

EKSPROPRIJACIJA-UZROCI I POSLEDICE

Goran Marinković¹

Milan Trifković²

Žarko Nestorović³

UDK: 347.234

DOI: 10.14415/zbornikGFS22.017

Rezime: U radu je analiziran fenomen eksproprijacije. Izvršena je analiza problema koji prate eksproprijaciju od pokretanja postupka do stavljanja, u službenu upotrebu, objekta na koji se eksproprijacija odnosi

Ključne reči: Eksproprijacija

1. UVOD

Celokupan postupak eksproprijacije, teoretski je definisan zakonom o eksproprijaciji, međutim dosadašnja praksa je pokazala da se u određenim fazama projekta pojavljuju problemi, koji značajno utiču na tok izvršenja radova i mogu da pomere predviđene rokove završetka radova.

Problematicu projekta eksproprijacije, možemo analizirati kroz više aspekata:

- Problemi finansiranja;
- Organizacija i koordinacija svih radova;
- Procena vrednosti nepokretnosti;
- Zakonska regulativa;
- Problemi kod izrade tehničke dokumentacije;
- Javne nabavke;
- Rizici u eksproprijaciji.

Cilj istraživanja je da se analiziraju problemi koji prate eksproprijaciju od pokretanja postupka do stavljanja, u službenu upotrebu, objekta na koji se eksproprijacija odnosi i da se daju konkretni predlozi za njihovo prevazilaženje.

2. PROBLEMI FINANSIRANJA

Finansiranjem smatramo prikupljanje, tj. obezbeđenje finansijskih sredstava potrebnih za realizaciju projekta eksproprijacije. Finansijska sredstva uvek su najveća prepreka u postupku eksproprijacije. Zavisno da li eksproprijacija ima lokalni ili državni karakter, sredstva treba da obezbedi lokalna ili republička vlast. Najznačajniji troškovi u celom

¹Goran Marinković, dipl. inž. geod., Fakultet tehničkih nauka Novi Sad,
e-mail: goran.d.marinkovic@gmail.com

² Prof. dr. Milan Trifković, dipl. inž.geod., Građevinski fakultet Subotica, e-mail: milantri@eunet.rs

³ Žarko Nestorović, dipl. inž. geod., HE Đerdap

postupku su oni vezani za naknadu nepokretnosti ranijim korisnicima i troškovi izgradnje objekta. U prethodnom proračunu svih troškova, može se utvrditi približna vrednost svih radova, ali gotovo uvek se taj iznos tokom realizacije povećava iz različitih razloga.

Sredstva se prevashodno planiraju budžetom državnih organa, na teret poreskih obveznika. Visina sredstava iz budžeta trebala bi da prati planiranu dinamiku realizacije projekta u određenim fazama. Međutim, iz više razloga, u praksi to nije uvek tako. Sredstva se obično potroše u druge svrhe ili se u budžetu ne isplanira prethodnim proračunom dovoljna visina sredstava. U tom slučaju treba donositi rebalans budžeta ili uračunavati ove troškove u budžetu za sledeću godinu. Naravno, za sve to je potrebno vreme, što dodatno produžava predviđen rok završetka radova.

Praksa je pokazala da isključivo budžetska sredstva nisu dovoljna za finansiranje, pa državni organi moraju tražiti i druge izvore finansiranja, kao što su sufinansiranje, donacije i podizanje kredita. U ovom smislu značajan faktor predstavljaju međunarodne finansijske institucije, a pre svega Svetska banka, Evropska banka za obnovu i razvoj i Evropska investiciona banka, koje su pomogle u realizaciji mnogih projekata. Ovim izvorima sredstava, treba dodati i bilateralnog donatora - Grčki program za ekonomsku rekonstrukciju Balkana. Kod podizanja kredita treba sagledati sve uslove pod kojima se uzima (grejs period, vreme otplate anuiteta, promena kamatnih stopa itd.).

U praksi se dešava da se obezbede sredstva za izgradnju objekta, ali se ne obezbede za eksproprijaciju, tako da se dobiveni krediti za izgradnju ne koriste, jer se nemože ući u posed i početi sa gradnjom.

Ovde svakako treba naglasiti da mogući izvori finansiranja izgradnje objekata mogu biti ostvareni i kroz državno – privatno partnerstvo, gde se pojedini delovi projekta poveravaju na izvođenje privatnom sektoru i u tom slučaju se osniva novo zajedničko privredno društvo ili se ceo projekat daje ugovorom privatnom sektoru na realizaciju, tzv. koncesiju. Republika Srbija se teže odlučuje na ovakav vid finansiranja, mada neka iskustva susednih zemalja idu u prilog tome. Privatni sektor u ovom slučaju preuzima gotovo sve rizike finansiranja, izgradnje, eksploatacije i odražavanja objekta. Odluka o odabiru ovog modela finansiranja prevashodno se odnosi na proračun uštede koji iz njega proizlazi. Državno – privatno partnerstvo ili koncesija je jedan od načina dislociranja rizika sa države na privatnog partnera. Naravno da treba dobro sagledati sve reference privatnog partnera, potvrditi njegove kapacitete, sačiniti valjane ugovore koji su prihvatljivi za sve činioce, utvrditi sve obaveze i odgovornosti, te definisati rok prelaska korištenja premeta koncesije u državno upravljanje.

3. ORGANIZACIJA I KOORDINACIJA SVIH RADOVA

Projekat eksproprijacije je vrlo obiman i zavisi od sledećih učesnika - činilaca: korisnik eksproprijacije, finansijske institucije, Vlada Republike Srbije, organi lokalne samouprave (poreska uprava, sekretarijati za urbanizam, opštinski sudovi, sudski veštaci itd.), vlasnici nepokretnosti koja se ekspropriše, privredne organizacije koje izrađuju tehničku dokumentaciju, advokatske kancelarije, nadležne službe RGZ, građevinska preduzeća, podizvođači građevinskih radova itd. Obzirom na to vrlo su značajni ljudski resursi raznih profila i položaja u projektu. Sa lošom organizacijom radova, neminovno dolazi do problema od kojih ćemo navesti neke.

