

OKTOBAR 2026.

Izveštaj o proceni

Autoput Moravski koridor – 06 u Srbiji

O Kancelariji Ombudsmana za savetovanje o usklađenosti (CAO)

Kancelarija ombudsmana za savetovanje o usklađenosti (CAO) je nezavisan žalbeni mehanizam Međunarodne finansijske korporacije (IFC) i Multilateralne agencije za osiguranje investicija (MIGA), članica Grupe Svetske banke. Olakšavamo rešavanje žalbi koje su uložile osobe na koje utiču projekti IFC i MIGA na pravičan, objektivan i konstruktivan način, osnažujemo ekološke i socijalne ishode projekata i podstičemo odgovornost prema javnosti i učenje u IFC i MIGA.

CAO je nezavisna kancelarija koja podnosi izveštaje direktno Izvršnim odborima IFC i MIGA. Više informacija na <http://www.cao-ombudsman.org/about-us>.



Spisak akronima

CAO	Kancelarija ombudsmana za savetovanje o usklađenosti
CoS	Koridori Srbije
IAM	Nezavisan mehanizam odgovornosti
IFC	Međunarodna finansijska korporacija
MIGA	Multilateralna agencija za osiguranje investicija
PS	Standard sprovođenja
RAP	Akcioni plan za raseljavanje

1 Izvršni rezime

Član zajednice čije je zemljište eksproprisano za potrebe projekta Moravski koridor u Srbiji uložio je 11. marta 2026. godine žalbu Kancelariji Ombudsmana za savetovanje o usklađenosti (CAO). U žalbi su istaknuti problemi koji se odnose na (1) metodologiju korišćenu za vrednovanje i kompenzaciju za zemljište podnosioca žalbe, kategorizaciju zemljišta i primenu inflacije, i (2) reagovanje kompanije i MIGA na probleme prvi put istaknute 2023. godine. Tokom procene koju je sproveda CAO, a koja je rezimirana u ovom izveštaju, strane nisu postigle dogovor o tome da započnu dijalog posredstvom CAO. Usled toga, predmet se upućuje Funkciji CAO za usklađivanje.

Postupak procene koju sprovodi CAO ne uključuje ocenu osnovanosti žalbe, već nastoji da razume situaciju i pomogne stranama da donesu odluke o tome kako da reše probleme koji se pred njima nalaze na osnovu pouzdanih informacija.

2 Osnovne informacije

2.1 Žalba

CAO je 11. marta 2026. godine primila žalbu od člana zajednice čije je zemljište u katastarskoj opštini Novo Selo u Srbiji eksproprisano za potrebe projekta (u daljem tekstu „Podnosilac žalbe”).

Podnosilac žalbe je istakla probleme koji se odnose na metodologiju korišćenu za vrednovanje i određivanje visine naknade za njeno zemljište, tvrdeći da ponuđena naknada ne odražava klasifikaciju zemljišta kao građevinskog, nitida je u obzir uzeta inflacija za šest godina od kada je zemljište eksproprisano. Podnosilac žalbe tvrdi da to nije u skladu sa Standardom sprovođenja (PS) 5 i projektnim Akcionim planom za raseljavanje (RAP). Podnosilac žalbe je takođe istakla probleme u vezi sa reagovanjem Kompanije i MIGA na ove probleme koji su, kako je izjavila, prvi put istaknuti 2023. godine. Podnosilac žalbe je naglasila da je vrednovanje njenog zemljišta bilo predmet sudskog postupka koji je bio u toku u trenutku podnošenja žalbe.

Na dan 26. maja 2026. godine, CAO je utvrdio da je žalba prihvatljiva i započeo postupak procene.

