

Stručni članak
338.246.025.3(497.11);
339.727.22(497.11)

Dr Mirjana Knežević*

ZNAČAJ KONCESIJA ZA STRANA ULAGANJA U REPUBLICI SRBIJI

Rezime: *Donošenjem niza zakonskih tekstova, u Srbiji su stvoreni povoljni uslovi za saradnju sa drugim zemljama i istaknut je interes za privrednu razmenu i ulaganje stranog kapitala. Koncesije kao poseban oblik stranog ulaganja imaju veliki značaj za razvoj Srbije i predstavljaju vid pribavljanja investicionih sredstava kako iz domaćih privatnih, tako i iz stranih izvora. Zakon o koncesijama u Republici Srbiji, omogućio je učešće inostranih koncesionara na aukcijama čime su stvorene pretpostavke za priliv inostranog privatnog kapitala u delatnosti koje mogu biti predmet koncesije. Za Srbiju je korisno da privuče strane investicije putem koncesija, ali na način koji obezbeđuje zaštitu interesa domaće privrede i zaštitu nacionalnog rudnog bogatstva i neobnovljivih resursa od eksploatacije. Koncesije, kao modalitet angažovanja privatnog sektora u izgradnji i održavanju saobraćajne infrastrukture, ali i drugih tipova infrastrukture (vodovod, telekomunikacije, železnica), oslobađaju budžetska sredstva i omogućavaju im upotrebu u druge svrhe. Pozitivni efekti koncesija su priliv kapitala, razvoj određenih privrednih grana, zapošljavanje radnika i transfer novih tehnologija. Domaća zakonska regulativa uspešno kreira pogodnu investicionu klimu za strana ulaganja, u njenom pravnom delu. Međutim, ona mora biti nadograđena odgovarajućim zakonskim i drugim pratećim pravilima o javno-privatnom partnerstvu, koja u ovom momentu ne postoje, da bi se u punoj meri aktivirao i ovaj model finansiranja i stavio u funkciju privlačenja stranih ulaganja.*

Ključne reči: *koncesije, strana ulaganja, ugovor o koncesiji, BOT model.*

* Ekonomski fakultet u Kragujevcu

THE IMPORTANCE OF CONCESSION ARRANGEMENTS FOR FOREIGN INVESTMENT IN THE REPUBLIC OF SERBIA

***Abstract:** Favourable conditions for cooperation between Serbia and other countries have been provided by passing the vast array of laws, emphasizing the interest in economic exchange and foreign investment. Concession arrangements, as a form of foreign investment, are of great importance for Serbian development including both domestic private investment and the foreign ones. The Concession Law in Serbia enables foreign concessionaires to take part in auctions and thus provide the inflow of foreign private capital into concession activities. For Serbia it is beneficial to attract foreign investment through concession arrangements, but simultaneously protecting the interests of domestic economy and national mining reserves and non-renewable resources. Concessions as the involvement of private sector in financing and provision of traffic infrastructure and other infrastructure (water supply, telecommunications, railway), enable budget funds to be used for other purposes. Positive effects of concession arrangements are the inflow of capital, development of particular economic branches, further employment and the transfer of new technologies. Domestic legislation provides favourable investment conditions for foreign investment, but it has to be upgraded by laws and regulations regarding public-private partnership, currently non-existing, in order to fully employ this method of financing and attract foreign investment.*

JEL Classification: K22, K23

Uvod

Počeci razvoja koncesionarstva u Srbiji se nalaze 1859. godine, kada francusko društvo za eksploataciju rudnika Majdanpek dobija koncesiju u trajanju 30 godina. Nešto kasnije grad Beograd zaključuje ugovor o koncesiji sa jednom italijanskom firmom o obavljanju tramvajskog saobraćaja u gradu. Pored koncesije o iskorišćavanju rudnika Majdanpek, rudnici u Trepči, Zletovu, Kopaoniku i Novom Brdu su bili ugovorne strane sklopljenog ugovora o koncesiji sa jednom engleskom firmom.

Francuzi su imali koncesiju na borskim rudnicima, a Belgijanci na aleksandrovačkim rudnicima. Posle drugog svetskog rata pa sve do devedesetih godina, u Jugoslaviji nije bilo koncesija. Interesantna je koncesija iz 1991. godine za izgradnju mosta preko Drine, Pavlovića ćuprije. Ova koncesija je

dodeljena na 30 godina. Koncesionar je finansirao i izgradio most i tako stekao pravo da naplaćuje putarinu.

U Srbiji materija koncesija je regulisana Zakonom o stranim ulaganjima iz 2002. godine i izmenama zakona iz 2003. godine. (12) kao i posebnom Zakonom o koncesijama iz 2003. godine (13) Donošenjem ovog zakona prestaje da važi Zakon o koncesijama iz 1997. godine (14).