Radi ubrzanja realizacije projekta, korisnik eksproprijacije nakon raspisane javne nabavke i odabira izvođača radova, sklapa ugovore sa građevinskim preduzećima, pa se dešava da radovi krenu i pre isplate. U tom slučaju se nakon određenog vremena pojavljuje problem nastavka izvođenja građevinskih radova, jer to ne dozvoljavaju vlasnici nepokretnosti, ako im nije izvršena isplata. Problem građevinskih preduzeća je taj, što ne mogu zaposliti radnike u kontinuitetu. Poznato je da građevinska operativa ne može brzo ući ili izaći sa gradilišta. Takođe, određeni delovi objekata, kao što su mostovi, zbog tehnologije građenja ne mogu se graditi u zimskim uslovima, pa građevinska operativa, iako je dobro organizovana, ulazi u probleme probijanja rokova. U ovim slučajevima, građevinska preduzeća su na gubitku, pa sledi i preispitivanje klauzula ugovora investitor-izvođač, jer je obaveza investitora da obezbedi ulazak na gradilište. Postoje slučajevi u praksi da građevinsko preduzeće, u svojstvu zavisnog privrednog društva, preuzima obaveze korisnika eksproprijacije, rukovodi postupkom i u tom slučaju vrši isplatu korisnicima nepokretnosti.

U Republici Srbiji, kao, što je poznato često se gradi mimo logike i zakona, sa lošom organizacijom radova. Suština problema se ogleda i u kadrovima na odgovornim položajima : nestručni ljudi - koji hoće, ali neznaju ili stručni ljudi - koji znaju, ali ne žele. Uglavnom je politika iznad struke. Tako npr. radi jeftinih političkih poena, postavljaju se „kameni temeljci“, a nakon „gašenja“ kamera, sa terena se povlači građevinska mehanizacija, radi nesprovedene eksproprijacije. Ovakvu vrstu marketinga, plaćaju građani - poreski obveznici, a projekti postaju preskupi.

Uvida se problem ruковоđenja i koordinacije radova, odgovornosti, nadležnosti itd.. Kod svih projekata, a posebno kod kapitalnih od nacionalnog značaja, kao što je autoput E-75, vrlo je značajna organizacija svih radova, jer u protivnom dolazi do problema u realizaciji i ne treba da nas čudi što je rezultat takve politike probijanje rokova i povećanje cene radova.

4. PROCENA VREDNOSTI NEPOKRETNOSTI

Eksproprijacija je sama po sebi „sukob državnog i privatnog interesa“. Država na izvestan način uskraćuje prava pojedinca na slobodno upravljanje imovinom. Međutim, uporište pronalazi u zakonima, koji postupak oduzimanja imovine uz naknadu, dozvoljavaju u predviđenim slučajevima opšteg interesa. U svemu ovome nema ništa sporno, ali do problema može doći kod utvrđivanja cena nepokretnosti koju je država dužna isplatiti.

Procena vrednosti nepokretnosti je zasebna tematika, kojom se bave stručnjaci raznih profila, u zavisnosti za koju se potrebu procena vrši. Prema Zakonu o eksproprijaciji, ako se naknada vrši u novcu, potrebno je odrediti pravičnu naknadu, koja ne može biti manja od tržišne cene nepokretnosti. Korisnik eksproprijacije uglavnom dostavlja predlog cene, koju određuje poreska uprava, na osnovu svojih pokazatelja. Na osnovu ovako definisanih pravila postupanja, zaključujemo da je određivanje cene relativna kategorija, koja zavisi od niza faktora. Postavlja se pitanje: „Da li će određena cena biti pravična naknada“. Naravno da vlasnici nepokretnosti imaju pravo žalbe na utvrđene visine naknade i svoja prava mogu potražiti putem suda, ali je praksa pokazala da sudskim odlukama nije plaćen ni dinar više od cene koju je utvrdila poreska uprava.

Generalno u Republici Srbiji ne postoji propis ili drugi pravni akt, koji bi jedinstveno uređivao pitanje procene vrednosti nepokretnosti, a proceniteljima utvrdio polazne

osnove i uputio na postupanja za pojedine slučajeve. Ova činjenica govori da je procena često prepuštena poslovnoj praksi, koja se neprestano razvija i uobličava. Procena vrednosti nepokretnosti jeste složen postupak, jer uključuje mnoge faktore, koji utiču posredno i neposredno na vrednost nepokretnosti, tako da je zakonom nemoguće regulisati ovu problematiku. Praksa je do sada definisala određene modele procene, s tim što je bitno reći da oni zavise i od toga za koju se svrhu procena vrši.

Prevashodno, od sagledivih činjenica, treba razlikovati položaj i pravni status lica zahvaćenih eksproprijacijom, prema sledećem :

- Lica koja imaju pravo svojine, a gube zemljište u celosti ili delimično;
- Lica koja imaju pravo svojine, a poseduju nepokretnost na zemljištu koje se ekspropriše;
- Lica koja imaju pravo svojine na poslovne prostore koji su predmet eksproprijacije
- Lica koja imaju pravo svojine na objektima za uzgoj stoke ili preradu poljoprivrednih proizvoda;
- Lica koja imaju pravo zakupa zemljišta u državnoj ili društvenoj svojini;
- Lica koja imaju pravo svojine na zemljištu koje će se privremeno koristiti za potrebe izgradnje;
- Lica koja imaju pravo svojine na zemljištu ili poslovni prostor koji je predmet eksproprijacije, a njihova egzistencija direktno zavisi od tih nepokretnosti;
- Lica koja nemaju pravo svojine na zemljištu, ali ga koriste na način da ulažu u nepokretnosti, šume, useve, voćnjake, vinograde itd.

Nakon sagledavanja ovih činjenica, mogu se odrediti i postupanja za pojedine slučajeve i pojedince.