2.2 Projekat

15. marta, 2022, Multilateralna agencija za garancije investicija (MIGA), član Grupe Svetske banke je 15. marta 2022 potpisala ugovor o garanciji za približno 411,4 miliona evra (circa 451,8 miliona američkih dolara)¹, obezbeđivši pokriće za neizmirenje državnih finansijskih obaveza (NHSFO) kod (i) JPMorgan Chase Bank N.A. London Branch, (ii) CaixaBank, S.A., (iii) Banco Santander, S.A., (iv) UBS Switzerland AG, (v) Credit Agricole Corporate and Investment Bank, i (vi) Raiffeisen Bank International AG (u daljem tekstu „Nosoci jamstva”) koi deluju preko „J.P.Morgan SE kao agenta za njihove nedeoničarske zajmove vladi Srbije („GoS”) za Projekat.

¹ Nakon amandmana od 17. januara 2023. i 1. Septembra 2023. godine povećan na približno 511,5 miliona evra (circa 543,1 milion američkih dolara).

Na dan 15. decembra 2023. godine MIGA je izdala novu ugovornu garanciju na približni iznos od 901,1 milion evra (circa 976,7 miliona američkih dolara) za dodatni zajam za isti Projekat. Grupu zajmodavac čine JPMorgan Chase Bank N.A. filijala u Londonu, Credit Agricole Corporate i Investment Bank, Banco Santander S.A., ING Bank (filijala ING-DiBa AG), Landesbank Baden-Württemberg, Raiffeisen Bank International AG, CaixaBank SA i UBS Switzerland AG. Sastav grupe zajmodavaca u dva ugovora se razlikovao.

Prema MIGA Rezimeu MIGA ekološkog i socijalnog pregleda, Projekat se sastoji od grinfild autoputa u dužini od 112 km sa dva razdvojena kolovoza sa trasama od 900 metara, na udaljenosti od približno 200 km južno od Beograda u plavnim područjem niskog stepena u pravcu istok/zapad duž doline reke Zapadna Morava. Projekat takodje uključuje (i) nadzemne gradjevine poput saobraćajnih petlji, mostova, odvodnih kanala i nadvožnjaka/podvožnjaka; (ii) telekomunikacione mreže (digitalini koridor) i pripadajućih elektro vodova i komunikacionih kablova da bi se povezale telekomunikacione stanice sa autoputem (na odmorištima, parkinzima i u blizini saobraćajnih petlji) i da bi se upravljalo saobraćajem različitim nadzorima saobraćaja i sistemima naplate; i (iii) radove na regulaciji reke namenjeni zaštiti Projekta i okolnih područja od poplava. Projekat je u nadležnosti Ministarstva finansija i Ministarstva građevine, saobraćaja i infrastrukture u Srbiji. Izgradnja je u nadležnosti Koridora Srbije, kompanije sa ograničenom odgovornošću (u daljem tekstu „Kompanija”).

Projekat je klasifikovan kao Kategorija "A" prema Politici MIGA o ekološkoj i društvenoj održivosti (2013).

3 Cilj procene & metodologija

3.1 Cilj procene

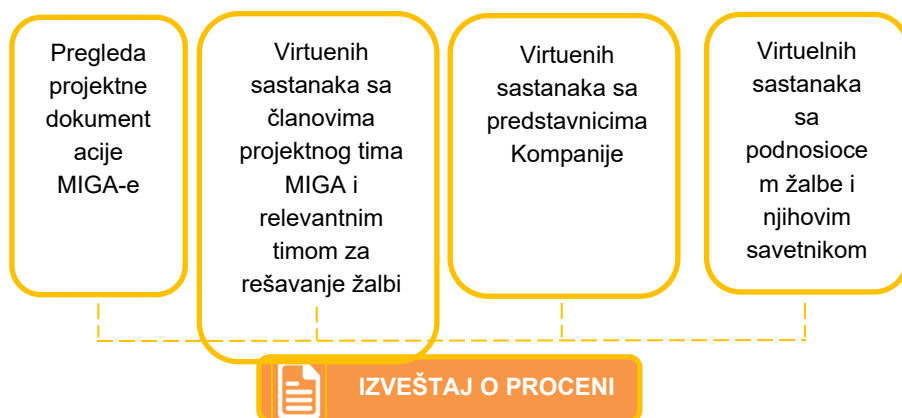
Cilj procene koju vrši CAO je da se stekne duboko razumevanje pitanja i problema koje su istakli podnosioci žalbe, prikupi informacije o stavovima različitih aktera i odluči da li podnosioci žalbe i klijent IFC/ MIGA-e žele da započnu postupak rešavanja spora koji organizuje CAO ili bi žalba trebalo da bude upućena Funkciji CAO za usklađivanje na procenu standarda ekološkog i društvenog sprovođenja IFC/ MIGA-e (vidi Dodatak A za opis procesa CAO za postupanje po žalbama