Koncesija kao poseban oblik stranih ulaganja predstavlja pravo korišćenja prirodnog bogatstva, dobra u opštoj upotrebi ili obavljanja delatnosti od opšteg interesa i koncesija po BOT sistemu (build-operate-transfer), izgradi, koristi, predaj, uključujući i sve oblike ovog sistema, a koji se zasnivaju na izgradnji ili rekonstrukciji i finansiranju kompletnog objekta, uređaja ili postraovanja, njegovom korišćenju i predaji.

Strana ulaganja zbog svoje složene prirode su, ne samo pravna već i ekonomska kategorija. U najopštijem smislu, strana ulaganja predstavljaju međunarodno kretanje kapitala. Prema shvatanju koje preovladava u pravnoj teoriji, pod stranim ulaganjima se podrazumeva transfer sredstava ili materijala iz jedne zemlje (zemlje izvoznice) u drugu zemlju (zemlju domaćina) u zamenu za direktno ili indirektno učešće u prihodima tog preduzeća. U zavisnosti od kriterijuma strana ulaganja se dele na direktna ulaganja ili direktne strane investicije, portfolio investicije i mešovite oblike ili zajedničke poslovne poduhvate ugovornog karaktera. (Vukadinović, 2005, s. 299)

Međunarodno kretanje investicija uključuje pored kretanja novčanog kapitala i transfer pokretne ili nepokretne imovine iz jedne zemlje u drugu u cilju da u njoj bude iskorišćen radi stvaranja bogatstva uz potpunu ili delimičnu kontrolu investitora. (Sornarajah, 2004, s. 7)

Jedan od preduslova za nesmetan razvoj države jeste sveobuhvatno funkcionisanje i razvoj njene privrede, pri čemu je razvoj privrede uslovljen njenim uključivanjem u međunarodne robne i finansijske tokove.

Zakon o koncesijama u Republici Srbiji, omogućio je učešće inostranih koncesionara na aukcijama čime su stvorene pretpostavke za priliv inostranog privatnog kapitala u delatnosti koje mogu biti predmet koncesije. Obzirom na to, cilj pružanja pravno-pojmavnog određenja koncesije je pre svega jačanje pravne sigurnosti ulagača što je od velikog značaja za razvoj Republike Srbije naročito u oblasti izgradnje putne infrastrukture, energetske objekata, korišćenja šuma i šumskog zemljišta kao i drugih oblasti predviđenih zakonom. Tendencija ekonomskog razvoja Srbije zahteva ozbiljne aktivnosti na realizaciji saobraćajne infrastrukture. Da bi se obezbedio kvalitetan, siguran i brz saobraćaj, potrebno je osposobiti sadašnju putnu mrežu i izgraditi nove autoputske pravce. Jedan od načina prevazilaženja nedostatka finansijskih sredstava jeste i davanje koncesija i u komunalnim delatnostima

Predmet i rok trajanja koncesija

Koncesije se u uporednopravnoj teoriji definišu kao pravni odnos između države, koncedenta, pravnog ili fizičkog lica, koncesionara, u kome država ustupa pravnom ili fizičkom licu pravo korišćenja prirodnog bogatstva ili dobra u opštoj upotrebi ili vršenje javne službe uz određenu naknadu.

Važeći Zakon o koncesijama uređuje uslove, način i postupak davanja koncesije za korišćenje prirodnog bogatstva, dobara u opštoj upotrebi koja su u svojoj Republici Srbije i za obavljanje delatnosti od opšteg interesa.

Predmet koncesija u Srbiji su dobra u njenoj svojini. Koncedent je Republika Srbija u čije ime i za čiji račun istupa Vlada (u pojedinim slučajevima se mogu pojaviti i jedinice lokalne samouprave uz saglasnost Vlade). Koncesionar može biti domaće ili strano pravno ili fizičko lice.

Predmet koncesija mogu biti prirodna bogatstva, dobra u opštoj upotrebi i delatnosti od opšteg interesa. Prema predmetu koncesija uobičajena je podela na koncesije za korišćenje prirodnog bogatstva, dobara u opštoj upotrebi i koncesije za vršenje javnih službi. U Zakonu su nabrojani konkretni predmeti koncesije i to su:

- istraživanje i eksploatacija svih vrsta mineralnih sirovina,
- izgradnja (ili rekonstrukcija), održavanje i korišćenje vodoprivrednih objekata, uključujući brane i akumulaciona jezera, sistema za snabdevanje vodom i njenu distribuciju, sistema za navodnjavanje i odvodnjavanje i sistema za sanitaciju;
- izgradnja, održavanje i korišćenje puteva ili rekonstrukcija, razvoj, održavanje i korišćenje puteva;
- izgradnja, održavanje i korišćenje javne železničke infrastrukture i organizovanje i regulisanje železničkog saobraćaja ili rekonstrukcija, modernizacija, održavanje ili korišćenje javne železničke infrastrukture i organizovanje i regulisanje železničkog saobraćaja;
- izgradnja, održavanje i korišćenje objekata vazdušnog saobraćaja, opreme i aerodroma ili njihova rekonstrukcija, modernizacija, održavanje i korišćenje;
- izgradnja, održavanje i korišćenje objekata rečnog saobraćaja i luka ili njihova rekonstrukcija, modernizacija, održavanje i korišćenje;
- izgradnja, održavanje i korišćenje telekomunikacionih objekata ili njihova rekonstrukcija, modernizacija, održavanje i korišćenje;
- izgradnja, održavanje i korišćenje naftovoda, gasovoda, objekata za skladištenje transport i distribuciju gasa ili njihova rekonstrukcija, modernizacija, održavanje i korišćenje;

- izgradnja, održavanje i korišćenje komunalnih objekata radi obavljanja komunalnih delatnosti;
- izgradnja, održavanje i korišćenje energetske i drugih objekata radi proizvodnje, čuvanja, prenosa i distribucije električne i toplotne energije ili njihova rekonstrukcija, modernizacija, održavanje i korišćenje;
- uređivanje, obnavljanje i korišćenje obala reka i jezera;
- izgradnja, održavanje i korišćenje zdravstvenih ustanova ili njihova rekonstrukcija, modernizacija, održavanje i korišćenje i pružanje zdravstvenih usluga;
- izgradnja sportsko rekreacionih objekata, sportskih terena i prostora za sport i rekreaciju, uključujući objekte za rekreaciju, sportske i kulturne aktivnosti;
- korišćenje termalnih izvora u zdravstvene i proizvodne svrhe;
- izgradnja objekata, rekonstrukcija, modernizacija i korišćenje postojećih objekata u banjama, područjima sa prirodno-lekovitim svojstvima i drugim prirodnim vrednostima radi njihovog korišćenja;
- izgradnja, održavanje i korišćenje objekata turističke infrastrukture ili njihova rekonstrukcija, modernizacija, održavanje i korišćenje. (13, član 5)

Predmet koncesije može biti i obavljanje drugih delatnosti koje su zakonom određene kao delatnosti od opšteg interesa.

Neke delatnosti su isključene od mogućnosti dobijanja koncesije, što je dobro rešenje da ne bi došlo do monopolizacije velikog broja privrednih delatnosti, kao i očuvanja pojedinih delatnosti od upliva stranog kapitala. Koncesije se ne mogu dati stranom licu za one delatnosti za koje je Zakonom o stranim ulaganjima propisano da strani ulagač ne može biti osnivač preduzeća, odnosno za obavljanje delatnosti koja je prema zakonu predviđena kao zabranjena zona.

Zakonom o koncesijama određeno je da se koncesija može dati na rok od 30 godina, pri čemu se rok trajanja koncesije određuje u zavisnosti od predmeta i očekivane dobiti u obavljanju koncesione delatnosti. U obzir se uzima i stepen preuzetog rizika, potreba za izgradnjom objekta, potreba za razvojem tržišta u domenu koncesione delatnosti. Data je mogućnost produženja roka u izuzetnim slučajevima, zbog bitne promene uslova pod kojima je koncesija data koji suštinski otežavaju ispunjenje ugovora za jednu stranu ili usled kojih se ne može ostvariti svrha ugovora i ako se takva promena nije mogla predvideti u momentu zaključenja ugovora.. Produženje može trajati u okviru roka od 30 godina. (13, član 6)

Postupak i način davanja koncesija

Unutrašnjim zakonodavstvom svake države je određen poseban postupak kojim se koncesija dodeljuje. U međunarodnoj praksi se koristi postupak davanja koncesije na osnovu objavljenog konkursa, kao i davanje koncesije na osnovu podnošenja zahteva zainteresovanih lica. Konkurs se raspisuje i sprovodi prema opštim pravilima upravnog prava, pravilima privrednog i građanskog prava i ako postoje, pravilima sadržanim u posebnim propisima.

U Republici Srbiji prilikom ustupanja koncesija davalac koncesije je dužan da ispoštuje načela koja su zakonom propisana: načelo jednakog i pravičnog tretmana, načelo autonomije volje. Postupak davanja koncesije se sprovodi u više faza:

1. podnošenje predloga za davanje koncesije
2. predloga za donošenje akta o koncesiji
3. donošenje koncesionog akta,
4. sprovođenje javnog tendera za dodeljivanje koncesije,
5. podnošenje predloga o određivanju koncesionara,
6. donošenje odluke o koncesionaru,
7. zaključivanje ugovora o koncesiji i osnivanje koncesionog preduzeća.