Poznato je da cene nepokretnosti na tržištu diktira ponuda i potražnja. U tom smislu postoji tzv. tržišna cena , tj. ona koja se može dobiti prodajom nepokretnosti na tržištu u određenom momentu. Ona ne mora biti realna, može biti i veća i manja od cene koja bi mogla biti postignuta u drugim okolnostima. Zakon je predvideo da naknada ne može biti manja od tržišne cene. Da li će i koliko biti veća, zavisi od modela procene u kojima treba sagledati mnoge dodatne činjenice. Sagledavajući dosadašnja iskustva u ovoj tematici, smatramo da postoje nepromenljivi faktori koji utiču na utvrđivanje pravične naknade i oni trebaju biti polazna osnova procene. Kad se oni utvrde, cenu naknade treba korigovati promenljivim faktorima koji zavise od specifičnih slučajeva svakog pojedinog korisnika nepokretnosti, njegovog egzistencijalnog statusa, mikrolokacije nepokretnosti, urbanističkih planova uređenja i razvoja itd.. Glavno pravilo kod procene je definisati koja se korist može ostvariti upotrebom same nepokretnosti (zemljište, objekat) i koje posledice gubitak nepokretnosti može prouzrokovati za njenog korisnika, bilo da je u pitanju potpuna ili nepotpuna eksproprijacija.

Treba istaknuti da cene nepokretnosti na tržištu veoma variraju, zavisno od ekonomskih, tržišnih i drugih parametara. Unazad 20-tak godina cena nepokretnosti područja u blizini Beograda i Novog Sada značajno su dobila na vrednosti, kako su se ovi gradovi proširivali i razvijali. Naravno, oni koji su bili „dobro informisani“ o budućem postupku eksproprijacije, kupovali su zemljišta uz auto-put, po tada veoma niskim cenama, da bi danas značajno zaradili. U tabeli 1 prikazane su cene koje država nudi za pojedine lokacije u Republici Srbiji.

U poslednje vreme, svedoci smo slučajeva u kojima je procenjena vrednost nepokretnosti daleko veća od stvarne i realne cene. U tom smislu postavlja se pitanje određivanja naknade, odgovornosti procenjivača, njegove profesionalnosti i korumpiranosti. Nadalje, vrši se isplata naknade za eksproprijisanu nepokretnost unapred, a građevinski radovi počinju 2 do 3 godine posle isplate, odnosno na nekim lokacijama se ne zna kad će uopšte i početi. Ovde je diskutabilno ko definiše datum početka radova i vreme isplate, te ko kontroliše ceo postupak. Očito je da se državni interesi slabije zastupaju, a pojedinci imaju „odličnu saradnju“ sa državnim organima koji vrše isplatu. Dok vlasnici nepokretnosti na pojedinim lokacijama čekaju naknadu ili ne dobivaju pravičnu naknadu i pravdu traže putem sudova, drugi tu istu naknadu dobivaju u povećanom iznosu i pre potrebe.

Tabela 1: Cena nepokretnosti na pojedinim lokacijama uz auto-put

■ KOLIKO DRŽAVA PLAĆA KVADRAT ZEMLJIŠTA	
Preševo	10 evra
Bujanovac	8 evra
Vranje	650 dinara
Vladičin Han	550 dinara
Leskovac	350 - 500 dinara
Niš	800 - 1.000 dinara
Bela Palanka, Pirot, Dimitrovgrad	350 - 550 dinara
Dobanovci, Batajnica	2.000 dinara
Subotica	70 dinara
Novi Sad	2.000 - 3.000 dinara
Ub, Lajkovac, Lazarevac, Ljig	100 - 300 dinara

U praksi uviđamo i probleme vezane za različite kriterijume poreskih uprava po opštinama, kod procene vrednosti nepokretnosti. Dešava se da su cene susednih parcela, na granicama opština, čija je kultura i klasa zemljišta ista, veoma različite, pa bi opštinski poreski organi morali ujednačiti cene u ovim slučajevima.

Treba reći da postoje slučajevi samovolje države, koja ponekad nema razumevanja za privatni interes, već svoje postupke pravda opštim interesom i u tom smislu ne želi mnogo pregovarati. Međutim postoji i samovolja pojedinaca koji eksproprijacijom žele steći neprimerenu korist. Svakako da u svemu treba naći realno rešenje - kompromis, koji zadovoljava opšti interes, ali i potrebe pojedinaca. Analizirajući problem želimo naglasiti da je država donela zakon, kome se privatni interes ne može suprotstaviti. Sa druge strane, pojedinac ima pravo uživati svoju nepokretnost i možda nije imao nameru istu prodavati, ali nema izbora, pa ako se već zakonom ograničavaju njegova prava, tada mu se mora iplatiti pravična naknada.

Smatramo da bi Republika Srbija trebala doneti pravilnik, koji bi bar pomogao rešavanje ove problematike. Naravno da njegova suština ne bi trebala biti potpuno obavezujuća, jer bi time ograničavao slobode svih učesnika u postupku, ali bi se njime mogla dati obavezujuća uputstva za postupanje u konkretnim slučajevima koje je moguće predvideti. U njemu bi trebalo razraditi i uslove koje lica treba da ispunjavaju za obavljanje radova procenitelja, njegove dužnosti i naknadu za taj posao. Takođe trebalo bi razraditi sadržaj

elaborata procene, u kome se mora navesti, zašto je u pojedinom slučaju izvršena procena određenom metodom.

Celokupna postupak, bitno je reći, ne sme biti u suprotnosti sa osnovnim ljudskim pravima, pa tako ni sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, jer smo u poslednje vreme svedoci velikog broja slučajeva, u kojima naši građani tuže državu Evropskom sudu u Strazburu.

5. OSVRT NA ZAKONSKU REGULATIVU

Postupak eksproprijacije reguliše Zakon o eksproprijaciji. U realizaciji projekta učestvuju državni i privatni sektor, kao i ljudski resursi raznih profila.

Problem državnog sektora u Republici Srbiji je dobro poznat, a ogleda se u sledećem: komplikovana i dugotrajna zakonska procedura, nepoštovanje rokova završetka predmeta, nedovoljna odgovornost za postupanje po predmetu, samovolja pojedinih referenata, neusaglašenost državnih službi po jedinicama lokalne samouprave, nedovoljna edukacija kadrova, tehnička neopremljenost itd.. Kao rezultat svega ovoga jeste redovno produženje rokova završetka radova u eksproprijaciji.

Privatni sektor je u razvoju i on takođe ima svoje probleme kao što su: reference i bonitet privrednih subjekata, neusaglašenost minimalnih cena određenih vrsta radova, zakonska regulativa za obavljanje specifičnih vrsta radova, naplata radova i usluga, uticaj državnih organa na realizaciju radova, itd..

