

REAKTIVIRANJE BROWNFIELD-A U SRBIJI

Jasmina Gligorijević¹

Sažetak

Ulaganja stranih investitora u brownfield lokacije podrazumevaju ulaganja u zemljište i objekte koji su, danas, napušteni ili se minimalno koriste, često izazivajući zagađenja životne sredine. Ove lokacije nalaze se u nekada razvijenim lokacijama u gradskim, industrijskim, prigradskim ili ruralnim područjima. Revitalizacija, odnosno ponovno oživljavanje brownfield lokacija ima pozitivne efekte na mnogim nivoima. Naime, ulaganje investicija u brownfield lokacije doprinosi povećanju ekonomskog razvoja, kroz porast zaposlenosti, investicija i revitalizaciju naselja. Ponovno oživljavanje brownfield lokacija ima i fiskalni uticaj, koji uključuje generisanje novih izvora prihoda lokalne samouprave izvedene kroz strana ulaganja u neproduktivna zemljišta i smanjenje neophodnih ulaganja u infrastrukturu. Osim toga, ulaganje sredstava, kroz brownfield investicije ima povoljan uticaj i na životnu sredinu, čuvajući zemljište od negativnih spoljnih uticaja, smanjenje emisije gasova, poboljšanja kvaliteta vode i slično.

Stimulisanjem stranih investitora da ulažu u brownfield lokacije, gde već postoji tehnička i saobraćajna infrastruktura postala bi velika šansa Republike Srbije, kojom bi se omogućio brži i stabilniji ekonomski rast sa ciljem daljeg uključivanja zemlje u međunarodne integracione procese.

Ključne reči: brownfield investicija, brownfield lokacija, obnavljanje, ciljevi, finansiranje, pravni okvir, rešavanje problema

Abstract: Foreign investment in brownfield sites include investments in land and buildings that are now abandoned or at least used, often causing environmental pollution. These sites are located in formerly developed sites in urban, industrial, suburban or rural areas. Revitalization and revival of brownfield sites has a positive effect on many levels. The venture investment in brownfield sites contributes to the economic development through employment growth, investment and revitalization of the village. The resurgence of brownfield sites has a fiscal impact, which involves the generation of new sources of local government income derived through foreign investment in non-productive land and reduce the necessary investment in infrastructure. In addition, investment funds, through brownfield investment has a favorable impact on the environment, protecting the land from adverse external influences, reduce emissions, improve water quality, and the like.

¹ Doc. dr Jasmina Gligorijević, Banja Luka College

Stimulate foreign investors to invest in brownfield sites, where there is already a technical and transport infrastructure would become a great opportunity of the Republic Serbia, which would allow faster and more stable the economic growth with the aim of further involvement in the country's international integration process.

Keywords: *brownfield investments, brownfield sites, recovery, targets, funding, legal framework, troubleshooting*

UVOD

Strane direktne investicije, kao fenomen međunarodne ekonomije, postale su danas, neizbežan element investicionih i proizvodnih strategija u savremenim državama i preduzećima. „Strane direktne investicije (Foreign Direct Investment -FDI) su osnovni oblik međunarodnog kretanja kapitala, jedan od najatraktivnijih oblika međunarodne saradnje i ostvarivanja razvojnih ciljeva države primaoca.“(Grgurević,N. 2013). U tom smislu, „primarni primaoci stranih ulaganja su zemlje i regioni sa povoljnom lokacijom, koji omogućavaju da se značajno smanje troškovi transporta, imaju dobar pristup tehničke i saobraćajne infrastrukture, relativno visok stepen urbanizacije, koja je bogata kako sirovinama tako i jeftinom a relativno dobro obučenom radnom snagom.“(Pastuszka, S. 2013., 98.)