Predlog za davanje koncesije Vladi RS upućuju nadležno ministarstvo ili nadležni organ autonomne pokrajine, skupština jedinice lokalne samouprave na čijim se teritorijama nalazi predmet koncesije. Druga zainteresovana lica takođe imaju pravo iniciranja dostavljanjem predloga od strane ovlašćenog predlagača. Zainteresovano lice može podneti samo inicijativu za davanje koncesije ovlašćenom predlagaču.

Predlog za davanje koncesije sadrži naročito: predmet koncesije, procenu opravdanosti i visine ulaganja, okvirni rok trajanja koncesije, osnovne uslove za realizaciju koncesije, predlog o visini naknade, nameni korišćenja predmeta koncesije, a kad inicijativu podnosi zainteresovano lice i podatke o tom licu (naziv firme, lično ime, dokaz o registraciji). O stavu povodom predloga za davanje koncesije, Vlada obaveštava podnosioca predloga najkasnije u roku od četiri meseca od dana prijema predloga. (13, član 7)

Nadležno ministarstvo priprema predlog za donošenje akta o koncesiji koji sadrži: predmet koncesije; razloge za davanje koncesije; podatke o uticaju koncesione delatnosti na životnu sredinu, na infrastrukturu i druge privredne oblasti, na efikasno funkcionisanje tehničko-tehnoloških sistema; minimalne tehničke, finansijske i iskustvene kvalifikacije koje kandidat mora imati da bi mu se omogućilo učestvovanje u postupku izbora koncesionara i pregovaranja; rok trajanja koncesije, uključujući obrazloženje predloženog roka; podatke o

potrebnim novčanim i drugim sredstvima i dinamici njihovog ulaganja; način plaćanja, davanja garancija ili drugih sredstava obezbeđenja za izvršavanje koncesionih obaveza; prava i obaveze koncesionara prema korisnicima usluga koje su predmet koncesije i pitanja vezana za podnošenje prigovora od strane tih korisnika; pitanja uslova i načina vršenja nadzora; cene i opšte uslove za korišćenje dobara i obavljanje delatnosti; ocenu o potrebnom broju radnih mesta i kvalifikovane radne snage u vezi sa izvršavanjem koncesije, ukoliko se predlaže da to bude elemenat koncesionog akta. (13, član 8)

Koncesioni akt, koji donosi Vlada i objavljuje u "Službenom glasniku RS", sadrži predmet, rok i teritorijalnu alokaciju vršenju koncesije, osnovne elemente javnog tendera, način i uslove isplate koncesione naknade, obezbeđenje garancija za dobro izvršenje posla, uslove zaštite na radu i zaštite životne sredine. (13, član 10)

Koncesija se daje na osnovu prethodno sprovedenog postupka javnog tendera. Izuzetno, postupak javnog tendera se može isključiti kad bi njegovim sprovođenjem bili ugroženi nacionalna odbrana i bezbednost, o čemu odlučuje Vlada. (10, član 11)

Javni tender sprovodi tenderska komisija koja na osnovu koncesionog akta i javnog tendera koncipira rang listu ponuđača. (13, član 16) U roku od 30 dana po prijemu izveštaja komisije o sprovedenom javnom tenderu Vlada donosi odluku o koncesionaru i objavljuje je u "Službenom glasniku Republike Srbije". Ugovor o koncesiji zaključuju Vlada u ime i za račun Republike i koncesionar u pismenoj formi.

Ako je koncesija data većem broju lica, ugovor o koncesiji zaključuje svaki od koncesionara ili lice ovlašćeno od tih koncesionara, po specijalnom punomoćju.

Kad je predmet koncesije izgradnja komunalnih objekata, ugovor zaključuju koncesionar i nadležni organ jedinice lokalne samouprave u ime i za račun jedinice lokalne samouprave, uz prethodnu pismenu saglasnost Vlade. Ugovor o koncesiji evidentira se u jedinstvenom registru koncesija koji vodi ministarstvo nadležno za poslove finansija. (13, član 24)

Ugovor o koncesiji

Tradicionalni svojinski sistem koji je postojao u ranijim vremenima je napušten, tako da se savremenim koncesijama se daje samo pravo vremenskog korišćenja, ali ne i svojina. (Prica, 1995, s. 8) U uporednom pravu nema jedinstvenog stava o pravnoj prirodi koncesionog akta. (Dabić, 2002, s. 72) Osnovna dilema je da li je to odnos privatno pravne prirode ili javno pravne

prirode, odnosno da li država istupa kao javna vlast, ili kao ravnopravni privredni subjekt. Interes države koja daje koncesiju je da u odnosu na koncesionara može da istupa kao državna suverena vlast i da u skladu sa javnim interesima menja ili ukida odredbe ugovora o koncesiji, dok je interes koncesionara da država premanjenu istupa kao ravnopravni partner.