Postupak procene koju sprovodi CAO ne uključuje presudu o osnovanosti žalbe, već nastoji da razume situaciju i pomogne stranama da donesu odluke o tome kako da reše probleme koji se pred njima nalaze na osnovu pouzdanih informacija.

3.2 Metodologija procene

Slika 1 prikazuje pristup i metodologiju koju CAO primenjuje u postupku procene.

Postupkom procene, CAO ima za cilj da stekne bolje razumevanje problema i da li strane žele da rešavaju žalbu kroz medijaciju ili postupak usklađivanja. Ova procena se sastoji od:



Ishod: Podnosilac žalbe i klijent MIGA odlučuju da pokrenu procese rešavanja spora ili usklađivanja.



Slika 1. CAO postupak procene

Procenu je sproveo tim CAO koji je razgovarao sa stranama i prikupio informacije tokom detaljnih razgovora vođenih *online*.

U ovom izveštaju rezimirani su stavovi strana, a koji su saopšteni timu CAO. U izveštaju su takođe opisani koraci koji će uslediti, a na osnovu odluka koje su doneli podnosioci žalbe i Kompanija.

1 Gledište podnosioca žalbe

U ovom delu rezimirani su stavovi koje je Podnosilac žalbe izneo CAO u originalnoj žalbi, u beleškama sa sastanaka i prepisci primljenoj za vreme procene.

Kategorizacija zemljišta, vrednovanje i naknada

Podnosilac žalbe je izjavila da je njeno zemljište na teritoriji katastarske opštine Novo Selo eksproprisano za potrebe projekta u novembru 2020. godine i da je za potrebe naknade vrednovano kao poljoprivredno zemljište u iznosu od RSD 215,24/m². Smatra da ovakva kategorizacija zemljišta ne odražava važeći Prostorni plan kojim je zemljište 14. februara 2020. godine preimenovano u građevinsko, što je bilo pre isteka projektom predviđenog roka - 29. februara 2020. godine. Prema rečima Podnosioca žalbe, Kompanija je bila upoznata sa ovom promenom ali je nije uzela u obzir pri vrednovanju. Podnosilac žalbe tvrdi da je time početna eksproprijacija postala nezakonita i smatra da to predstavlja kršenje Standarda sprovođenja 1, obzirom da Kompanija nije postupila u skladu sa nacionalnim zakonima.

Nakon sudskog postupka koji je pokrenula Podnosilac žalbe, ista je tvrdila da je domaći sud zauzeo stav da je zemljište preimenovano u građevinsko 14. februara 2020. godine u skladu sa

zakonom u Srbiji. Takođe je zaključila da je prvobitna nagodba iz 2020.godine kojom je zemljište vrednovano kao poljoprivredno ništavna obzirom da je ispod tržišne vrednosti. Podnosilac žalbe je saopštila da je sud naložio Kompaniji da isplati dodatnih RSD 2.271.090,72, plus zakonom propisanu kamatu počev od 14. jula 2026, a na osnovu vrednosti od EUR 6.24/m² koju je odobrio sud.