Jedan od oblika stranih direktnih ulaganja su brownfield investicije. Ove investicije obuhvataju ulaganja u kupovinu zemljišta i postojeće proizvodne ili poslovne objekte od strane kompanija ili vladinih agencija, u cilju pokretanja novog proizvoda ili proizvodne delatnosti. Ovakva zemljišta i objekti nalaze se u područjima koji su izgubili svoj prvobitni način korišćenja ili se vrlo malo koriste. To su obično industrijski (hale, magacini), vojni (kasarne, vojni aerodromi, vojni klubovi) ili poljoprivredni (zadruga, kombinati) objekti sa zemljištem. Dugogodišnje nekorišćenje ovih objekata stvara ekološki, socijalni i estetski problem gradova i velika prepreka transformacije lokalne ekonomije. “Tradicionalni industrijski regioni u jugoistočnoj Evropi predstavljaju neistraženu ekonomsku vrednost. Njihova revitalizacija je odložena i otežana zbog pravne, finansijske i problema zaštite životne sredine. To slabi konkurentnu investicionu poziciju gradova i regiona jugoistočne Evrope kao evropske regije.“ (Lorber,L.,2011,7)

Stimulisanjem investitora da ulažu u postojeće objekte i lokacije gde već postoji prateća infrastruktura, postala bi velika šansa Republike Srbije, „značajan deo stabilizacije, obnove i održivog razvoja zemlje.“(Stojkov,B.). Dobrom investicionom klimom, kao jednim od faktora razvojne strategije zemlje i prepoznavanjem prednosti koje brownfield investicije donose, omogućio bi se ekonomski rast i integracioni tokovi privrede, „sa ciljem uključivanja u globalni sistem poslovanja.“(Simić,J.,2008,18).

BROWNFIELD (SMEĐE) INVESTICIJE

Brownfield investicije, kao oblik direktnih stranih ulaganja, u stvari predstavljaju hibridni model kombinacije akvizicija i greenfield investicija. Formalno, ove investicije su akvizicije, ali suštinski više odgovaraju greenfield investicijama, jer ulagač skoro, u potpunosti, zamenjuje proizvodne pogone, opremu i proizvodnu liniju.

Brownfield investicije, kao oblik direktnih stranih ulaganja, podrazumeva ulaganja u zemljišta i objekte koji su, danas, napušteni ili se minimalno koriste, često izazivaju zagađenja u svojim sredinama, a nalaze se u nekada razvijenim lokacijama u gradskim, industrijskim, prigradskim ili ruralnim prostorima. Ulaganja u neku brownfield lokaciju sastoje se iz dve faze:

- Prva faza, podrazumeva spremanje lokacije za dalju gradnju, odnosno da se kroz projektnu dokumentaciju, odgovarajuće dozvole i saglasnosti od strane organa lokalne samouprave, očiste postojeći objekti i zemljište;
- Druga faza obuhvata izgradnju potpuno novih projekata, odnosno počivne greenfield investicija, koja se mora zasnivati na odgovarajućim urbanističkom planovima i neophodnim dozvolama za gradnju.

Upravo, ova prva faza, sprečava mnoge investitore da prednost, pri ulaganju, daju brownfield investicijama u odnosu na greenfield investicije, s obzirom na velike troškove prve faze. Međutim, postavljaju se pitanja: da li brownfield investicije ipak mogu imati svoje prednosti?

Činjenica je, da brownfield investicije, na kraći rok, ne donose ni investitoru ni zemlji domaćina povećanje proizvodnih kapaciteta, ali na duži rok, ova ulaganja mogu imati iste efekte kao greenfield investicije. Osim toga, Republika Srbija, je suočena sa problemom neodgovarajuće upotrebe zemljišta, koje se ranije koristilo za industriju, železnicu, poljoprivredu, vojsku i dr., tako da se podsticanjem ulagača da investiraju u brownfield lokacije, postiže rešavanje ovih problema i podiže kvalitet životne i radne sredine.

Kako bi se, u potpunosti razumeo pojam brownfield investicija potrebno je taj pojam odvojiti od pojma greyfield investicija, o čijim razlikama se sve češće govori u mnogim razvijenim evropskim državama.