U realizaciji celog projekta učestvuju mnoge struke, za čiju su delatnost uređeni posebni zakoni. Proces donošenja zakona, za obavljanje određenih vrsta delatnosti, ne obezbeđuje sagledavanje celokupne problematike određene struke. Postavljaju se pitanja: ko sastavlja predlog zakona, ko ima pravo da ga kritikuje i predlaže ispravke u procesu donošenja, da li se argumentovane kritike uopšte razmatraju i prihvataju i da li o njegovom usvajanju odlučuju stručni ljudi. Ova razmatranja odnose se uglavnom na geodetsku struku i ZDP, jer vezano za nju imamo potrebna saznanja. Vrlo je značajno uvideti koje su posledice zakona u praksi, da li on postavlja okvire za nesmetano obavljanje stručnih radova, da li nudi održivo rešenje, da li je usklađen sa drugim zakonima srodnih delatnosti. Obzirom na to njegove efekte treba sagledavati i sa sledećih aspekata: da li realno definiše potrebne refernce izvođača radova za određene vrste radova, da li precizno razrađuje postupanja po predmetima, da li privileguje određene institucije i grupacije, itd.. Ova pitanja su značajna utoliko, jer je proces izmene zakona vrlo dugotrajan i komplikovan.

6. PROBLEMI IZRADE TEHNIČKE DOKUMENTACIJE

Tehnička dokumentacija, koja se mora obezbediti u postupku eksproprijacije, odnosi se na projekte svih struka koje treba da učestvuju u postupku, kao što su građevinska, arhitektonska, geološka, geodetska, mašinska, sobračajna itd.

U ovom razmatranju navodimo neke probleme, sa kojima se susreće geodetska struka, koja u realizaciji projekta ima vrlo značajnu ulogu i u njemu učestvuje od samog početka.

Podaci RGZ veoma su značajni sa stanovišta realizacije svih geodetskih radova u eksproprijaciji. Geodetska organizacija podnosi zahtev za izdavanje određene vrste podataka RGZ-u, koji te podatke izdaje i naplaćuje takse za izdavanje. Potrebni podaci

će biti izdati u grafičkom ili digitalnom obliku, a mogu biti tehničke i knjigovodstvene vrste. Sa geodetskog stanovišta, veći problem mogu da stvaraju tehnički podaci, zavisno od toga da li je za predmetnu K.O. urađen i usvojen digitalni katastar, koji ima sledeće karakteristike :

- Knjigovodstveni deo katatarskog operata - baze podataka sa ažuriranim podacima o nepokretnostima dostupne i na internetu;
- Tehnički deo katastarskog operata – DKP, nezavisan o razmeri prikaza i o podeli na listove;
- Raznovrstan način korišćenja i preuzimanja podataka;
- Povezan sa drugim bazama podataka.

Najčešće je od tehničkih podataka potrebno preuzeti one koji definišu položaj i oblik parcele i objekata u državnom koordinatnom sistemu. Ako je digitalni katastar urađen, RGZ izdaje sračunate koordinate i naravno da je time ceo postupak olakšan. Međutim, ovde treba izvršiti kontrolu izdatih koordinata, jer se dešava da one neodgovaraju stvarnom stanju na terenu. Poznato je da se DKP izrađuje na osnovu originalnih podataka prikupljenih na osnovu snimanja na terenu, ali je pitanje da li je ceo DKP urađen na ovakav način ili su određene detaljne tačke za koje nije bilo podataka snimanja, digitalizovane sa georeferenciranog rastera, što se dešava u praksi.

Digitalizacija tačaka sa rastera, neminovno nosi grešku, čija veličina zavisi od razmere katastarskog plana, kao i promene njegove dimenzije, jer je raster skenirani katastarski plan. Za sitnije razmere greška će biti veća, a za krupnije razmere manja. Svakako da je potrebno izvršiti uviđaj na terenu, snimiti tačke za koje ne postoje originalni podaci premera, pa tek onda doneti zaključak kolika su odstupanja.

Ovde problem može biti i geodetska osnova sa koje se vršilo snimanje detalja u prvobitnom premeru, jer te tačke uglavnom više ne postoje, pa se snimanje vrši sa novopostavljenih tačaka geodetske osnove, koje odstupaju od starih za određene iznose. Za tačke detalja koje i danas fizički postoje (objekti), mogu se utvrditi odstupanja, a usvajaju se koordinate novog merenja, jer je snimanje i buduće obeležavanje sa stare geodetske osnove nemoguće. Odstupanja položaja istih tačaka, zbog geodetske osnove sa koje se vrši snimanje, uglavnom nisu velika. Veća odstupanja se pojavljuju za tačke čiji je položaj na analognom katastarskom planu određen metodom tzv. pantografisanja. Ovde svakako treba usvajati koordinate sračunate novim merenjem, te izvršiti tehničku ispravku podataka premera. Treba naglasiti da ovim postupkom dolazi do promena površina i oblika parcela, pa je merenja potrebno uraditi uz prisustvo vlasnika nepokretnosti, ukazati na problem i sačiniti zapisnik, koji će oni potpisati.

Za K.O. u kojima DKP nije urađen, preuzimaju se fotokopije skica održavanja premera, na kojima je prikazano snimanje detalja nekom od geodetskih metoda, Uz skice moraju biti priloženi i odgovarajući zapisnici. Najčešće su to tahimetrijski zapisnik ili zapisnici za ortogonalno snimanje, na osnovu kojih se računaju koordinate lomnih tačaka parcela. U svakom slučaju podatke treba dobro analizirati i zaključiti da li su potpuni, dobro vidljivi i da li poseduju sve elemente za sračunavanje koordinata detljanih tačaka. Ako su podaci nepotpuni ili netačni, potrebno je izvršiti terenska merenja, pa na osnovu njih donositi zaključke.