Podnosilac žalbe tvrdi da vrednost koju je primenio sud a koja se zasniva na tržišnim uslovima iz 2026. godine, ne zadovoljava u potpunosti posebne zahteve o naknadi koji se primenjuju na Kompaniju u skladu sa Standardom 5 i Akcionim planom za raseljavanje. Po njenom razumevanju, Standard 5 predviđa naknadu na osnovu tržište vrednosti zemljišta iz 2020. godine, pre početka projekta, usklađenu za inflaciju, a ne njenu vrednost u 2026. godini u vreme kada je sud doneo odluku. Podnosilac žalbe je takođe izjavila da se nije složila sa pozivanjem suda na transakcije iz perioda 2024-2026. i na tadašnje uporedne vrednosti poljoprivrednog zemljišta i parcela izvan trase projekta, te ih je smatrala neodgovarajućim za vrednovanje predmetnog građevinskog zemljišta.

Podnosilac žalbe je, kao dodatni argument, ukazala da je uporediva građevinska parcela na teritoriji iste opštine u oktobru 2020. godine vrednovana po ceni od RSD 3,134/m². Smatra da razlika između tog iznosa i naknade ponuđene za njeno zemljište (RSD 553,30/m² kako je inicijalno predložio procenitelj Kompanije, i kasnije RSD ~736/m² ili EUR 6,24, kako je odredio sud) odražava nedoslednu i, po njenom mišljenju, diskriminatornu primenu metodologije vrednovanja parcela na sličnoj lokaciji.

Na osnovu ovog poređenja, Podnosilac žalbe je izračunala da bi primena predprojektne stope od RSD 3,134/m², usklađena za stopu inflacije za otprilike šest godina, rezultirala naknadom od RSD 4,701/m² i procenila nastali manjak u naknadi za njeno zemljište na oko RSD 18,2 million (EUR 154.000).

Podnosilac žalbe je dalje objasnila da je 13. jula 2026, njena porodica dopunila iznos tražen u postupku pred domaćim sudom procenom koji su izradili sudski veštaci. Navela je da je ova dopuna izrađena isključivo iz proceduralnih razloga: troškovi nastavka sudskog procesa su se povećavali i postali finansijski opterećujući, a spor je to tog trenutka već trajao tri godine. Dodala je da je u svojoj izjavi izričito navela da iznos koji su odredili sudski veštaci ne odražava stvarnu tržišnu vrednost imovine, koju ona i dalje osporava. Naglasila je da je njena porodica prethodno odbila više ponuda za naknadu u iznosu od EUR 10,50/m² i RSD 1,000/m² - obe bile iznad sume konačno navedene u dopunjenom zahtevu, zato što ti iznosi i dalje nisu bili u visini onoga što ona smatra punom zamenskom cenom.

Podnosilac žalbe tvrdi da, uprkos dopuni, primenjena metodologija vrednovanja nije u skladu sa njenim razumevanjem Standarda 5 i Akcionog plana za raseljavanje. Tražila je da se amandman ne smatra rešenjem pitanja u vezi toga da li je projekat u skladu sa zahtevima Standarda 5.

Podnosilac žalbe je tražila od CAO da pomogne da se osigura da metodologija vrednovanja primenjena na njeno zemljište i, po njenom mišljenju, zemljoposjednike na parcelama na sličnim lokacijama, bude korigovana i da odrazi predprojektnu vrednost građevinskog zemljišta uz primenu stope inflacije.

Žalbeni mehanizam i saradnja sa Kompanijom

Podnosilac žalbe je izjavila da je Kompaniji uložila pismenu žalbu 3. marta 2023, u kojoj osporava primenjenu metodologiju vrednovanja i status 'građevinskog zemljišta'. Dalje je navela da je Kompanija odbila da prisustvuje sastanku koji je MIGA predložila da bi se razgovaralo o metodologiji vrednovanja, kao i sastanku koji je predložio CAO. To smatra dokazom neadekvatne saradnje i nedelotvornog žalbenog mehanizma.