Nemačka pravna teorija smatra da je koncesioni posao administrativni posao i da se radi o javnopravnom odnosu između države i preduzeća, dok francuska pravna teorija zastupa stanovište o ugovornoj prirodi koncesije.

Prema novijem shvatanju koncesioni pravni akt se tretira kao mešoviti pravni posao koji sadrži elemente javne vlasti i građanskog ugovora. Značaj određivanja pravne prirode koncesionog akta je veliki kod određivanja primene javnog ili privatnog prava za uređenje pravnog odnosa učesnika kod ovog mešovitog pravnog posla.

Koncesioni akt može da sadrži akt o dodeli koncesije i reglementacione klauzule kojom se uređuju uslovi koncesijekao i sam ugovor o koncesiji. (Dabić, 2002, s. 71)

Ugovor o koncesiji je dvostrano obavezujući ugovor zaključen između državne ili lokalne samouprave kao davaoca koncesije (koncedenta) i fizičkog ili pravnog lica kao korisnika koncesije (koncesionara), kojim se koncedentu priznaje pravo da uz naknadu vrši određene delatnosti koje su zbog opšte društvenog značaja potpuno ili delimično rezervisane za državu. Koncedent može biti država ili njena administrativna jedinica (republika, pokrajina, grad ili opština) na čijoj teritoriji se nalazi predmet koncesije, koja je ovlašćena da daje koncesije.

Koncesionar je svako pravno ili fizičko lice koje se nalazi u koncesionom odnosu sa koncedentom. To su domaća i strana privatno pravna lica koja u skladu sa propisima koncedenta ispunjavaju uslove za obavljanje koncesione delatnosti. Samo izuzetno se u ulozi koncesionara mogu pojaviti i javnopravni subjekti. U pogledu prava i uslova za dobijanje koncesija u mnogim zemljama su izjednačena domaća i strana lica. Zakon o stranim ulaganjima u domaćem pravu određuje pojam stranog lica.

Specifičnosti ugovora o koncesiji proizilaze iz posebnosti ugovornih strana (jedna od strana je subjekt javnog prava), posebnog predmeta koji se odnosi na vršenje javne službe. Karakteristike ugovora o koncesiji su sledeće:

- zahteva se stroga forma koncesijskog odnosa i ne važi pravilo konsensualizma,
- koncedent u postupku zaključivanja ugovora nastupa sa pozicije javne vlasti – ne važi pravilo ravnopravnosti saugovarača,
- odredbe propisa kojima se uređuje sadržina ugovora predstavljaju njegove sastavne delove,

- svaki ugovor se mora zaključivati na unapred određen vremenski period,
- koncesijski odnos ima karakter odnosa *intuitu personae*,
- uvođenje posebnih pravnih instituta,
- investicije koje koncesionar ulaže u organizovanje i vršenje koncesione delatnosti po pravilu pripadaju koncedentu.

Zakonsko određenje forme i sadržaja ugovora o koncesiji ima veliki značaj. U suprotnom ova oblast bi predstavljala izvor pravne nesigurnosti zbog prepuštanja njenog regulisanja samoj praksi.

Ugovor o koncesiji mora da sadrži propisane elemente Zakonom o koncesijama. (13, član 22) Osnovna obaveza koncesionara je da izgradi, održava i koristi objekte i obavlja koncesionu delatnost, odnosno koristi dobra od opšteg interesa u skladu sa propisima kojima se urešuje urbanističko planiranje, uslovima i načinu obavljanja delatnosti koja koja je predmet koncesije, kao i skladu sa propisima zaštite životne sredine. Osnovno pravo koncesionara je korišćenje i upravljanje predmetom koncesije na način i pod uslovima predviđenim ugovorom o koncesiji.

Koncesionar je dužan da u roku od 60 dana od zaključenja koncesionog ugovora osnuje preduzeće. Izuzetak je slučaj da koncesionar ima već registrovano preduzeće za obavljanje koncesione delatnosti. Koncesiono preduzeće se osniva, posluje i organizuje kao društvo sa ograničenom odgovornošću ili akcionarsko društvo. (13, član 35) Ugovorom o koncesiji se reguliše prestanak koncesionog preduzeća. Ako ugovor ne sadrži takve odredbe, važe pravila iz Zakona o privrednim društvima. (11)

U odnosu na druga društva kapitala izuzetak jeste propis da se prilikom likvidacije koncesionog preduzeća objekti, uređaji, postrojenja ne ulaze u likvidacionu odnosno stečajnu masu već se ustupaju koncedentu. Ako je preduzeće pre zaključivanja ugovora o koncesiji, osnovano na neodređeno vreme, po isteku ugovorenog roka ne može obavljati koncesionu delatnost ali može nastaviti sa poslovanjem u okviru drugih registrovanih delatnosti.

