложењима о томе које су прихваћене, а које не објави на сајту те институције. Сада већ бивши директор Агенције Драган Дунчић потврдио је за ТВ Мрежу да је Комисија сачинила извештај на 269 страница, али да он није објављен. Агенција је наине угашена 17. децембра због ступања на снагу измена закона о планирању и изградњи. Запослене, средства, имовину, документацију и архиву преузело је Министарство грађевинарства. Међутим, у Министарству ТВ Мрежа није успела да добије саговорника који би рекао које су примедбе усвојене, а које одбачене.

Усвајањем просторног плана стварају се услови да градња почне, односно када план ступи

на снагу на основу њега ће се издавати локацијске и грађевинске дозволе. У међувремену, у јануару 2015. отворен је штанд за промоцију пројекта „Београд на води“. Штанд је, како се испоставило, угоститељски објекат. За његову изградњу општина Савски венац је предузећу „Београд на води“ прошле године издала решење за привремено заузимање јавне површине, а дозвола важи до јула. Промоција се састоји, како су пренели медији, у томе што гости „штанда“ могу да добију проспект са информацијама о пројекту.

Следећи корак било је окончање **експропријације** за потребе изградње. Испоставило се да Закон о експропријацији не дозвољава експропријацију приватне својине за потребе изградње пословних или стамбених комерцијалних објеката, као ни објеката намењених туризму и угоститељству. Због тога Влада Србије утврђује, а Скупштина усваја **лекс специјалис**.

Влада Србије утврдила је, наиме, Предлог закона о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта изградње „Београда на води“.

Реч је о закону који омогућава експропријацију објеката и земљишта у приватном власништву на подручју изградње будућег стамбено-пословног центра на подручју савског приобаља, а на основу претходно усвојеног „Плана посебне намене“ и одлуке Владе о проглашењу пројекта „Београд на води“ као пројекта „од значаја за Републику Србију и град Београд“.

Влада је овим предлогом закона практично поручила грађанима да ће Закон о експропријацији и тамо успостављена правила о томе из којег се разлога она спроводи бити „мртво слово на папиру“ кад год Влада утврди да је нешто пројекат од националног значаја. Исправније је било, указала је тада ТС, изменити Закон о експропријацији увођењем нових разлога који би могли да се примене за будућност једнако у свим сличним ситуацијама, а не од случаја до случаја. На пример, ако Влада сматра да пројекти у којима држава даје грађевинско земљиште, а приватни инвеститор новац за изградњу објеката, и све то ради даље продаје на тржишту (о томе је заправо реч код „Београда на води“), представљају „јавни интерес“, онда то треба и да напише, образложи и покуша да одбрани пред посланицима.

Уставност овог закона зависиће од одлуке Уставног суда Србије. Та институција је у прошлости у неким случајевима заузимала став да се правни поредак нарушава када су одредбе посебног закона у супротности са системским, али и потпуно супротно становиште (нпр. када је оставио на снази Закон о помоћи грађевинској индустрији, иако је био супротан системском Закону о јавним набавкама). Осим тога, овде су можда могућа

и оспоравања уставности по другим основама, на пример јер се омета право на мирно живљање својине. Генерално, са правне стране, главни проблем у целој причи јесте то што се експропријација може вршити „у јавном интересу“, а сам појам „јавног интереса“ није јасно омеђен у Уставу.

ТС је покушала да посланицима укаже на низ спорних одлука у самом „лекс специјалису“, независно од питања уставности закона у целини³⁸.

Указано је, поред осталог, да Закон отвара могућност да се без поступка јавних набавки са инвеститором потпише уговор по коме ће изградити објекте јавне намене и то „пребити“ за трошкове уређења грађевинског земљишта.

Реч је о радовима вредности 33 милијарде динара (око 10% вредности свих јавних набавки у Србији у 2014), а занимљива је подударност што је процењена вредност доприноса за уређивање грађевинског земљишта готово идентична – 33,7 милијарди динара.

