

Savet za borbu protiv korupcije Vlade Republike Srbije

IZVEŠTAJ O KONCESIJI ZA AUTOPUT HORGOSŃ- POŃEGA

Republičkim Prostornim planom iz 1996. godine («SluŃbeni glasnik Republike Srbije», br. 13/96), predviđena je izgradnja autoputa E-763 od Beograda do juŃnog Jadrana. Tada je procenjeno da taj putni pravac ima prioritetni strateŃki značaj za povezivanje Srbije sa Crnom Gorom i jaćanje integrativnih procesa u SR Jugoslaviji. Za taj autoput nije, međutim, napravljeno ni idejno rešenje sve do raspada SR Jugoslavije i njene naslednice DrŃavne zajednice Srbije i Crne Gore.

Preko teritorije Srbije trebalo bi da bude izgrađen autoput koji je veoma znaćajan za Evropsku uniju, tzv. Koridor 10, koji povezuje Salzburg sa Solunom, preko Ljubljane, Zagreba, Beograda i Skoplja. Predviđena su i tri kraka koji se smatraju sastavnim delom ovog Koridora, a to su: Grac-Maribor-Zagreb, Budimpešta-Segedin-Subotica-Novi Sad-Beograd i NiŃ-Sofija. Evropska unija, i posebno njena ćlanice Grćka, insistirale su na završetku ovog Koridora viŃe puta, posebno pre odrŃavanja Olimpijskih igara u Atini 2004. Odlukom Radne grupe Evropske komisije za transport iz marta 2005. godine, Koridor 10 je stavljen na listu evropskih prioriteta.

Kroz naŃu zemlju joŃ nisu zavrŃeni delovi Koridora 10 između Leskovca i makedonske granice, a takođe nisu zavrŃeni ni pripadajući kraci, i to: autoput između NiŃa i bugarske granice, leva traka autoputa između HorgoŃa i Novog Sada i delovi autoputa Novi Sad-Beograd (zavrŃetak izgradnje predviđen za kraj 2008. godine).

Nacionalnim investicionim planom (NIP), bilo je predviđeno da se investira 8 miliona evra u 2006. godini za izgradnju autoputeva Leskovac-PreŃevo i NiŃ-Dimitrovgrad, Ńto bi otprilike bilo dovoljno za 2 kilometra autoputa. Odlukom Vlade od 26. jula 2007. godine predviđeno je da se iz drŃavnog budŃeta za ovu godinu investira 310 miliona dinara u izgradnju navedenih autoputeva, Ńto je manje od 4 miliona evra (u isto vreme, za izgradnju skijaliŃta se predviđa 329 miliona dinara).

Umesto finansiranja izgradnje ovih puteva putem izdvajanja budŃetskih sredstava ili uzimanjem kredita od međunarodnih finansijskih institucija, Vlada se opredelila za izgradnju novog putnog pravca od Beograda do PoŃege, i to putem koncesije inostranom investitoru (potencijalni domaći investitori su iskljućeni Odlukom o davanju koncesije, «SluŃbeni glasnik Republike Srbije», br. 80/05, po kojoj koncesionar mora da ima godiŃnji obrt od najmanje 4 milijarde evra, Ńto je skoro petina BDP Srbije).

Savet za borbu protiv korupcije Vlade Republike Srbije
IZVEŠTAJ O KONCESIJI ZA AUTOPUT HORGOS-POZEGA

Taj putni pravac je na neobičan način povezan sa krakom Koridora 10 od Horgoša do Beograda. U Predlogu za davanje koncesije, koji je Ministarstvo za kapitalne investicije uputilo Vladi, navodi se kako se put za Požegu «logično nadovezuje na deonicu Horgoš-Beograd (severni krak Koridora 10) i time čini jedinstvenu celinu koja bi bila predmet koncesije». Pored toga, u Predlogu se navodi da postoji «interes Republike Srbije za izgradnjom autoputa od Beograda do Požege». Međutim, tu deonicu karakterišu visoki investicioni troškovi, tako da ni uz maksimalni rok koncesije od 30 godina potencijalni investitor ne bi ostvario zadovoljavajuću stopu prinosa. Drugim rečima, mala je frekvencija saobraćaja na tom putu, te naplata putarine, čak i uz minimalnu koncesionu naknadu državi, ne bi bila u stanju da pokrije potrebne investicije i odgovarajuću stopu prinosa. Stoga se predlaže da se ovaj pravac poveže sa daleko frekventnijim krakom Koridora 10.