Zakon o koncesijama predviđa kao oblik koncesija i BOT poslove uključujući i sve oblike ovog sistema akoji se zasniva na izgradnji ili rekonstrukciji i finansiranju kompletnog objekta, uređaja ili postrojenja, njegovom korišćenju i predaji u svojinu RS u ugovorenom roku. Ovi poslovi se uglavnom daju za izgradnju puteva, železnica, aerodroma, mostova itd. Postoje izvesne razlike između BOT posla i obične koncesije. Jedna od njih je i ta što je u BOT posao uključena izgradnja a ne samo njegovo korišćenje, zatim kod obične koncesije državni organ dobija samo naknadu za ustupljena prava korišćenja predmeta koncesije, kod BOT posla država stiče pravo svojine nad izgrađenim objektom nakon proteka koncesionog roka.

U uporednom pravu BOT poslovi mogu da se jave u raznim oblicima. Jedan od njih je i BOO (build, own, operate) izgradi, poseduj, koristi bez obaveze transfera. Zatim BOR. (build, operate, renewal) izgradi, koristi, obnovi, BOOT (build, own, operate, transfer) izgradi, poseduje, koristi, predaj, i drugi oblici BOT. (Ivković, 1999, s. 44)

Značaj stranih ulaganja putem koncesija

Za Srbiju je korisno da privuče strane investicije putem koncesija, ali na način koji obezbeđuje zaštitu njenih interesa i zaštitu nacionalnog bogatstva.

Koncesija predstavlja modalitet angažovanja privatnog sektora u izgradnji infrastrukture, čime se oslobađaju budžetska sredstva, koja mogu biti upotrebljena u druge svrhe. Uloga partnerstva između javnog i privatnog sektora je posebno značajna u izgradnji i održavanju saobraćajne infrastrukture, ali i drugih tipova infrastrukture (vodovod, telekomunikacije, železnica).

Pozitivni efekti koncesija su priliv kapitala, zapošljavanje radnika i transfer novih tehnologija. Ali, mogu se javljati i određeni problemi prilikom dodeljivanja koncesija, koji se ispoljavaju i u našoj i u svetskoj praksi. (Dimitrijević, 2008, s. 317) U oblasti saobraćajnih koncesija problemi su uglavnom vezani za primenu određenih modela aukcije. Kada je koncesija u oblasti puteva u pitanju, tu se radi o svojevrsnoj privatizaciji puteva. Za razliku od javne izgradnje puteva, koju finansira Vlada i gde naplata putarine najčešće ne zavisi od troškova izgradnje, u slučaju koncesije koncesionar - za vreme trajanja koncesije - ima pravo da ubira putarine i druge prihode.

Programi realizacije infrastrukturnih projekata u Srbiji finansirani su uglavnom iz sektora javnih prihoda i javnih zajmova. Kao posledica transformacije ekonomije iz centralno-planske u tržišnu, smanjile su kapacitete Vlade da generišu sredstva za implementaciju navih infrastrukturnih projekata. Imajući u vidu investicione potrebe i nedostatak sopstvenih sredstava i domaće akumulacije, u oblasti energetike i rudarstva se nameće potreba za preispitivanje mogućnosti privlačenja stranog kapitala. Jedan od načina je davanje koncesija u ovoj oblasti, posebno kod obnovljive energije. Vlada RS donela je Odluku o davanju koncesije za obavljanje delatnosti istraživanja, eksploatacije i korišćenja geotermalne energije npr. na teritoriji opštine Bogatić. Mnogobrojne su mogućnosti korišćenja geotermalne energije. Energetski i ekološki kvalitet se ogleda u sterilnim i podzemnim vodama, starijim od 15.000 godina, a posle izlačenja geotermalne energije se mogu koristiti za piće.

Novi Zakon o stranim ulaganjima liberalizuje uslove za strana ulaganja. Za koncesije je navedeni zakon od važnosti jer reguliše neka opšta pitanja. Omogućio je učešće inostranih koncesionara na aukcijama i time su stvorene pretpostavke za priliv inostranog privatnog kapitala u delatnosti koje mogu biti predmet koncesije. Sa stanovišta smanjenja državnih izdataka za ove namene, kao i upošljavanja radne snage, koncesije imaju pozitivne efekte na razvoj određenih privrednih grana, ali se postavlja pitanje zaštite rudnog bogatstva i neobnovljivih resursa od eksploatacije.

Sigurno je da bi izgradnjom auto puta od Horgoša do Požege Srbija dobila jedan značajan drumski putni pravac, važan za snabdevanje gradova Zapadne Srbije robom, smanjenje transportnih troškova i snižavanje cena roba po tom osnovu, ali i bitan za brži transport stanovništva. Koncesija je dobar vid obezbeđenja sredstava za izgradnju ovako kapitalnog objekta saobraćajne infrastrukture, u uslovima kada je teže dobiti sredstva iz drugih izvora. Činjenica je da je inostrani kapital rukovođen prvenstveno sopstvenim interesima. A to znači profitom - pa ulaže u one grane srpske privrede koje mogu obezbediti veći profit, a posebno su zainteresovani za reeksport profita.