Problemi druge vrste vezani su za način i ažurnost izdavanja podataka, te usaglašenost postupanja po RGZ službama. U većim RGZ službama dosta se čekalo na izdavanje

podataka, mada je u poslednje vreme taj rok skraćen. Takođe predviđen je i elektronski način prijave predmeta, ali on nije zaživeo u praksi, a da ne govorimo o istom načinu preuzimanja podataka. Problem koji i dalje postoji je vezan za različite postupke od prijave predmeta, do predaje elaborata, kako u načinu podnošenja, tako i u cenama za iste usluge. Velik je problem da se za jedan isti predmet, mora dolaziti u prosotorije nadležne RGZ službe 5 do 6 puta, pa i više.

U tom smislu privatni sektor je daleko ažurniji i organizovaniji, ali kada je vezan za postupanje RGZ-a, njegovi rokovi opet dolaze u pitanje. Na kraju problem je i ažurnost obrade i sprovođenja promena u katastarskom operatu nakon predaje predmeta na provođenje. Zavisno od vrste podneska, rešavanje predmeta može da potraje i do godinu dana. RGZ je uveo i dodatno plaćanje duple takse, za urgentno rešavanje odobrenih predmeta.

Ovde se ostavlja načelnicima službi RGZ na odlučivanje koji je predmet urgentan, a koji to nije. Prema zakonu svi predmeti bi trebali biti rešavani u roku 60 dana, ali se u RGZ opravdavaju da zbog velikog obima posla, predmete nije moguće uraditi u tom roku. Naravno da nije zakonski uzimati duplu taksu nakon tog roka, međutim pitanje je da li su u takvim slučajevima stranke u ravnopravnom položaju, jer onaj koji ima sredstava, uplaćuje duplu taksu i urgentno rešava predmet, a onaj drugi čeka. Na kraju se pojavio i problem više urgentnih predmeta, kada veći broj stranaka uplati duple takse, pa predmet opet neće biti urgentno rešen.

Ovaj problem uglavnom nemaju službe RGZ u manjim centrima, jer nemaju velik broj predmeta za rešavanje.

Treba dodati da se usled promene planova detaljne regulacije, dešavaju slučajevi ponavljanja provođenja elaborata parcelacije u katastarskom operatu. Naravno da u ovom slučaju analogni planovi, teško mogu zadovoljiti potrebe, pa je prednost DKP-a i ovde značajna.

Konačno pitanje je kako ove probleme rešavati i zašto se pojavljuju. Jedan od razloga je svakako loša organizacija rešavanja predmeta u RGZ službama. Po istom predmetu radi više referenata, koji vrše promene tehničke ili imovinsko-pravne vrste.

Nakon svakog unosa promene, drugi referent sastavlja rešenje, koje pregledava tehnički rukovodilac i pravnik posebno. Kad oni overe rešenje, čeka se 15 dana da postane pravosnažno, pa da se proglasi pravosnažnim, a tek zatim se može podnositi nova prijava i dokumentacija, za novu promenu na istoj parceli ili parcelama. Zaključak je: mnogo koraka, mnogo referenata, i normalno je da se predmeti po takvom postupku dugo sprovode.

Dodatni problem je odlazak pojedinog referenta na bolovanje, godišnji odmor ili drugu vrstu odsustva, kada niko ne preuzima predmet, već on stoji u fioci. Smatramo da bi se predmeti brže rešavali kad bi za isti predmet bio zadužen jedan referent, koji bi ga završavao u celosti, a na kraju nosio na overu odgovornim licima. Takođe, zašto promenu na istim nepokretnostima, koja čini jednu celinu (deoba, promena vlasništva i spajanje delova parcela), deliti na više predmeta, ako se podnese sva potrebna dokumentacija. Mislimo da je u RGZ službama potrebna i dodatna edukacija kadrova, kako bi usvojili naprednije načine i tehnike sprovođenja promena, te ubrzali ove procese rada.

Na kraju treba reći da bez obzira na probleme u izradi tehničke dokumentacije, oni nisu glavna preperka u postupku eksproprijacije i uglavnom se završavaju u predviđenom roku.

7. JAVNE NABAVKE

U postupku eksproprijacije, potrebno je odrediti izvođače svih radova i to putem javnih nabavki. Republika Srbija je donela Zakon o javnim nabavkama i njime su određena prava i obaveze svih činilaca javne nabavke. Naručilac radova je obavezan da u javnom pozivu definiše: predmet javne nabavke, uslove koji su potrebni za učestvovanje u postupku, dokumentaciju koja se treba dostaviti, rok podnošenja ponuda, kao i kriterijume po kojima će se vršiti odabir izvođača na osnovu prikupljenih ponuda.

Analizirajući ovaj proces, čini se da je sve precizno regulisano i da se odabir izvođača može izvršiti poštujući interese svih zainteresovanih strana. Međutim u praksi to nije slučaj, jer smo svedoci brojnih problema do kojih u ovom postupku dolazi, pa ćemo iz tog razloga pokušati da ih naglasimo. Ova problematika je vrlo osetljiva i kompleksna, jer se odabirom izvođača određuje poslovanje i razvoj svih kapaciteta privrednih organizacija.

Pitanja koja se postavljaju su sledeća:

- Poštovanje postupka javne nabavke;
- Sastavljanje predmeta javne nabavke (nezavisna i stručna radna grupa);
- Definisane svih količina radova u predmetu javne nabavke (skriveni radovi, koji nisu uračunati u cenu, a biće dodatno naplaćeni);
- Kriterijum za izbor najpovoljnije ponude (da li je najpovoljnija cena glavni i jedini kriterijum za odabir izvođača radova);
- Prednost domaćih preduzeća.

Opšte je poznato, da se u Republici Srbiji mnogi postupci javne nabavke ponavljaju iz raznih razloga. Neodabrani ponuđači se često žale na odabir izvođača, postupci javne nabavke nisu dovoljno transparentni, pa postoje mnoge sumnje u regularnost celog postupka, a time i legalan odabir ponuđača.

