

„Београд на води” као парадигма

НЕМАЊА НЕНАДИЋ

У овом столећу су се грађани Србије и ван изборних кампања, а нарочито током њих, наслушали прича о непочинствима „претходника” и „актуелних власти”, који год да су то били. Зачућујуће је колико су често потом давали поверење политичким актерима који су им обећавали обрачун са корумпираном или нетранспарентном влашћу, очекујући да ће „нови” радити суштински другачије. Па ипак, чак ни циничнији посматрачи, којима је узречица „сви су они исти” не очекују да ће нова политичка гарнитура свесно и вишеструко поновити управо оне промашаје претходника које је најоштрије критиковала. Тако нешто нам се на одређени начин догодило и догађа са пројектом „Београд на води”.

Међу стварима које су неки од актуелних властодржаца (углавном оправдано) критиковали код претходника, тако се могу наћи и случајеви: 1) када је власт закључила уговор о јавно – приватном партнерству који је штетан по интересе града и у процедури која не даје уверење да ће бити заштићен јавни интерес¹; 2) када се уместо процедуре надметања са партнером из иностранства до уговора долазило директном погодбом²; 3) када одредбе уговора нису познате у моменту када Србија преузима обавезе³; 4) када се ради реализације једног уговора доносе посебни закони⁴; 5) када високи јавни функционери промовишу приватне пословне подухвате⁵. Неки системски одговори на такве појаве који су се појавили крајем 2012. и



почетком 2013, у новом Закону о јавним набавкама, неким одредбама Закона о јавним предузећима и у антикорупцијској стратегији. Међутим, писање овог стратешког акта је већ показало да воље за решавање једног од најважнијих проблема нема – коришћења међународних споразума као канала за заобилажење домаћих антикорупцијских процедура.

За амбициозни план изградње „Београда на води”⁶ (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 20. септембра 2015. дан пре полагања „камена темељца” за изградњу прве зграде. Пројекат је претходно три године „живео” кроз најаве и изјаве, као „медијски случај”.

Овај пројекат је изазивао контроверзе из разних разлога, укључујући и питање из-

1 Нпр. случај уговора о систему „Бус – плус” у Београду.

2 Нпр. уговори о продаји Железаре, о партнерству са ФИАТ-ом, о продаји НИС-а.

3 Нпр. необјављени уговори или делови уговора о концесији за ауто-пут, подршци за ФИАТ итд.

4 Нпр. случај посебног закона у вези са „Јужним током” из 2011.

5 Нпр. отварање „Delta city”-ја којем су присуствовали чланови Владе Србије.

6 У наставку се користе делови анализе „Београд на води – (медијска) генеза случаја”, који је, на основу саопштења и анализа ТС, као и медијских текстова сачинио Златко Минић. Анализу је објавила организација Транспарентност – Србија 2015, на следећој адреси: http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Beograd_na_vodi_medijska_geneza_slucaja.docx

водљивости, постојања урбанистичких предуслова, последица по друштвени развој итд. Тиме су се бавиле бројне организације и појединци, међу којима су се, чини се, највише ангажовали млади из покрета „Не да(ви)мо Београд” и струковна удружења архитеката. Транспарентност – Србија се бавила питањима примене закона, транспарентности, располагања јавним ресурсима у областима које се тичу јавно-приватног партнерства и потенцијалних коруптивних ризика.

Уређење тзв. савског амфитеатра је тема урбаниста већ готово сто година, али се нарочито често актуелизовао у доба предизборних кампања. Реч је о изузетно атрактивној теми – измештањем железничке станице са садашње локације, створила би се могућност за ослобађање велике површине грађевинског земљишта у приобаљу Саве, у центру старог Београда. Насупрот том простору са друге стране „савског амфитеатра”, налази се можда још атрактивнији простор на Новом Београду, делу града који полако преузима улогу пословног центра. Битна разлика између две савске обале огледа се у томе што се са новобеоградске стране налазе нелегалне куће, са бројним становницима, док је са савамалске стране ситуација била много чистија – држава као власник готово целе површине и веома мали број становника које би требало преселити.

Актуелна прича почиње у пролеће 2012. У току једне изборне кампање, кандидат СНС за градоначелника Београда Александар Вучић представио је свој пројекат „Београд на води”⁷. Према тој најави пројекат би био реализован „без задуживања”, уз трошкове од 125 милиона евра за комунално уређење, док би „**граду од такси за грађевинско земљиште требало да остане 451 милион евра**”⁸. Вучић је тада, међутим, тврдио да **постоји велики број инвеститора** који су заинтересовани за учешће у пројекту, али да о томе не може детаљније да говори јер ће **сви морати да прођу тендерску процедуру**.