Greyfield investicije obuhvataju ulaganja u ekonomski i tehnički prevažidene objekte i lokacije, „koji nisu toliko propali koliko su “pobedeni“ novijim, većim, savremenijim, bolje rešenim prostorima.“ (Đelić, M.V, 2007.) Prednost ovih objekata i lokacija je njihova strukturalna izgradnja, sa odgovarajućim dozvolama i adekvatnim priključcima za vodu, električnu energiju, grejanje, kanalizaciju. Ove lokacije često imaju i svoje parkinge i priključke na saobraćajnice, odnosno u velikoj meri imaju rešeno pitanje infrastrukture.

Kupovinom privatizovanih društvenih preduzeća investitori dobijaju imovinu radi razvoja drugih projekata, nezavisnih od delatnosti kojom su se ta preduzeća, do privatizacije, bavila.

OBNAVLJANJE BROWNFIELD LOKACIJA

Brownfield investiranje poznato je u evropskim zemljama od 1975. godine, a pojavilo se sa nastankom kriza kod velikih industrijskih preduzeća, posebno u oblastima teške industrije, kao što su preduzeća za preradu uglja, čelika i sl. Brownfield lokacije nastale su, dakle, kao rezultat strukturne promene u društvu i postepeno su postale sastavni deo agende o održivom razvoju. Ovi problemi su se rešavali preorijentacijom proizvodnje u tržišno isplativiju proizvodnju (promena delatnosti uz prekvalifikaciju radne snage) ili potpunom prenamenom takvih lokacija (sportske, turističke, kulturne, zabavne i slične objekte).

U zemljama unutar Evropske unije prihvaćene su razne nacionalne definicije brownfield lokacija koje se obično vezuju za probleme zagađenja, a na osnovu koje se određuje ukupan broj i površina brownfield lokacija. „Najočiglednije primere uticaja definicije na procenu veličine brownfielda predstavljaju Poljska i Rumunija koje ih izjednačavaju sa zagađenim područjima. U ovim zemljama, ukupna površina ovih lokacija iznosi približno 800.000, odnosno 900.000 hektara (2,5% i 3,8% ukupne površine zemljišta). Ovo su, ujedno, i ekstremni slučajevi, budući da u drugim članicama EU braunfilidi zauzimaju između 0,25% i 0,5% zemljišta, što se može uzeti i kao indikativna vrednost kod budućeg inventarisanja braunfield lokacija u Srbiji.“ (Reaktiviranje braunfielda u Srbiji, 2011, 6-7).

Neke zemlje Evropske unije prihvatile su definiciju brownfield lokacija koju je donela organizacija CABERNET (*Concerted Action on Brownfield and Economic Regeneration Network*), koju bi trebalo i Republika Srbija da primenjuje u budućim stratezijskim dokumentima, a koja obuhvata brownfield lokacije koje:

- a) su nastale kao posledica ranijeg korišćenja lokacije i okolnog zemljišta;
- b) su napuštene ili se nedovoljno koriste;
- c) mogu imati stvarne ili pretpostavljene probleme sa zagađenjem;
- d) uglavnom se nalaze u urbanizovanim područjima i
- e) zahtevaju intervenciju kojom bi bili ponovo stavljeni u upotrebu.

Brownfield lokacije mogu imati negativne ekološke, ekonomske i društvene uticaje na zajednicu. U zavisnosti od stanja u kome se nalaze ove lokacije mogu:

- potencijalno naškoditi zdravlju ljudi i životnoj sredini,

- smanjiti vrednost imovine na toj lokaciji, kao i u susednim oblastima,
- negativno uticati na kvalitet života u zajednici,
- smanjiti lokalne mogućnosti zapošljavanja i prihoda od poreza i dr.

Osim toga, negativni uticaji brownfield lokacija mogu se vremenom povećavati.

Brownfield lokacije na teritoriji Republike Srbije razvile su se usled tranzicije, ratom razorenih objekata i neodgovarajuće upravljanje društvenim i privatizovanim preduzećima. „U našoj zemlji, zbog dugotrajnog procesa privatizacije preduzeća i kasnog donošenja Zakona o stečaju, neka od društvenih preduzeća su se „pretvorila” u braunfilde (sa katancima u bravama i obrasla korovom), jer nije bilo jasnog pravnog statusa, investicija u tekuće održavanje objekata i infrastrukture, proizvodnju itd. (Oživljavanje brownfielda u Srbiji, 2008.15) “Postojanje takvih industrijskih lokacija ima niz nepovoljnih učinaka, ne samo na okoliš, već i na društveno-ekonomski razvoj regija i lokalnih jedinica.“ (Đokić,I. i Sumpor,M.2010.,57).