Podnosilac žalbe je izjavila da je 2023. godine, po ponovljenom vrednovanju njenog zemljišta, dobila istu cifru kao i tokom prvobitnog vrednovanja 2020. godine, bez usklađivanja za inflaciju. Izjavila je da kada je ovo pitanje direktno postavila predstavniku kompanije, dobila odgovor da predstavnik ne zna o čemu ona govori, pa smatra da Kompanija od tada nije preduzela odgovarajuće korake da reši njene probleme.

Podnosilac žalbe se takođe osvrnula na ostala pitanja koja se odnose na vrednovanje u drugim predmetima kojima se bavio CAO, a koja se odnose na uračunatu amortizaciju i neuračunatu inflaciju u metodama vrednovanja u vezi sa projektom. Opisala je to kao dokaz šireg, nerešenog obrasca postupanja pre nego problem koji se tiče samo njenog slučaja.

2 Gledište Kompanije

U ovom delu rezimirani su stavovi koje je Kompanija saopštila CAO tokom sastanaka i u prepisci primljenoj tokom trajanja postupka procene.

Kategorizacija zemljišta, vrednovanje i naknada

Kompanija je izjavila da je naknada za zemljište isplaćena 2020. godine, te da je Podnosilac žalbe naknadno osporila adekvatnost kategorizacije zemljišta i vrednovanja pred domaćim sudom. Kompanija smatra sud odgovarajućim mestom za rešavanje ovog spora i naglašava da nezavisni organ odlučuje na osnovu argumenata i dokaza koje iznesu strane u postupku.

Kompanija je objasnila da su poslednje vrednovanje primenjeno u sudskim postupcima izradili nezavisni veštaci koje je imenovao sud a koji dolaze sa Građevinsko-arhitektonskog fakulteta Univerziteta u Nišu, i da su oni primenili pristup uporedivih prodaja na tržištu a ne pristup zasnovan na ceni. Prema izjavi Kompanije, izveštaj veštaka izričito je razmatrao i odbacio pristup zasnovan na ceni i umesto toga se oslanjao na raspoložive podatke o transakcijama na tržištu za uporedive parcele. Kompanija je izjavila da su prilagođavanja učinjena za uporedive prodaje, za elemente poput lokacije, oblika i veličine parcele i infrastrukture standardna prilagođavanja vrednovanja i ne predstavljaju amortizaciju. Kompanija smatra da je ova metodologija u skladu sa nacionalnim zakonima i Standardima sprovođenja.

Kompanija je napomenula da se ne slaže sa karakterizacijom Podnosioca zahteva o postupku vrednovanja i smatra da je pitanje bilo i nastavlja da bude propisno rešavano kroz postupak pred domaćim sudom.

Žalbeni mehanizam i saradnja sa Kompanijom

Kompanija je izjavila da je sarađivala sa Podnosiocem žalbe u brojnim prilikama tokom spora, uključujući i u direktnim pregovorima, putem žalbenog mehanizma na projektu i u postupku pred

domaćim sudom u kome je Podnosioca žalbe predstavljao pravni savetnik. Kompanija smatra da ova saradnja odražava kontinuirani dijalog u dobroj veri između strana.