Отварање могућности да се јавне набавке радова поверавају унапред одређеној фирми, без надметања, може резултирати штетом по јавна средства. Наиме, у одсуству конкуренције инвеститор који изводи такве радове ће имати интерес да прикаже што већу цену радова, како би на тај начин отплатио што већи део доприноса за уређивање грађевинског земљишта.

Закон је ипак у априлу 2015. усвојен³⁹ и то је отворило врата потписивању уговора. У међувремену, у марту 2015. године, три године након прве страначке промоције пројекта „Београд на води“, а 14 месеци након званичне промоције инвеститора за „пројекат од националног значаја“, градоначелник Београда је у интервјуу Тањугу представио грађанима први конкретан податак о форми и садржини уговора са будућим инвеститором за изградњу „Београда на води“, што само за себе довољно говори о обиму транспарентности овог посла: „То земљиште се уноси као удео у правно лице које се зове 'Београд на води д.о.о', где ће држава Србија и даље бити минимум 30 одсто власник, а већински власник биће наравно они који уложе новац. Земљиште се том правном лицу не даје у власништво, него у закуп на 99 година“.

Као што смо на почетку и претпоставили, најављено је нешто што је вероватно један вид јавно-приватног партнерства (заједничко предузеће државе и инвеститора). При том би то заједничко предузеће постало купац земљишта на 99%, а објекти би били изграђени према неком плану који би вероватно био такође уговорен (тада се помиње рок од четири

³⁸http://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/komentari_predlog_lex_specialis_bg_na_vodi_mart_2015.doc

³⁹<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/7536-skupstinska-diskusija-o-beogradu-na-vodi>

године).

Уговор је потписан 26. априла 2015. године. Конференција за штампу поводом потписивања уговора за „Београд на води“ донела је, уместо свих појашњења и објављивања уговора, неке потпуно неочекиване информације. Градоначелник је најавио „да ће уговор бити доступан јавности“, али тек када га одобри Комисија за заштиту конкуренције. Остало је нејасно због чега би одлука ове државне Комисије на било који начин имала утицаја на јавност или тајност уговора потписаног 26. априла 2015, будући да га та Комисија не може мењати.

Из података објављених на потписивању уговора за Београд на води (саопштење са пробраним подацима које је подељено новинарима) нисмо сазнали практично ништа о самом послу. Оно што смо могли да чујемо или прочитамо значајно се разликује од онога што смо слушали у претходних 18 месеци – уместо 4 године, како је у марту најавио премијер, односно 10 година, што је најављивао градоначелник, рок за изградњу је 30 година. Динамика изградње је један од битних елемената и за процену укупне повољности аранжмана за домаћег партнера. Наиме, ако се корист од улагања за државу огледа у могућности зараде од изнајмљивања и продаје стамбеног и пословног простора, није свеједно да ли ће тај профит од неке зграде почети да се остварује 2020. или тек 2040.

Поред тога, раније се говорило о 3,5 милијарде евра инвестиција, да би при потписивању уговора било саопштено да ће инвеститор уложити 300 милиона, од тога пола кроз „зајам у форми позајмице оснивача“, док ће остатак бити реинвестиран из добити. Поред тога помиње се додатни уговор о задужењу Србије за уклањање постојећих објеката.

Шта је спорно у целом послу? **Међудржавни споразуми омогућавају да се не примењују антикорупцијски механизми из домаћих закона.** Али они то не забрањују. И није јасно због чега влада која се декларативно залаже за борбу против корупције није желела да примени антикорупцијске механизме, првенствено поштујући принцип конкуренције и јавног конкурса. Својевремено је „оправдање“ за изостанак јавног конкурса било да „мора да се поштује туђи новац“. Из онога што је представљено, делује да је „туђег новца“ 150 милиона евра, а не 3,5 милијарде евра. А да ли је „туђег новца“ могло да буде више, нећемо сазнати јер није било конкуренције.