8. RIZICI U EKSPROPRIJACIJI

Svaki projekat nosi sa sobom određene rizike, a eksproprijacija svakako nije izuzetak. Radi toga je u prethodnim studijama opravdanosti, potrebno analizirati sve vrste mogućih rizika, uočiti u kojim se fazama projekta mogu pojaviti, zašto se javljaju i u kojoj meri utiču na projekat eksproprijacije. Nakon identifikacije, trebalo bi ih klasifikovati prema verovatnoći i vrednosti uticaja, te razmotriti koje radnje pokrenuti, kako bi se teoretski umanjio njihov konačan efekat. Rizika nije oslobođen nijedan činilac koji učestvuje u eksproprijaciji. Mogući način rešavanja ovog problema jeste, poveriti rizike činiocu koji njima najbolje upravlja. Time se rešavanje problema poverava stručnjacima, a rešava se i pitanje odgovornosti. Zaključak je sledeći : rizik treba uočiti, opisati i dislocirati. Naravno da nije moguće sve unapred isplanirati, ali ako studiozno priđemo rešavanju ovog problema, gotovo sigurno ćemo preduprediti i umanjiti uticaj rizika na realizaciju samog projekta.

U narednim stavkama navesćemo neke od mogućih rizika, koji su problematika sami za sebe, ali su i međusobno povezani :

- Rizik troškova izgradnje podrazumeva verovatnoću da će stvarni troškovi izgradnje premašiti planirane. Ova situacija se može pojaviti ako u fazi planiranja

nisu predviđeni svi mogući troškovi eksproprijacije ili je promenjena cena pojedinih troškova u toku eksproprijacije. Faktori koji utiču na mogućnost povećanja planiranih troškova eksproprijacije mogu biti :

- Saznanja o podacima na osnovu kojih se procenjuju troškovi;
- Složenost samog postupka;
- Sposobnost ljudskih resursa u organizaciji i koordinaciji radova;
- Sposobnost ugovaranja izvođenja radova;
- Promenljivost cena i drugih ekonomskih parametara;
- Zakonska i politička ograničenja;
- Rizik inflacije.

Naravno da neki od ovih faktora imaju realno opravdanje, a neki ga nemaju, ali je svakako posledica ovog rizika pitanje količine dodatnih sredstava, te da li su ona planirana i obezbeđena.

- Rizik završetka izgradnje nameće pitanje verovatnoće da se projekat neće završiti u planiranom roku. Uzrok svakako može biti nedostatak finansijskih sredstava, ljudski resursi - ažurnost svih činilaca u eksproprijaciji, vremenski uslovi itd.. Posledice mogu biti velike, jer je kapitalan objekat od državnog značaja i njegovom eksploatacijom sigurno se povećavaju kapaciteti cele države, kako na unutrašnjem, tako i na spoljašnjem planu.
- Rizik kvaliteta izvedenih radova nameće pitanje, hoće li objekat biti izgrađen kvalitetno, poštujući sve elemente projekta (kvantitativno i kvalitativno), kao i tehnologiju građenja. U praksi postoje slučajevi uštede na količini materijala ili njegovom kvalitetu od strane izvođača radova, što se neminovno odražava na kvalitet. Ova pitanja treba da kontroliše stručni nadzor pri izgradnji objekta.
- Rizik više sile predviđa verovatnoću nastupa neočekivanih šteta ili gubitka uzrokovanih od strane trećih lica (priroda, ljudi). Ovu vrstu rizika moguće je umanjiti nekom vrstom osiguranja određenih kapaciteta ili objekta.
- Rizik institucionalnog okruženja postavlja pitanje da li država, njeni organi i institucije imaju odgovarajuće kapacitete, da odgovore svim potrebama i problemima koji se mogu pojaviti tokom realizacije projekta. Ovaj problem posebno je izražen u slabije razvijenim državama, odnosno državama u tranziciji. Aspekti koji su od velikog značaja su sledeći: kadrovski potencijal - profesionalnost, odgovornost, ažurnost i sposobnost u rešavanju predmeta, tehnička opremljenost i konačno postupanje u skladu sa zakonskom regulativom.
- Rizik potražnje eksploatacije objekta dovodi do mogućnosti manje potrebe za korišćenjem objekta nego što je to bilo planirano. Prethodne analize, koje se obavezno vrše radi utvrđivanja činjeničnog stanja i svih faktora koji utiču na mogućnost, opravdanost i rentabilnost izgradnje auto-puta, svakako da daju određene podatke iz kojih se može pretpostaviti koliki će biti kapacitet prometa. Po određenim procenama izgradnja auto-puta je isplativa, ako je protok prometa prosečno u toku godine 12000 vozila dnevno. Uzimajući u obzir i ove studije, pri sklapanju koncesijskih ugovora, često se radi obezbeđenja profita u određenim klauzulama definišu slučajevi manje količina prometa i naplate putarina, te postupanja u tim slučajevima.

9. DISKUSIJA

U Republici Srbiji najveća prepreka sprovođenju postupka eksproprijacije su finansije. U državnom budžetu nema dovoljno sredstava za javno finansiranje, a koncesije koje su i bile dogovorene, nisu u praksi pokazale dobre ishode.

U Republici Srbiji je bio potpisan koncesijski ugovor za izgradnju auto-puta Horgoš-Požega, ali je raskinut, jer koncesionar, austrijski konzorcijum „Alpina-Por“, nije na vreme zatvorio finansijsku konstrukciju po mišljenju državnih organa. S druge strane koncesionar tvrdi da je bio u tome sprečen i da ugovor nije stupio na snagu, te od države potražuje obeštećenje od 70 miliona eura pred arbitražnim sudom u Parizu.

Takođe, bilo je i pokušaja dogovora koncesije na koridoru „10“, kao i u drugim oblastima (npr. u rudarstvu na Crnom vrhu), ali ni one nisu bile realizovane.

Problemi koji su prisutni u Republici Srbiji, vezano za ovaj model su brojni. Ovde se prvenstveno misli na korupciju, konvertibilnost domaće valute, transparentnost javnih nabavki, predviđanje potražnje, nedovoljan stepen razvoja pravnog sistema, nepostojanje odgovarajuće infrastrukture koja može podržati projekat, sposobnost domaćih podizvođača da odgovore potrebama projekta, političko okruženje, stručni i profesionalni ljudi koji mogu voditi ceo proces, neažurnost i neusklađenost postupanja državnih institucija itd.. U celom projektu uglavnom učestvuju multinacionalne kompanije, državne institucije i domaći podizvođači čije radove treba dobro koordinirati. U ovom modelu se primenjuje tehnika projektnog finansiranja.