7 <https://www.youtube.com/watch?v=bEuIIjh4WQE>

8 Лекс специјалис усвојен за потребе експропријације за изградњу Београда на води процењује вредност доприноса за уређивање грађевинског земљиштана 33,7 милијарди динара, али омогућава да се то плати „компензацијом”, кроз изградњу објеката јавне намене

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 2013⁹.

Споразумом 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-приватном партнерству 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 реализује, 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

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



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 међудржавног споразума.

У октобру 2013. медији пишу 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”.

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 потом 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** тада 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 долара¹⁰, па распише **неки конкурс**”.

У јануару 2014. бизнисмен из УАЕ Мухамед Ал Абар у Београду је са Вучићем раз-

¹⁰ На крају се испоставило да ће инвеститор уложити 150 милиона евра свог новца

говарао о улагањима у пројекат „Београд на води”. Председник Привременог већа Београда Сениша Мали тада је изјавио (нејасно у којем својству) 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 документација 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 реч о јавно – приватном партнерству, где ће заједничко предузеће (Србије? Града Београда?) и фирме чији је власник представио пројекат градити, продавати и изнајмљивати пословни простор и станове. Конкретна питања су била следећа:

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 би 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 тражио да се распише конкурс, „пронађе три милијарде и сто милиона долара па да распише **неки конкурс**”.

Наредног дана Транспарентности 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.

ТС је након овог поновила питање о природи правног посла који органи Републике Србије и/или Града Београда намеравају да предузму са фирмом из УАЕ. 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”.

Очигледно је да у овој фази, у (још једној) предизборној кампањи, представници власти нису желели да отворено саопште да **ништа конкретно није потписано**, али ни да саопште да се планира потписивање уговора који ће бити закључен без примене Закона о ЈПП.

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 Синише 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 „Igl hills” која је најављени инвеститор пројекта. Из саопштења Владе Србије смо сазнали да је фирма „Igl hills” 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 ‘SOM’ који је аутор највише зграде на свету – Бурџ Калифа у Дубаију”. 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.

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**”.

Једна од епизода ове приче јесте и питање зграде „Геозавода” у Карађорђевој 48, која је након реновирања послужила као центар промоције пројекта. Зграда је иначе одлуком Владе додељена Заш-

титнику 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. Када је покренуто питање прилива ових средстава и начина како су радови спроведени стигла је нова информација – у питању је „донација у радовима”, па зато није било ни поступка јавне набавке, ни прилива новца у буџет. И ова два милиона је инвеститор дао, а да није потписан било какав уговор за пројекат Београд на води!

Од правних детаља који се „на кашичицу” саопштавају, ту је информација да су „на том¹¹ 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 уопште није потписан али да је Србија „врло близу” потписивању уговора са инвеститорима из Уједињених Арапских Емирата, а два дана касније да ће уговор бити потписан након формирања нове владе, што је порука да држава стоји иза тог пројекта.

¹¹ Односи се на простор на коме је планирана прва фаза изградње.



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.

У наредном периоду градске власти прилагођавају просторне планове потребама инвеститора, политичари најављују почетак изградње за пролеће 2015. године¹², па за период „до краја лета 2015. године”¹³.

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**”. ТС је тада указала на куриозитет – за разлику од других аката који су усвојени на истој седници Владе, тај закључак није објављен.¹⁴

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. На сајту Београда¹⁵ оглашен је у јуну 2014. почетак „јавног увида” о **изменама Генералног урбанистичког плана града**, који ће трајати до 9. јула. Како се показало, 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 закључак је прилог уз предлог измена ГУП-а.

Транспарентност Србија припремила је и доставила конкретне примедбе¹⁶ 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 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.

У септембру 2014. усвојене су измене урбанистичког плана, што је ТС назвала „победом инвеститорског урбанизма”. Градски Секретаријат, који је наводно разматрао предлоге са јавног увида, није дао одговор на ове начелне примедбе. Кад је реч о конкретним примедбама, Секретаријат је „дели-

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

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

14 http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_pregled.php?id=208905

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

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

мично прихватио” ону која се односи на укидање обавезног међународног конкурса за уређивање Савског амфитеатра. Али како? 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!

Ускоро је обелодањено **како је 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” (<http://goo.gl/xJuiPm>) 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, у ствари је изнео низ података који разоткривају шта је све и како прилагођавано инвеститору који се договорио са политичарима. Иако се цео интервју односи на тешке преговоре који су вођени, како би се план инвеститора прилагодио српским прописима, у одговорима на захтеве за приступ информацијама ТС, Урбанистички завод тврди да уопште не поседује „мастер план”, или било који други документ који је Урбанистички завод добио од неког другог правног и физичког лица, осим надлежних државних органа, а који је коришћен при изради нацрта просторног плана. Наравно, нема ни докумената који би се односили на вођење преговора.