Које је у интересу да се овакав посао закључује на овај начин? Забринутост изазива то што је овај пројекат од огромног политичког интереса за власт и поставља се питање да ли се поклапају економски интерес државе и политички интереси владајуће партије. Због тога постоји разлог за бригу какви ће бити контролни механизми приликом спровођења уговора. На пример, претходно усвојени лех специјалист омогућава да се инвеститор

ослободи плаћања накнаде за грађевинско земљиште тако што ће заузврат изградити објекте јавне намене. Каква ће бити динамика изградње тих објеката у односу на комерцијалне и ко ће и како контролисати колико је заиста коштала изградња објеката јавне намене?

Што се тиче наметнуте дилеме да ли треба оставити постојеће ругло у Савском амфитетару или градити Београд на води, реч је о лажној дилеми. Бесмислено је питање да ли је неко за постојеће стање. Ово је питање поштовања прописа и питање - ако постоји економска корист од изградње Београда на води, да ли је она могла да буде већа да смо имали конкуренцију и транспарантан поступак. И, наравно, питање је какви ће се све трошкови појавити наредних деценија. Наиме, сам пројекат може донети несумњиво корисне резултате, ако се у оквиру њега заврши оно што је и иначе требало урадити претходних година или деценија – завршетак изградње Прокопа, обилазнице, моста код Винче, али је ризик ако се и ти пројекти буду финансирали на нетранспарантан начин, кредитима који ће бити део „пакета“ са УАЕ и инвеститором. А то смо већ на потписивању уговора могли да видимо – најављено је да ће инвеститор обезбедити зајам од 130 милиона евра држави Србији за пресељење објеката из Савског амфитеатра и завршетак експропријације земљишта.

Коначно половином маја 2015. појављују се **нове „препреке“ за објављивање уговора**. У најновијој изјави градоначеника, објављивање је (поред мишљења Комисије за заштиту конкуренције) условљено још неким радњама - доношење одлуке о докапитализацији и уговор са Дирекцијом за грађевинско земљиште, као и одобрење Комисије за контролу државне помоћи.

Занимљиво је да је Комисија за заштиту конкуренције претходно саопштила да им је уговор достављен три дана након потписивања, али да пратећа документација није била достављена и да је „најављено“ да ће остатак бити достављен „у најкраћем року“. Иако су пропусти увек могући, заиста делује невероватно да за један овако велики пројекат, ради чије је хитне реализације својевремено предложен посебан закон по хитном поступку, није одмах прикупљена и достављена сва потребна документација, како би Комисија могла што пре да одлучи.

Такође је занимљиво да се у новом интервјуу градоначелник позива и на то да је потребно да се о овом уговору изјасни и „Комисија за одобравање државне помоћи“ (у ствари „Комисија за контролу државне помоћи“). Потреба за таквим одобрењем, нити природа државне помоћи за коју се тражи одобрење (нпр. субвенције, ослобађање од пореза и слично) нису до сада помињане.

Када се анализира све што је речено на тему Београда на води, у очи упада да се у изјавама **наглашава транспарентност и законитост пројекта**, док се повремено **инсистирало да су велике инвестиције нешто што је значајније од закона**. Приметно је било значајно коришћење теме пројекта управо **у оквиру предизборне кампање** – за разлику од вести о тој теми током кампање, у току три недеље **после избора Београд на води готово да није ни помињан у јавности**. Коначно, када су обелодањени детаљи из уговора, значајно неповољнији од онога што је претходних година најављивано, поједини медији су указали на „упадљиво одсуство“ (оправдано болешћу) премијера са потписивања уговора који је лично најављивао три године. Потом следи одлагање објављивања уговора уз смишљање нових препрека и предуслова.