Za investiranje u kapitalne objekte preostaju sredstva međunarodnih i regionalnih finansijskih organizacija, koje su u mogućnosti da investiraju krupne investicije na duži rok i mogu da „čekaju“ da im se uložena sredstva vrate. Pa ipak, evropske regionalne finansijske organizacije ulažu u one saobraćajnice koje su od interesa za ekonomski razvoj Evropske unije i pospešivanje razvoja nedovoljno razvijenih delova Evrope, u cilju razvoja evropskog kontinenta. S tog aspekta njima su interesantnije investicije u saobraćajnice koje prolaze kroz Srbiju, ali povezuju zemlje Evropske unije, kao na primer koridor Deset, a mogli bismo očekivati i investicije u nove moderne saobraćajnice kojim će se preko naše zemlje povezati zemlje Zapadne Evrope s novim članicama Evropske unije. Izgradnja autoputa kroz zapadnu Srbiju ipak im, s tog stanovišta, nije interesantna, pa je zato najrealnije bilo obezbediti sredstva za ovu investiciju putem koncesije. Sigurno je i da bi investicioni radovi uposlili radnu snagu i uticali na poboljšanje socijalnog statusa dela stanovništva Srbije. (Kovačević, 2003, s. 17)

U 2006. je raspisan tender za koncesiju za izgradnju autoputa Horgoš-Požega. Sigurno da bi izgradnjom autoputa Horgoš-Požega Srbija dobila značajan drumski putni pravac, važan za smanjenje transportnih troškova, snižavanje cena roba po tom osnovu ali i za brži transport stanovništva. Za izgradnju ovakvog kapitalnog objekta saobraćajne infrastrukture u uslovima kada je teško dobiti sredstva iz drugih izvora, koncesija je dobar vid obezbeđenja sredstava. (Popović, 2009, s. 503-516)

Koncesija za izgradnju, korišćenje i održavanje autoputa Horgoš-Požega data je španskoj firmi FCC i austrijskoj "Alpini" na 25 godina. Predmet

koncesije je bila izgradnja leve trake autoputa Horgoš-Novi Sad i pun profil autoputa od Novog Sada do Požege. Republika je izvršila eksprijaciju i stvorila uslove da izgradnja autoputa otpočne. Po prestanku koncesionog odnosa izgrađeni autoput je trebalo da postane svojina Republike. Put je trebalo da bude izgrađen do 2012. godine. Pokrenuta je procedura naplate garancija u stranoj banci u kojoj su te garancije bile deponovane, jer nije došlo do zatvaranja A finansijske konstrukcije. Vlada Srbije je 30. januara dala nalog banci da se naplati garancije od 10 miliona evra za izgradnju autoputa Horgoš-Požega od koncesionog preduzeća Sever-jug autoput, koje su osnovale austrijske kompanije Alpina Por. Naplata garancije je pokrenuta pošto koncesionari nisu uspeali da do 31. decembra 2008. god. zatvore finansijsku konstrukciju kako bi Ugovor o koncesiji stupio na snagu i mogli da otpočnu radovi na izgradnji autoputa Horgoš-Požega. Vlada Srbije i koncesionar pregovarali su o sporazumnom raskidu ugovora o koncesiji. Izgradnjom autoputa Horgoš-Požega Srbija bi dobila značajan drumski putni pravac. Koncesija je dobar vid obezbeđenja sredstava za izgradnju ovako kapitalnog objekta saobraćajne infrastrukture, u uslovima kada je teže dobiti sredstva iz drugih izvora. (Adžić, 2008, s. 16-22)

Evropske regionalne finansijske organizacije ulažu u one saobraćajnice koje su od interesa za ekonomski razvoj EU. Prioritet daju Investicijama u saobraćajnice koje prolaze kroz Srbiju i povezuju zemlje EU (koridor Deset), i u moderne saobraćajnice koje će preko naše zemlje povezati zemlje Zapadne Evrope s novim članicama EU.