Predlog za davanje koncesije najmanje u dva aspekta nije učinjen u skladu sa Zakonom o koncesijama («Službeni glasnik Republike Srbije», br. 55/03). Član 8. pomenutog zakona traži od nadležnog ministarstva da predlog pripremi «na osnovu ekonomskih, finansijskih, socijalnih i drugih pokazatelja». Od svega toga u Predlogu se samo navodi da «odlaganje izgradnje može imati štetne posledice kako na celokupni privredni razvoj, tako i na uključnje u Evropsku zajednicu»(?). Za pravac Beograd-Požega se kaže da «dosadašnja istraživanja saobraćaja vezana za saobraćajne analize i prognoze, ukazuju na potrebu izgradnje predmetnog autoputa». U zagradi se zatim navodi kako je uočeno povećanje opterećenja, da su «česte pojave uskih grla», te da je veliki broj tragičnih saobraćanih udesa.

Drugi aspekt odstupanja Predloga od Zakona jeste stav predlagača da se «realizacija izgradnje ostvari davanjem koncesije po B.O.T. sistemu». Skraćenica B.O.T. se koristi za engleske reči build-operate-transfer (prema Zakonu izgradi-koristi-predaj) i ona podrazumeva da investitor izgradi objekat, koristi ga u definisanom periodu i zatim predaje u svojinu Republike Srbije (Član 3.). Iz samog predloga je jasno da se ovaj sistem koncesije ne može primeniti u konkretnom slučaju, budući da je predmet koncesije već pretežno izgrađen: Novi Sad-Beograd i desna traka autoputa Horgoš-Novu Sad. U prvom slučaju koncesionar nema nikakvu obavezu, čak ni održavanja autoputa, sve do 2009. godine, ali zato može naplaćivati putarinu. Predlagač ovakvo rešenje obrazlaže potrebom da se finansira izgradnja pravca Beograd-Požega. Ali ako se izgradnja ta deonice finansira naplatom putarine na već izgrađenom autoputu, tada se ne može govoriti o sistemu koncesije izgradi-koristi-predaj, budući da koncesionar gradi eksploatacijom predmeta koncesije.

Pored toga vredi istaći da se u Predlogu nalazi podatak da za završetak deonice između Horgoša i Novog Sada nedostaje 138 miliona evra. U isto vreme državni organi Vojvodine prezentirali su javnosti podatak da se godišnje na ovom putnom pravcu naplati oko 40 miliona evra, što znači da se završetak ovog kraka Koridora 10 može lako finansirati već iz putarine.

Savet za borbu protiv korupcije Vlade Republike Srbije
IZVEŠTAJ O KONCESIJI ZA AUTOPUT HORGOS-POZEGA

Koncesionaru se daje javno dobro – autoput na korišćenje i naplatu putarine, ali se ne obavezuje na vraćanje kredita dobijenih za izgradnju ovog dela autoputa (most kod Beške, obilaznice i autoput Novi Sad-Beograd), niti na naknadu za izvršene, a neplaćene radove.

Ovlašćenje Vlade da zaključi ugovor o koncesiji

U smislu člana 16 st. 3 Zakona o Vladi («Službeni glasnik Republike Srbije», br. 55/05), Vladi prestaje mandat sa prestankom mandata Narodnoj skupštini, što je u saglasnosti sa članom 89 Ustava. U smislu člana 17 stav 1 istog Zakona, Vlada kojoj je prestao mandat može vršiti samo tekuće poslove.