Radi obezbeđenja interesa, međusobni odnosi organa vlasti (koncedent) i projektnog društva (koncesionar), regulišu se ugovorima. Vrlo je bitno da ugovorne strane definišu sva prava i obaveze vezane za celokupan projekat, utvrde moguće rizike, odgovornost i postupke u slučaju predviđenih okolnosti, vreme trajanja ugovora, načine upravljanja i prenosa u vlasništvo države. Praksa je pokazala da je moguće definisati razne modele, pa se obzirom na to sačinjavaju ugovori o izgradnji objekta i ugovori o upravljanju objektom (Projektno-izgradi-koristi-predaj, Izgradi-koristi-predaj, Izgradi-koristi, Koristi-predaj i dr.). Koncesija se može odnositi na projektovanje, izgradnju i upotrebu novog ili na proširenje postojećeg infrastrukturnog objekta. Realizacija projekta se uglavnom finansira kreditima, čija se otplata planira od prihoda koji će se ostvariti projektom, a imovina projekta služi za obezbeđenje otplate kredita.

Ovaj model se koristi u slučajevima kad država nije finansijski sposobna samostalno realizovati projekat. Evropska komisija je od 2004. godine definisala dva oblika ovog modela : ugovorni i institucionalni oblik. Ugovorni oblik je češće primenjivan i u njemu je saradnja javnog i privatnog sektora isključivo ugovorne prirode (koncesija). Institucionalni oblik podrazumeva zajedničko osnivanje novog pravnog lica u svrhu realizacije projekta.

Razlozi i uslovi koji ovaj model podržavaju su sledeći:

- Nedostatak finansijskih sredstava;
- Postojeća politička volja ili obaveza;
- Konkurencija na tržištu;
- Nedostatak domaćeg iskustva;
- Smanjenje rizika javnog sektora;
- Prihvatanje ovog modela od strane javnosti;
- Specijalizacija domaćih stručnjaka.

Nedostaci ovog modela ogledaju se u sledećem:

- Složenost;
- Ugovaranje projekta može potrajati duže nego kod drugih modela;
- Troškovi pravnih i ekonomskih savetodavnih usluga su veći;
- Uglavnom su u projekat uključene strane multinacionalne kompanije;
- Kamatne stope kod podizanja kredita mogu biti veće zbog rizika.

Realizacija projekta u slabije razvijenim zemljama, pa tako i u Republici Srbiji, nameće dodatne rizike, jer je kod nas nedovoljno razvijeno institucijalno okruženje, koje je veoma značajno za realizaciju projekta.

Pošto je finansiranje projekta najbitnija stavka, treba sagledati sve moguće opcije. U finansiranju novih i održavanju postojećih infrastrukturnih objekata, koriste se tri glavna modela :

- Javno (državno) finansiranje
- Privatno finansiranje
- Mešovito finansiranje (partnerstvo javnog i privatnog sektora).

Javno (državno) finansiranje podrazumeva da se ceo projekat realizuje sredstvima iz planiranog budžeta države, regionalne ili lokalne samouprave, odnosno posredstvom javnih preduzeća i agencija, kao i kreditnim zaduživanjem od strane istih. U ovom modelu moguća su i zajednička ulaganja iz stranih izvora.

Privatno finansiranje je model u kome se za izgradnju i održavanje infrastrukture angažuje privatni kapital, čiji se interes pronalazi u povratu uložених sredstava i ostvarenju budućeg profita, a sve na osnovu eksploatacije kapitalnog objekta. Ovaj model se može primeniti u slučaju nedostatka javnih sredstava, pa se državni proračun rasterećuje i smanjuje rizik javnog sektora, ali se postavlja pitanje društvene prihvatljivosti finansiranja infrastrukture na ovaj način.

Mešovito finansiranje je zajedničko ulaganje sredstava državnog i privatnog sektora. Sličan način mešovitog finansiranja primenjivao se još u Rimskom carstvu, tako da ovaj model nije nešto novo, već su se vremenom dorađivali elementi i postupci njegove primene u praksi.

U Republici Srbiji postoje oprečna mišljenja vezana za koncesiju. Jedni podržavaju ovaj model, kao moguće rešenje, jer drugog načina finansiranja nema, a drugi su protiv njega, jer smatraju da se u drugim državama često pokazao kao nezadovoljavajući, navodeći da je koncesija dobro rešenje samo za eksploataciju prirodnih bogatstava, ruda i eventualno komunalnih usluga. Postoje mišljenja državnih funkcionera, da koncesije kod nas u ovom trenutku nisu primenljive, ali to se može protumačiti kao otvoreno priznanje države o neuređenosti celokupnog sistema. Možemo se složiti delimično i sa jednim i sa drugim mišljenjem i zaključiti da je ideja ovog modela dobra, ali samo pod uslovom da se institucionalni okvir podigne na viši nivo i detaljno razrade sve bitne činjenice koje utiču na realizaciju.

Država bi trebala javno dati stručnu analizu u kojoj će biti tačno definisano i obrazloženo: „Šta je jeftinije ili povoljnije, šta se dobiva i gubi u određenom slučaju, kada će kapitalni objekat biti završen“, ali je pitanje, da li ona ima volju i da li je sposobna za to. Republika Srbija bi u svakom slučaju trebala koristiti iskustva drugih država, a naročito onih u našem okruženju, jer su u njima prilike vrlo slične našima, te sagledati šta je moguće učiniti kod nas, odnosno šta treba menjati da bi se stekli uslovi

za realizaciju ovih projekata. Sagledavajući sve činjenice, finansiranje iz javnog sektora je najlogičnije rešenje. Međutim, uzimajući u obzir opterećenost budžeta i spoljni dug države, koji je kao i u okruženju velik, dodatna zaduživanja države će biti teško prihvatljiva. Može se zaključiti da će buduće finansiranje projekata morati više da se oslanja na javno-privatno partnerstvo, tj. koncesiju. Kako će se to pokazati u budućnosti, tek će se videti. Pretpostavljamo da se više gubi negradeći zbog nedostataka para, nego gradeći uz rizike koncesije. Naime, pošto realizacija izgradnje kapitalnih objekata, generalno podrazumeva angažovanje velikog broja privrednih subjekata, time se i povećava zapošljavanje, što je u svakom slučaju pozitivno.