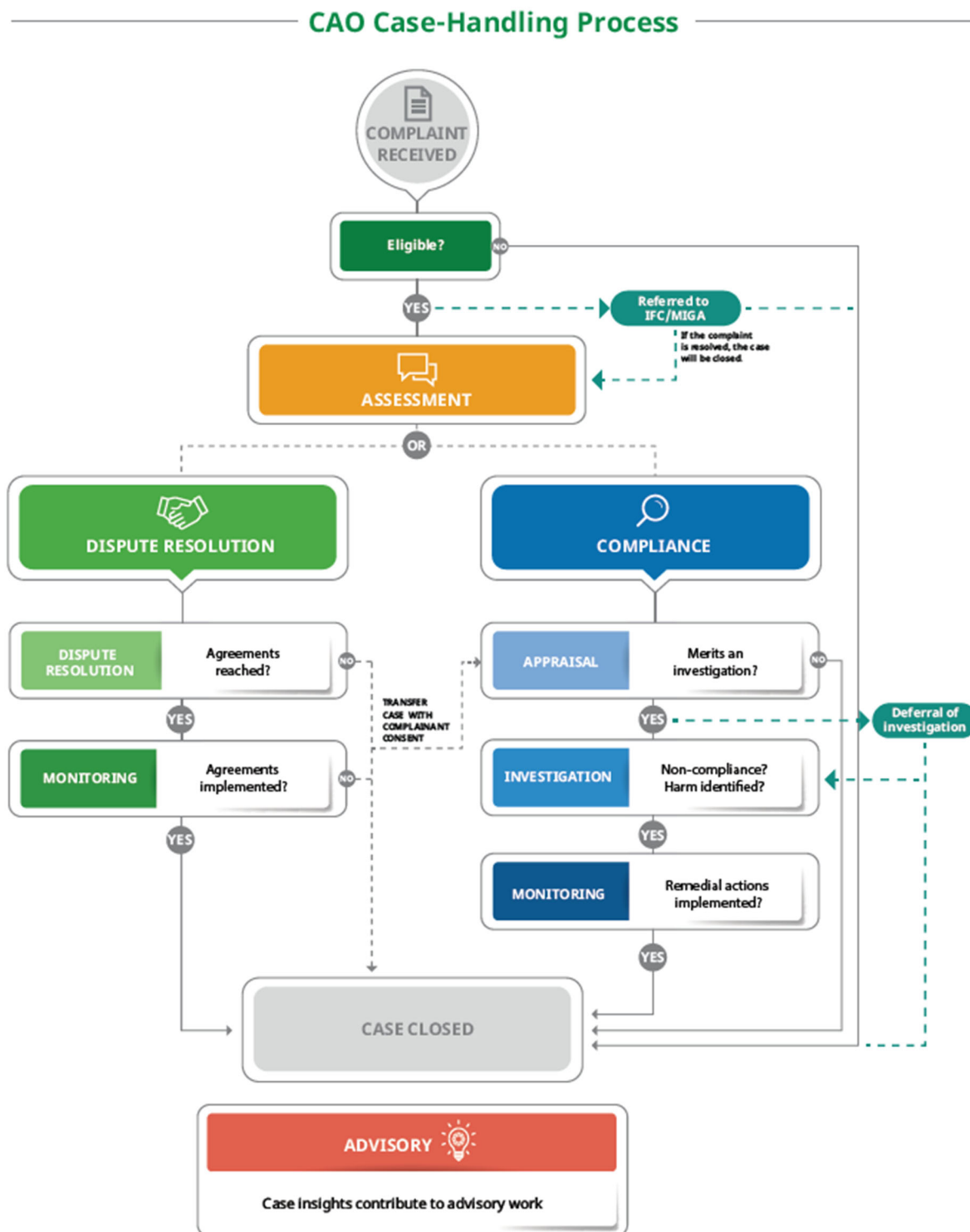
Imajući u vidu dosadašnju saradnju i sudski postupak, Kompanija je ukazala da u ovoj fazi ne vidi dodatnu korist daljih razgovora koje bi organizovao CAO i smatra da su sudske odluke odgovarajući mehanizam za rešavanje preostalih pitanja koje je istakao Podnosilac žalbe.

3 Zaključak & Sledeći koraci

Podnosilac žalbe odlučila se da nastavi sa postupkom CAO za rešavanje sporova, a Kompanija je izrazila preferencu da žalba bude rešena kroz Funkciju CAO za usklađivanje. U skladu sa politikom CAO, u slučaju kada strane ne mogu da se dogovore o učešću u dijalogu posredstvom CAO, predmet se upućuje na Funkciju za usklađivanje. Prema tome, žalba se sada upućuje Funkciji CAO za usklađivanje na procenu ekoloških i društvenih postupanja MIGA koje se odnose na projekat.