Mnogi autori brownfield lokacije svrstavaju u tri kategorije:

1. brownfield lokacije u tradicionalnim industrijskim oblastima, o kojima je bilo reči,
2. brownfield lokacije u gradskim oblastima, koje u nastale kao rezultat seljenja gradskog stanovništva na periferiji grada (tzv. širenje gradova) i
3. brownfield lokacije u ruralnim područjima, koje su nastale napištanjem privrednih aktivnosti vezanih za poljoprivredu, šumarstvo, rudarstvo i sl.

Kada govorimo o brownfield lokacijama obično se misli na one lokacije u urbanim sredinama. Međutim, to ne znači da ovih lokacija nema u seoskim i malim gradskim opštinama. S obzirom da su ruralne zajednice direktno vezane za prirodne resurse, kao što su šume, rude i vode to su za ova područja više vezana ekološka pitanja koja mogu biti mnogo osetljivija od onih vezanih za urbane sredine. Kategorizacija brownfield lokacija treba da omogućiti prepoznavanje onih lokacija koje imaju najveću šansu za tržišnu komercijalizaciju i privlačenje finansijskih sredstva u njihovu revitalizaciju.

Potencijalni investitori često izbegavaju ulaganja u potencijalne brownfield lokacije, zbog niza ključnih prepreka, koje se mogu odnositi na:

- dodatne troškove novčanih sredstava potrebnih za zaštitu životne sredine oko ovih lokacija;
- teškoće dobijanja finansijskih sredstava iz tradicionalnih izvora razvoja kapitala;
- značajne troškove rušenja i nadogradnje infrastukture;

- strah od regulatornih propisa države i odgovornosti zbog zagađenja okoline koji mogu ostati na lokaciji ili se mogu proširiti;
- protivljenje zajednice koje može produžiti vreme sanacije i time ga poskupeti;
- kompleksnost, neizvesnost i dodatno vreme procesa sanacije povezano sa procesima zaštite životne sredine i razna odobrenja u odnosu na greenfield investicije;
- ograničenja vezana za lokalne informacije, znanje i kapacitet obnavljanja brownfield lokacija.

Kompleksnost pokretanja procesa obnavljanja brownfield lokacija i nepotpuno sagledavanje prednosti brownfield investicija, pokreće usmeravanje razvojne inicijative države prema privlačenju greenfield investicija. Naime, iako mnogi eksperti prioritet daju greenfield investicijama, ostaje činjenica da je ovaj vid investicija izuzetno skup za lokalnu samoupravu zbog ulaganja u nedostajuću infrastrukturu, a uložena sredstva se vrlo sporo vraćaju. „Brojne studije su pokazale da su troškovi razvoja brownfielda veći od greenfielda. Međutim, pozitivna iskustva u Kanadi i SAD su pokazala da se prepreke za brownfield mogu prevazići i da mogu doneti korist kako za investitora tako i za razvoj ekonomije, životne sredine i društvene zajednice u celini.“ (The basics of brownfield redevelopment,5).Upravo zato, šansa za obnovu zapuštenih lokacija je revitalizacija, rehabilitacija ili recikliranje ovih zemljišta i objekata, na profitnoj osnovi, preko brownfield investicija. Ovakav vid investiranja doveo bi do poboljšanja prihoda lokalnih samouprava i stvaranja jake poreske osnove.

Brownfield lokacije čija vrednost zemljišta prelazi troškove sanacije poznate su kao „pozitivna novčana vrednost lokacije“ (The basics of brownfield redevelopment,5). Ove lokacije obično se nalaze u područjima koja imaju visoku potražnju na tržištu i imaju niske do umerene troškove sanacije. Naravno, veoma je bitno voditi računa o onim lokacijama koje imaju nisku vrednost, kako troškovi ulaganja ne bi bili veći od potencijalne dobiti. U tom slučaju, veoma je korisno koristiti englesko iskustvo, prema kome je potrebno ispitati mogućnost podizanja tržišnih vrednosti takvih lokacija, smanjiti očekivane troškove ili izvršiti kombinaciju jednog i drugog.