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.¹⁷ **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.

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. 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**.

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 спроводити „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

17 <http://goo.gl/pQJ82v> „примедбе ТС на план посебне намене јавни увид октобар 2014.doc”

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, објасни и покуша да одбрани пред посланицима¹⁸.

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 „пробити” 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. усвојен¹⁹ 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 Танјугу 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”.

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 18 месеци који су претходили – уместо 4 године, како је у марту 2015. 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 инвести-

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

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

тор 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? **Међународни 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.

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 *lex specialis* 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 „аргумената“ да ли треба оставити постојеће ругло у Савском амфитетару или градити Београд на води, реч је о лажној дилеми. Ако постоји економска корист од изградње Београда на води, права је дилема да ли је она **могла да буде већа да смо имали конкуренцију и транспарентан поступак.** И обрнуто, ако конкуренција и транспарентност при уговарању инвестиција које су наводно вредне неколико милијарди евра није потребна, чиме се може оправдати спровођење строгих и захтевних процедура у набавкама које су вредне неколико дестина хиљада евра.



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 биле раније помињане. У међувремену су, већ 5. маја 2015. године, предузеће *Belgrade Waterfront Capital Investment* и државни правобранилац Снежана Продановић од Комисије за заштиту конкуренције за тражили да на основу члана 45. Закона о заштити конкуренције прогласи тајним све податке из уговора закљученог 26. априла, изузев оних података које је Влада



Србије објавила тог дана²⁰. Уговор је ипак објављен пет месеци после потписивања, 20. септембра 2015, недељу дана пре полагања камена темеља за почетак изградње прве зграде у оквиру пројекта²¹.

Међутим, ни након објављивања уговора нису постале познате кључне информације на основу којих би се могло судити о његовој повољности. То су подаци, који би, да није била искључена примена Закона о јавно-приватним партнерствима, били обавезно обухваћени претходном анализом. Основни податак у таквој анализи би била процена цене која се могла добити дугорочним изнајмљивањем земљишта заинтересованим инвеститорима по парцелама, наспрам процене очекиване добити Србије од заједничког предузећа „Београд на води”. Градоначелник Београда је, у вези са уговором, често понављао да „сав ризик сноси инвеститор”, мислећи на улагање новца у изградњу, при чему је занемарена (или заташкана) чињеница да **ризик Србије није ништа мањи, већ је само мање видљив**. По виђењу ТС, то је ризик да Србија од продаје будућих некретнина не добије **онолико колико би добила продајом/изнајмљивањем грађевинског земљишта** на лицитацији.

Објављивање уговора је потврдило неке од информација о правима и обавезама уговорних страна које су на дан потписивања

изнели представници Србије и Београда (нпр. рок завршетка, висина улагања страног партнера). Међутим, показало се да су неке информације биле непотпуне. Тако, иако се све време говорило да је реч о закупу а не о продаји, у уговору се обрађује питање конверзије закупа у право својине. Уговор такође садржи неке раније непомињане обавезе државе (нпр. пренос својине на две зграде – Искра и Симпо, површине 2400 метара).

Уговор садржи и неке гаранције које Србија није смела да преузме, као што је обавеза доношења појединих прописа. Проблем је и неистинита тврдња да не постоји спор пред државним органом који може да утиче на валидност овог уговора. Познато је, наиме, да се пред Уставним судом већ дуже време налазе иницијативе за оцену уставности споразума између Србије и УАЕ, који је био основ и за закључивање овог уговора. С друге стране, обавезе инвеститора у погледу динамике изградње су недовољно прецизиране. На пример, први поменути рок за довршење неке фазе је чак 20 година и нема уговорне казне за његово евентуално кршење.

Кључни проблем у примени уговора може бити контрола трошкова. Могућности Србије, као мањинског партнера, у том погледу су ограничене. ТС је указала да би било неопходно прецизирати правила о набавкама које ће вршити заједничко предузеће, и то тако да заступници и органи државе Србије над тим процесом имају контролу. Ова контрола је поготово неопходна код **трошкова јавних радова**. Наиме, инвеститор ће добити посао извођења јавних радова, и има право да све те трошкове одбије од доприноса за грађевинско земљиште

20 http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijative/analize/bgdnavodi/Beograd%20na%20vodi_Komisija.pdf

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

(које је Александар Вучић 2012. године проценио на 451 милион евра прихода државе, да би у лекс специјалису усвојеном за потребе екпропријације за изградњу Београда на води процењена вредност доприноса за уређивање грађевинског земљишта била 33,7 милијарди динара – 280 милиона евра, уз могућност да се то плати „компензацијом”, кроз изградњу објеката јавне намене. Коначно, уговор не прецизира било какве рокове за изградњу објеката јавне намене). Због тога, свако неоправдано увећање трошкова ових радова директно би се одразило на остваривање јавних прихода.