Vlada RS namerava da tokom naredne godine raspiše koncesiju za izgradnju autoputa od Beograda ka južnom Jadranu. Taj put će se graditi na relaciji od Beograda do Ljiga, ali konačna odluka tome još uvek nije doneta. Kosovske vlasti objavile su ponudu za 20-godišnju koncesiju za aerodrom u Prištini u zamenu za izgradnju novog terminala i druge objekte infrastrukture

Kosovsko ministarstvo saobraćaja saopštilo je da traži privatnog investitora da izgradi novi terminal, kontrolni toranj, hangar i parking u zamenu za rukovođenje aerodromom u narednih 20 godina. Od investitora se traži da uloži najmanje 100 miliona evra. Projektovana zarada 20-godišnje koncesije je 400 miliona evra. Aerodrom u Prištini jedan je od najprometnijih u regionu. Godišnje se preko njega obavi 17.000 letova, dok kroz njega prođe 1,2 miliona putnika. Taj aerodrom je 2008. godine zabeležio 25 miliona prihoda, što je za 11 odsto više nego prethodne godine. Najbolji ponuđač na tenderu biće poznat do kraja godine.

Koncesija u oblasti puteva otvara mnoga u pitanja, a među njima i pitanje njihove privatizacije. Za razliku od javne izgradnje puteva koju finansira Vlada i gde naplata putarina uglavnom ne zavisi od troškova izgradnje, u slučaju koncesije koncesionar ima pravo da ubira putarine i druge prihode za vreme njenog trajanja.

Zaključak

Za Srbiju je korisno da privuče strane investicije putem koncesija, ali na način koji obezbeđuje zaštitu njenih interesa i zaštitu nacionalnog bogatstva.

Koncesije kao poseban oblik stranih ulaganja imaju veliki značaj za razvoj Srbije naročito u oblasti saobraćajne infrastrukture, komunalne delatnosti, oblasti energetike, rudarstva i turizma, kroz pribavljanje investicionih sredstava iz domaćih privatnih i iz stranih izvora. Pozitivni efekti koncesija su priliv kapitala, razvoj određenih privrednih grana, transfer novih tehnologija i zapošljavanje radnika. Povoljan geografski položaj, neosporna prirodna bogatstva su samo neke od prednosti koje našu zemlju čine atraktivnom za strane ulagače. Pozitivna strana koncesione izgradnje je što se ne koristi novac poreskih obveznika. Koncesija podrazumeva velika ulaganja, a na obrt kapitala se dugo čeka što demotiviše ulagače, i na kraju izgrađeni objekat ostaje u vlasništvu države što se na našim prostorima pokazalo kao loš oblik vlasništva.

Zakon o koncesijama u Republici Srbiji stvara pravni okvir za priliv stranog privatnog kapitala u delatnosti koje mogu biti predmet koncesije, a u isto vreme obezbeđuje zaštitu interesa domaće privrede i zaštitu nacionalnog rudnog bogatstva i neobnovljivih resursa od eksploatacije. Važeći Zakon o koncesijama na jasan način uređuje pravne odnose koncesionara i koncedenta čime se i pravna sigurnost ulagača povećava i na taj način uspešno kreira pogodnu investicionu klimu za strana ulaganja.

Koncesije predstavljaju dobar način za izgradnju kapitalnih projekata. Ali, kod stranih ulagača još uvek postoji strah da u Srbiju ulažu kroz koncesije, jer je naša zemlja nosilac solidnog sistemskog rizika što je osnovna kočnica za dolazak stranog kapitala. Ulaskom Srbije u Evropsku uniju investitori će biti motivisaniji za ovaj oblik ulaganja.

Literatura:

1. Adžić, S., 2008, "Šta uraditi na poboljšanju uslova za privatno investiranje u Srbiji?", *Poslovna politika*, Beograd.
2. Dabić, L.J., "Koncesije u pravu zemalja centralne i istočne Evrope", 2002, Beograd.
3. Dimitrijević, D., "Koncesiona prava u međunarodnoj i domaćoj praksi", 2008, *Udruženje pravnika Srbije*, Beograd.
4. *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam; New York: North-Holland Pub. Co.; New York, Vol. 8.
5. Ivković, B., "Koncesije po BOT modelu", Beograd, 1999.

6. Kovačević, M., 2003, "Potrebe i mogućnosti rasta direktnih starnih investicija", *Ekonomski anali, Ekonomski fakultet Beograd, Beograd*.
7. Popović, V., 2009, "Strana ulaganja i njihov značaj za razvoj privrede", *Udruženje pravnika Srbije, Beograd*.
8. Vukadinović, R., *Međunarodno privredno pravo, 2005, Beograd*.
9. Sornarajah, M., *The International Law on Foerign Investment, Second ed., 2004, Cambridge*.
10. Prica, R., "Ugovor o koncesiji", 1995, *Beograd*.
11. *Zakon o privrednim društvima, "Službeni glasnik RS", br. 125/2004*.
12. *Zakon o stranim ulaganjima, "Službeni list SRJ", br. 3/02 i 5/03*.
13. *Zakon o koncesijama, "Službeni glasnik RS", br. 55/2003*.
14. *Zakon o koncesijama, "Službeni glasnik RS", br. 20/97, 22/97. i 25/97*.