Тешко је избећи утисак да је у првој фази промоције (2012-2014. година) **главна сврха** представљања пројекта била управо **политичка промоција**, а да је **јавност** за све то време **остала без битних информација**, како **о правним модалитетима** овог посла, тако и **о његовој корисности спрам алтернативних решења**. То је корак уназад у односу на раније најаве овог пројекта (примена прописа који налажу **транспарентност и конкурентски поступак**, на чему су представници владајуће партије инсистирали током изборне кампање 2012. године). У периоду август 2014- април 2015. године начињени су спорни правни кораци - од измена урбанистичких планова, преко усвајања лекс специјалиса па до необјављивања уговора по сумњивим образложењима.

Како је случај Београд на води могао да изгледа да је постојала намера и спремност да се у потпуности обезбеди **конкурентција и транспарентност**:

- након доношења (политичке) одлуке да се реализује идеја „Београд на води“ била би израђена (економска) студија о начину финансирања тог пројекта - да ли ће се реализовати као јавно-приватно партнерство уз расписивање јавног конкурса за избор партнера, да ли ће држава сама финансирати, кроз кредит и директно задужење или ће се потенцијалним инвеститорима на јавном конкурсун понудити земљиште за изградњу итд.

- на основу студије био би изабран начин реализације. Чак и у случају да се у том тренутку јави инвеститор спреман да финансира пројекат, нема разлога да се не спроведе јавни, конкурентски поступак и пружи прилика и другим потенцијалним инвеститорима да се укључе у трку (па макар сви били из исте државе, са којом је закључен међудржавни споразум).

- по избору инвеститора, чак и у случају да је реч о инвеститору из земље са којом постоји међудржавни споразум о сарадњи, нема правних препрека да се примене антикорупцијски механизми из Закона о ЈПП, посебно у вези са питањима као што су:

благовремено, јавно објављивање процене трошкова (државе) и анализе добијене вредности у односу на уложена средства, процене планиране расподеле ризика (да ли држава сноси ризик уколико инвеститор не може да прода 1,8 милиона квадратних метара пословног и стамбеног простора), питање надзора над реализацијом уговора и спровођењем обавеза.

Уместо тога имали смо:

- идеју, представљену у предизборној кампањи, да се реализује пројекат уз пуно поштовање принципа конкуренције
- постизборну (политичку) одлуку о реализацији пројекта
- потписивање међудржавног споразума који је омогућио да се пројекат реализује без примене начела конкуренције
- понуду инвеститора да финансира пројекат, измењен у односу на онај првобитно представљен, али приближне величине и вредности
- почетак припремних радова, вести о конкурсима за изградњу појединих зграда у оквиру пројекта, донацију за уређење зграде у којој би било седиште центра за промоцију пројекта, све пре потписивање уговора
- изјаву да ће се закони поштовати (без јасног навођења о којим је законима реч), али да се „мора поштовати и новац инвеститора“.
- измене планова по потреби инвеститора
- усвајање лекс специјалиса за потребе инвеститора
- потписивање уговора и одлагање објављивања уговора

Епилог

Уговор је коначно објављен крајем септембра 2015.⁴⁰ Објављени документи су потврдили његову правну природу – у питању је врста јавно-приватног партнерства (joint venture). Објављене одредбе су знатно неповољније за партнера из Србије, у односу на оно што је најављивано или очекивано. На пример, иако је „вредност инвестиције“ од 3.5 милијарди ЕУР била уобичајени део сваке вести о Пројекту, овај износ се уопште не наводи у уговору.

Напротив, наводи се износ инвестиције страног партнера – 150 милиона ЕУР у готовом и још 150 милиона ЕУР у виду зајма за заједничко предузеће. Рокови за извршење посла су такође, знатно дужи од најављених – 30 година за цео Пројекат. Објављивање уговора отворило је нове контраверзе у вези са могућности да се градско земљиште купи (не само узме у закуп) као и у погледу гаранција за извршење пројекта.

⁴⁰<http://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/beograd-na-vodi-eb.zip>