Шта је спорно у уговору:

1. **Јавност:** Уговорне одредбе су показале да су ранији изговори за необјављивање били неосновани. Тајност је зависила од воље уговорних страна, а не од одобрења државних органа или правоснажности.
2. **Уставност:** И даље смо миљама далеко од стандарда из Закона о јавно-приватним партнерствима из 2011. године, који предвиђа обавезне претходне анализе, провере исплативости, избор партнера кроз надметање, вођење регистра јавних уговора... Поново је примат над законом добио међудржавни споразум. Једини начин да се таква пракса заустави јесте да се у Устав (који ће се ускоро свеједно мењати) уграде норме које ће несумњиво забранити да се кроз међудржавне споразуме искључују јавност и надметања.
3. **Исплативост:** Сад кад су подаци познати, одговор на питање о исплативости могао би да дâ сваки београдски предузимач. Они ће, наиме, најбоље знати да ли данас бесплатно земљиште у центру Београда, чисти папири и рашчишћен терен, урбанистички план прилагођен жељама, могућност да се доприноси за земљиште плате извођењем радова и могућност коришћења јавних површина и затечених зграда – вреде као једна трећина изграђених „квадрата” плус позајмица власнику плаца.
4. **Ризик:** Свако заједничко предузеће је ризичније од „чистих” правних послова, као што су изнајмљивање/продаја земљишта или јавне набавке радова. Градоначелник Београда на питање о ризицима лаконски одговара да их „у потпуности сноси инвеститор”. Ризик Србије постоји, и пре свега се огледа у питању којим се ниједан објављени документ не бави – да ли ће продаја изграђених објеката по овом моделу донети Србији и Београду зараду која је макар једнака алтернативним решењима (нпр. изнајмљивање на 99 година за интересованим инвеститорима).
5. **Непрецизно о главној обавези:** Ризици у функционисању државноприватних предузећа у Србији су добро познати (нпр. случај „Мобтел”), па су нарочито важне одредбе о гаранцијама и управљању предузећем. На први поглед, чини се да гаранције нису нарочито снажне. На пример, за кршење основне обавезе инвеститора, изградње 50 одсто објеката за (чак) 20 година, нема уговорне казне – само могућност да се неискоришћене парцеле изнајме неком другом. Пошто Србија очекује добит од овог посла од продаје станова, онда је веома битно да се зна и када ће тачно зграда бити у функцији. Стан који може да се прода данас вероватно вреди дупло више од оног који ће се продати за 20 година, и зато је та обавеза морала да буде прецизно одређена.
6. **Трошкови предузећа:** За разлику од људи који старе приземне куће продају градитељу вишеспратнице, Србија овде не добија „квдрате” у природном облику које после сама продаје и има чисту добит од тога, него удео у власништву и будућој добити компаније. Колика ће добит бити не зависи само од интересовања купаца, већ и од трошкова који се могу битно разликовати у зависности од пословне политике и процедура. На трошкове ће већински партнер увек имати више утицаја. Контрола од стране наших државних органа ће бити само посредна – преко представника у управљачким телима заједничког предузећа.
7. **Избор извођача:** Уговор не прецизира на који начин ће „Београд на води” бирати извођаче послова. На једном месту помињу „најповољније понуде” (у вези са могућим ангажовањем српских

фирми) што је посредан показатељ да ће бити некаквог надметања. Да подсетимо, „*lex specialis*” је отворио могућност да се не примени Закон о јавним набавкама ни код извођења јавних радова на овом подручју. Чини се да ће најснажнији механизам контроле рационалности трошкова бити то што ће се пословни план усвајати једногласно.

8. Критике: До сада је изнето неколико аргументованих критика Уговора – нпр. уговарање обавезе да Влада предложи неке законе није смело да се

нађе у Уговору, одредбе о конверзији су збуњујуће, а чини се да се код парцелисања одступа од законских правила. Можда највећи правни проблем, с обзиром на нерешене иницијативе којима се пред Уставним судом оспорава споразум са Емиратима, може да буде гаранција наше државе из члана 19.2. У том члану се тврди да није покренут и да није у изгледу да ће бити покренут поступак пред судом или државним органом који би могао да утиче на законитост и пуноважност овог уговора.