Izgradnjom se isto tako povećavaju svi kapaciteti države i omogućava brži ekonomski razvoj. Izgrađeni infrastrukturni objekat nudi mogućnost otplate dugova svojom eksploatacijom. Nezavisno od toga da li država ima sredstava, a pogotovo ako ih nema, koncesije se u svakom slučaju moraju uzeti u obzir kao jedan model finansiranja ovakvih projekata. Suština je u tome da radi obezbeđenja interesa javnog i privatnog sektora u koncesiji, treba međusobne odnose ispravno definisati, kako bi svi rizici bili svedeni na najmanju moguću meru. Treba ići u vidu da se moraju eliminisati svi mogući izvori korupcije, jer država ne sme preuzeti velik rizik, a privatni partner da koristi „blisku vezu“ sa državom i zanemaruje projekat u bilo kom obliku. Radi toga, nadzor nad izvođenjem svih radova i postupaka mora biti uveden i urađen prema svim standardima i na propisan način. Jedan od rizika koji je bitno definisati je vezan za količinu prometa na izgrađenom objektu, pa je pitanje da li je koncesionar spreman preuzeti ovaj rizik u potpunosti na sebe.

Podela rizika je suština koncesije. U nekim primerima koncesije države su garantovale količinu prometa u eksploataciji auto-puta, međutim on nije bio na predviđenom nivou, pa je država imala problem nadoknade srestava koncesionaru. Radi ove vrste odgovornosti, dešavalo se da je zbog koncesije padala vlada, što je bio slučaj u Mađarskoj, gde je privatnom partneru iz budžeta država morala da isplati gubitak ili je koncesionar odustajao od projekata (Hrvatska, Španija). Takođe, problem je visina cene putarine i uslova za njenu promenu, naročito u zemljama sa visokom inflacijom. Za naplatu putarina mnoge su države uvele „vinjete“, koje podrazumevaju korišćenje auto-puta na više dana, čime je cena korišćenja smanjena. Naravno da to pogoduje korisnicima usluga auto-puta, ali je pitanje da li koncesionar ovim načinom gubi deo svog profita. U Poljskoj je država došla u spor sa koncesionarom, upravo zbog ovog razloga.

Generalno celu proceduru treba da reguliše Zakon o koncesiji, koji treba da se oslanja na Zakon o javnim nabavkama, kako bi se smanjile sve moguće manipulacije. Dešava se da sve „lepo“ stoji na papiru, ali praksa je nešto sasvim drugo. Ako je u pojedinim fazama realizacije odlučivanje o izvođačima i ceni radova, prepušteno pojedincu koji zastupa državne interese i nema odgovarajuću kontrolu, postavlja se pitanje da li će država biti oštećena u interesu pojedinca i koncesionara sa druge strane.

U planu je usvajanje izmena zakona koji predviđa osnivanje komisije za ocenu mogućnosti realizacije koncesije. Takođe, omogućeno bi bilo direktno zaključenje ugovora između Vlade i banke koja prati koncesionara, čime bi banka bila uključena u proces pregovaranja od početka, što do sada nije bio slučaj.

Drugi problem u realizaciji projekta eksproprijacije je institucionalni sistem koji nije efikasan, tj. nije na odgovarajućem stepenu postupanja i rešavanja predmeta. U praksi se

dešava da jedna državna institucija, potražuje, u rešavanju određenog predmeta, dokumentaciju od druge državne institucije, iako bi trebale biti informatički povezane. Jedan od primera ovog problema jeste restitucija, koja se trenutno sprovodi u Republici Srbiji. Agencija za restituciju dostavlja strankama, u postupku vođenja predmeta, dopise u kojima od njih traži da u nadležnoj službi za katastar nepokretnosti pribave potvrde o novim brojevima parcela i njihovom pravnom statusu, na lokacijama gde je sprovedena komasacija, a stranke, nakon podnešenog zahteva za izdavanje ovih rešenja, dobivaju pismeni odgovor od službe za katastar nepokretnosti da nisu u stanju izdati takav dokument.

10. ZAKLJUČAK

U radu su analizirani problemi koji prate eksproprijaciju od pokretanja postupka do stavljanja, u službenu upotrebu, objekta na koji se eksproprijacija odnosi i dati konkretni predlozi za njihovo prevazilaženje. Iz svega prethodno izloženog, vidi se da je postupak realizacije projekta eksproprijacije veoma složen, pa se nameće neminovna potreba „domaćinskog“ upravljanja celokupnim projektom. U „prethodnim studijama“ se ne mogu sagledati svi aspekti i mogući problemi do kojih može doći, ali dosadašnja iskustva ukazuju da se dobrim planiranjem mogu svesti na teoretski minimum. Nadalje, treba odabrati najbolji način finansiranja. Konačno, bez detaljnog definisanja svih činilaca eksproprijacije i razrade svih pojedinih faktora koji utiču na projekat, te plana postupanja u određenim fazama projekta, ne mogu se očekivati planirani izlazni rezultati, kao ni završetak radova u predviđenom roku.

LITERATURA

- [1] Pravo svojine, <http://serbianforum.org/ekonomski/197842-pojam-prava-svojine.html>, (datum pristupa: 2013-07-17)
- [2] Bogdan Bogdanović, „Agrarne operacije“, Beograd 1989.
- [3] Zakon o planiranju i izgradnji (Sl.glasnik RS“, br. 72/09, 81/09 i 64/10)
- [4] Zakon o eksproprijaciji („Sl. glasnik RS“, br. 53/95, „Sl. list SRJ“, br. 16/2001 - odluka SUS i „Sl. glasnik RS“, br. 20/2009)
- [5] Dragan Milkov, „Eksproprijacija između privatnog i javnog“, Centar za izdavačku delatnost Pravnog fakulteta u Novom Sadu 2011.
- [6] JP“Putevi Srbije“, <http://office@putevi-srbije.rs>, (datum pristupa: 2013-07-21)

EXPROPRIATION – CAUSE AND EFFECT

Summary: *The phenomenon of expropriation has been analyzed during the work process. The analysis of the problems pertaining the expropriation has been made, throughout the procedure of putting into use the structure the expropriation is referred to.*

Keywords: *Expropriation*