Procena uskađenosti koju sprovodi CAO ustanoviće da li je opravdano sprovesti dalju istragu MIGA-e ili će CAO zatvoriti predmet.

Dodatak A: Proces CAO za postupanje po žalbama



Prema Politici Nezavisnog žalbenog mehanizma (CAO) IFC/MIGA-e, odgovor na primljenu žalbu obično se odvija u dole navedenim fazama:

Korak 1: **Potvrda** prijema žalbe.

Korak 2: **Prihvatljivost**: Utvrđivanje prihvatljivosti žalbe za procenu u okviru mandata CAO (najviše 15 radnih dana).

Korak 3: **Procena**: Procena problema i podrška zainteresovanim stranama da razumeju i odluče da li bi želeli da nađu obostrano prihvatljivo rešenje putem kolaborativnog procesa koji organizuje Funkcija CAO za rešavanje sporova ili će se predmetom baviti Funkcija CAO za usklađivanje koji sprovodi dubinsku analizu IFC/MIGA sa aspekta ekologije i društvenog aspekta. Procena može da traje najviše 90 radnih dana, uz mogućnost produžetka od najviše 30 dodatnih radnih dana ukoliko nakon perioda od 90 radnih dana (1) strane potvrde da je moguće naći rešenje za spor; ili (2) jedna od strana izrazi interesovanje za rešavanje spora pa postoji mogućnost da se s tim složi i druga strana.

Korak 4: **Posredovanje u rešenju**: Ako strane odluče za saradnju, aktivira se Funkcija CAO za rešavanje sporova. Proces rešavanja spora obično se zasniva ili počinje Memorandumom o razumevanju i/ili osnovnim pravilima koje dogovore strane. To može uključivati organizaciju/medijaciju, zajedničko utvrđivanje činjenica ili druge pristupe koji vode dogovoru o poravnanju ili drugim dogovorenim i adekvatnim ciljevima. Glavni cilj ove vrste pristupa rešavanju problema biće rešavanje problema relevantnih za žalbu a koji su identifikovani tokom procene ili procesa rešavanja spora, na način koji je prihvatljiv stranama.

ILI

Procena usklađenosti/Istraga: Ukoliko se strane odluče za istragu, žalba se prenosi na Funkciju CAO za usklađivanje. Žalba se prenosi na Funkciju za usklađivanje kada se proces rešavanja spora završi delimičnim sporazumom ili bez njega. Eksplicitni pristanak za prenos mora dati najmanje jedna strana, osim ukoliko je CAO obavešten o bojaznima od pretnji ili odmazde. Funkcija CAO za usklađivanje ispituje usklađenost IFC/MIGA sa ekološkim i socijalnim strategijama, procenjuje štete s tim u vezi i preporučuje aktivnosti sanacije tamo gde je to prikladno a kroz postupak koji se sastoji od tri faze. Prvo, procena usklađenosti odlučuje o tome da li je opravdano sprovoditi dalju istragu. Procena može trajati do 45 radnih dana, uz mogućnost produžetka za dodatnih 20 radnih dana u izuzetnim okolnostima. Drugo, ukoliko je dalja istraga opravdana, nakon procene sledi detaljna istraga usklađenosti postupanja IFC/MIGA. Izveštaj o istrazi se objavljuje ka oti odgovor IFC/MIGA i akcioni plan za sanaciju nalaza neusklađenosti i nastale štete. Treće, u slučajevima kada su ustanovljene neusklađenosti i nastale štete, CAO vrši nadzor na efikasnim sprovođenjem akcionog plana.

Korak 5: **Monitoring i praćenje**