Osim iznetog, a radi podsticanja investiranja u brownfield lokacije, neophodno je obezbediti pristup većem broju izvora finansiranja, obezbediti veću mogućnost korišćenja javnih sredstava i omogućiti razne vidove olakšica privatnom sektoru kod brownfield investiranja. „Investiranje u brownfields podrazumeva i ulaganje u kvalitetniju životnu i radnu sredinu.“(Simić,J.,2008,18).

CILJEVI BROWNFIELD INVESTIRANJA

Brownfield investicije „obično imaju četiri cilja: čišćenje, pametan rast, revitalizacija naselja i ekonomski razvoj“ (Paull.E.,2008,21). Najmerljiviji cilj brownfield investicija je ekonomski razvoj koji obuhvata povećani broj radnih mesta i investicija. Ove veličine se često koriste za predstavljanje efekata ovog vida investiranja. Međutim, s obzirom da su ovo „sirovi“ pokazatelji privredne aktivnosti oni ne predstavljaju strukturu radnih mesta po kvalitetu, odnosno ne pokazuju razliku između vrsti poslova (stalni, povremeni, novi, zadržani ili izmešteni). Osim toga, ovi pokazatelji ne pokazuju eventualne sekundarne indicije koje uposlenost ljudi može da izazove, posebno na zaštitu prirodne i radne sredine.

Povećane investicije kroz brownfield projekte doprinose unapređenju fiskalnih prednosti, koje se takode mogu javiti kroz četiri kategorie:

- vraćanje neproaktivnog zemljišta na ponovno korišćenje, direktno doprinosi povećanju lokalnih i državnih poreskih prihoda;
- ulaganje u brownfield objekte dovodi do povećanja vrednosti imovine, koje kroz porez na imovinu indirektno povećavaju poreske prihode lokalne samouprave;
- ulaganje u razvoj infrastrukture kroz brownfield investicije mnogo je niže u odnosu na razvoj kroz greenfield ulaganja;
- indirektni uticaj koji imaju ulaganja u brownfield lokacije u odnosu na greenfield ulaganja (revitalizacija brownfield lokacija dovodi do povećanja vrednosti nepokretnosti na susednim lokacijama za 5-15%).

Osim toga, brownfield investicije, u nekim slučajevima mogu postati dodatni katalizator ili okosnica koja stvara pozitivan ambijent za nove investicije, koje dovode do transformacije čitavih naselja i regiona poboljšavajući kvalitet života za građane i zajednicu u kojima se one nalaze. „Većina zemalja u tranziciji je koristila brownfield projekte za finansiranje osnivanja i rad slobodnih zona. Za formiranje slobodnih zona i upravljanje istim potrebni su zakonski preduslovi, kao i sposoban menadžment. Iskustva nekih zemalja pokazuju da razvoj slobodnih zona često nije dao očekivane efekte zbog nedovoljne i restriktivne zakonske regulative, ali i neefikasnosti upravljačkih struktura.“ (Savanović,S.,2008, 43). Međutim, praksa u svetu je pokazala da slobodne zone omogućavaju brzo privlačenje stranih investicija i povećavaju nivo zaposlenosti radne snage, pogotovu “niskoobrazovne populacije, rešavajući na taj način velike probleme neuposlenosti u mnogim zemljama u razvoju. Oko 42 miliona radnika je danas direktno i indirektno uposleno u slobodnim zonama, od kojih u Kini 30 miliona, Meksiku 2 miliona, Srednjem Istoku 700.000, Americi 300.000 i državama u tranziciji 250.000. Di-

rektne strane investicije poslednjih godina beleže manji pad u državama sa razvijenom mrežom slobodnih zona. Promet kroz zone Turske u 2003. godini je bio 11 milijardi dolara, dok je u 2008. godini dostigao sumu od 24,5 milijarde dolara.”(Kostić,D.