Iz Zakona o Vladi proizilazi da su tekući poslovi Vlade samo oni poslovi koji nisu vezani za donošenje bilo kakvih trajnih odluka, nego predstavljaju poslove zastupanja Republike Srbije kao pravnog lica, vršenje prava i obaveza koje Republika Srbija ima kao osnivač javnih preduzeća, ustanova i drugih organizacija (član 4 Zakona), kao i poslove vezane za nadzor rada organa državne uprave (član 8 Zakona). Svi drugi poslovi, kao što je raspolaganje imovinom Republike Srbije, predlaganje donošenja akata Narodnoj skupštini, donošenje propisa, postavljanje funkcionera u ogranima državne uprave i slično, predstavljaju poslove koje ne može vršiti Vlada kojoj je prestao mandat.

Skupština je raspuštena 10. novembra 2006 godine. Od tog datuma, prestankom mandata Skupštine, prestao je i mandat Vlade, i nakon ovog datuma Vlada je mogla da obavlja samo tekuće poslove i nije mogla preduzimati nikakve akte raspolaganja imovinom Republike Srbije .

Vlada je 3. novembra 2006 godine donela odluku o određivanju koncesionara za finansiranje, projektovanje, izgradnju, korišćenje i održavanje autoputskog pravca od Horgoša do Požege. Kao što je navedenom odlukom predviđeno, Vlada je 9. novembra posebnim rešenjem imenovala Komisiju koja će voditi pregovore sa koncesionarom. Ova Komisija, međutim, vodi samo pregovore, jer je u smislu člana 23 Zakona o koncesiji jedino Vlada ovlašćena da zaključi ugovor o koncesiji u ime i za račun Republike.

Ugovor među strankama je zaključen kada su se ugovorne strane saglasile o bitnim sastojcima ugovora, u smislu člana 26 Zakona o obligacionim odnosima («Službeni list SRJ», br. 31/93). Ugovor o koncesiji zaključuje se u pismenoj formi (član 21 Zakona o koncesiji) i smatra se zaključenim onog momenta kada ga potpišu i koncesionar i koncedent. Vlada je ugovor zaključila 30. marta 2007 godine.

Smatramo da zaključenje ugovora o koncesiji nije tekući posao Vlade, i da Vlada kojoj je prestao mandat nije bila ovlašćena za zaključenje ugovora kojim je ustupila pravo korišćenja prirodnog bogatstva u opštoj upotrebi.

Savet za borbu protiv korupcije Vlade Republike Srbije
IZVEŠTAJ O KONCESIJI ZA AUTOPUT HORGOS-POZEGA

Zaključak

Primer dodeljivanja koncesije za finansiranje, projektovanje, izgradnju, korišćenje i održavanje autoputa Horgoš-Požega jeste vrlo značajan sa stanovišta borbe protiv korupcije. On ukazuje na to da političari i izvršna vlast koriste javna dobra u cilju ostvarivanja pojedinačnih, odnosno partijskih interesa. Ti interesi se, u ovom slučaju, ogledaju pre svega u činjenici da se javni putevi grade do izborne baze resornog ministra, kako bi on utvrdio politički uticaj. Krajnje odredište predviđenog autoputa nema veći privredni, finansijski, socijalni, pa ni strateški značaj, sa stanovišta opšteg interesa Republike. Za razliku od toga, završetak Koridora 10, sa pripadajućim kracima, predstavlja istinski strateški prioritet države. Njime se ostvaruje najveći deo robnog i putničkog saobraćaja, ali isto tako, on predstavlja najkraću vezu Evropske unije sa dvema njenim članicama, kao i sa zemljama Bliskog istoka. Ukoliko je Srbiji zaista cilj uključenje u EU, svi putevi koji spadaju u Koridor 10 moraju u što kraćem roku biti izgrađeni, jer je i Komisija EU to istakla kao jedan od svojih prioriteta.

Savet za borbu protiv korupcije smatra da donošenje odluke o koncesiji za finansiranje, projektovanje, izgradnju, korišćenje i održavanje autoputa od Horgoša do Požege, kao i prekoračenje nadležnosti tehničke Vlade prilikom zaključenja ugovora o koncesiji, predstavljaju rečit primer političke korupcije, koji se svakako mora negativno odraziti u svim ostalim oblicima društvene aktivnosti.

U Beogradu 3. septembra 2007.

PREDSEDNIK

Verica Barać