U slobodnim zonama (u Srbiji ih ima 13) se mogu obavljati sve vrste poslovanja i industrijskih aktivnosti, kao što je proizvodnja, skladištenje, pakovanje, trgovina, bankarstvo i osiguranje. Prema zakonskoj regulativi Republike Srbije slobodne zone mogu osnivati i njima upravljati i domaće i strane kompanije. Zarade i prihodi, koje se ostvare unutar slobodne zone, mogu se slobodno, bez prethodnog odobrenja, bez naplate bilo kakvih poreza, carina ili taksi, transferisati u bilo koju državu, uključujući i Srbiju Na ovaj način stvaraju se ogromne mogućnosti za saradnju domaćih i stranih industrija. Upravo, slobodne zone treba iskoristiti za privlačenje stranih investicija, promovišući prednosti i olakšice koje omogućava poslovanje u slobodnim zonama.” **Poslovanjem u slobodnim zonama, investitoru se obezbeđuju specijalne olakšice i povlašćeni poreski režim (oslobođenje od PDV-a i carine na uvoz sirovina i materijala namenjenim proizvodnji robe za izvoz, mašina, opreme i građevinskog materijala).”**(Siepa).

Ulaganjem kapitala privatnog sektora zajedno sa određenim ulaganjima lokalne samouprave i njihovog zajedničkog preuzimanja rizika za uloženi kapital, razvijanje novih slobodnih zona kroz brownfield investicije, dalo bi značajan doprinos u rešavanju problema privrednog razvoja Republike Srbije.”80% brownfield lokacija zahteva javne subvencije u cilju podsticanja privatnih investicija. Naravno, nivo subvencija neophodan da se iskoristi privatni novac može biti veliki ili mali što zavisi od veličine projekta.” (Paull.E.,2008,22).

Ulaganje u brownfield lokacije može otvoriti pristup lokalnoj zajednici i za nekomercijalne projekte, kao što su parkovi, javne gradske površine, saobraćajnice i stambeni objekti, a koje se zbog blizine centru grada ne bi mogli koristiti kao proizvodni kapaciteti.

FINANSIRANJE BROWNFIELD LOKACIJA

Za revitalizaciju i ponovno korišćenje brownfield lokacija potrebne su investicije. S obzirom da Republika Srbija ima hroničnu nestašicu kapitala, sredstva za ove namene ne mogu da se koriste iz nacionalnih fondova. Nedostajuća sredstva moraju se nadoknaditi kroz angažovanje privatnog kapitala i privatnih investitora.

Braunfield lokacije iziskuju razne oblike javnih intervencija kako bi se uklonile prepreke za njihov razvoj i pokrenuo proces njihovog novog načina korišćenja. Složenost rešavanja brownfield lokacija, neizvesnost, troškovi

povezani sa njihovom rekonstrukcijom i ponovnim korišćenjem, a posebno povećani rizici odvrćaju privatni kapital od direktnih finansijskih ulaganja. U tom smislu, a radi prevazilaženja ovih problema potrebno je uspostaviti javno-privatno partnerstvo između privatnih investitora i države. „Javno-privatno partnerstvo...predstavlja novinu u srpskoj normativnoj i privrednoj praksi, sa porastom tražnje za privatnim izvorima i finansiranja izgradnje nove javne infrastrukture i ulaganja u dobra u opštoj upotrebi, kao i za obezbeđivanjem kvalitetnih usluga od opšteg interesa u uslovima nedovoljnih budžetskih sredstava.“ (Stanković, B. & Vignjević-Đorđević, N., 2013, 286).

Prema Zakonu o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama Republike Srbije (Sl.list RS, 88/2011), javno-privatno partnerstvo može biti institucionalno ili ugovoreno. Kod institucionalnog partnerstva međusobni odnos javnog i privatnog partnera zasniva se na osnivačkom ulogu u novoosnovanom privrednom društvu ili sticanju vlasničkog uloga, odnosno dokapitalizaciji privrednog društva (čl. 9 Zakona), dok se kod ugovornog partnerstva međusobni odnos javnog i privatnog partnera uređuje ugovorom (čl.8 Zakona). Na ovaj način država može, s jedne strane, da generiše ekonomsku aktivnost i poboljša socijalne i ekološke uslove, a sa druge strane da minimizira pritisak na javne finansije.

Sprovođenjem javno-privatnog partnerstva država postaje partner u podeli rizika, koji se ispoljava kroz razne oblike javnih intervencija, kao što su:

- kreiranje pravnog okvira;
- obezbeđenje potrebne infrastukture (putevi, željeznica, luka, struja, voda, kanalizacija,
- telekomunikacije itd.);
- utvrđivanje tačne namene brownfield lokacije (npr. za parkove, stanovanje, rekreaciju, kulturne, turističke i druge sadržaje);
- obezbeđenje pogodnih fiskalnih uslova;
- uspostavljanje ekoloških standarda;
- određivanje nivoa odlučivanja (državni, regionalni ili lokalni);
- obezbeđivanje neformalne pomoći pri konsolidaciji zemljišta;
- fleksibilnije izdavanje neophodnih dozvola i
- sprovođenje donete strategije na svim nivoima.

PRAVNI OKVIR KAO JEDAN OD USLOVA ZA PRIVLAČENJE BROWNFIELD INVESTICIJA

Institucionalne slabosti mogu dovesti do prepreka pri odlučivanju stranih investitora da ulažu u brownfield lokacije. Njihovo prevazilaženje se može postići ako se posebna pažnja posveti izgradnji i rekonstrukciji pravnog

okvira u zemlji domaćinu. „Najveći problemi i česti razlozi zbog kojih se investitori ne odlučuju za ulaganje svojih sredstva u našoj zemlji jesu ozbiljni imovinsko-pravni problemi. Naime, investitorima nije lako objasniti „pravo korišćenja na građevinskom zemljištu u državnoj (neretko ponegde i u društvenoj) svojini“, zakup zemljišta na 99 godina od lokalne samouprave, sudbinu nacionalizovane imovine i ostale zahteve koji prate izgradnju objekata (prenamena zemljišta i objekata itd).“ (Isailović, I. 2008).

Prvo, jača zaštita svojinskih prava sugerise manju verovatnoću ulagača da naiđe na probleme prilikom ulaganja svojih sredstava. Zaštita imovinskih prava „uključuje, pre svega, odsustvo opasnosti od eksproprijacije, nezavisnost i nepotkupljivost sudstva i sposobnost pojedinaca i firmi da sprovede ugovore.“ (Estrin & Meyer, 2011, 14). Ukoliko se investitori suočavaju sa značajnim problemima u bilo kojoj od ovih oblasti očekivaćemo njihovo manje interesovanje za brownfield investicije.

Drugo, transparentnost u smislu efikase i nepotkupljive birokratije je jedan od glavnih problema u zemljama u razvoju. Nerešavanje ovog problema dovodi do povećanja troškova prilikom brownfield investiranja tako da investitori obično izbegavaju da ulažu u ove zemlje.

Treće, prepreke za osnivanje novih preduzeća (restriktivni regulatorni režim, administrativne barijere) su glavna prepreka razvoju privatnog sektora u ekonomijama u razvoju. Ukoliko se omogući osnivanje novih preduzeća pod tržišno orjentisanim uslovima bez suvišne i nepotrebne „papirologije“, više će i stranih investitora naći svoje atraktivne lokacije. Tu, pre svega, treba prevazići administrativno i istorijsko nasleđe vezano za državno i društveno vlasništvo. U ekonomiji, kao što je srpska, u kojoj dominiraju suštinski problemi jedini put ka rešavanju tih problema je izmena, dopuna i implementacija Zakona o stečaju, Zakona o privatizaciji i Zakona o planiranju i izgradnji, koji direktno ili indirektno mogu uticati na strategiju privlačenja stranih investicija, a posebno na brownfield investicije.

Četvrto, kao još jedan od problema sa kojima se suočavaju strani investitori kod brownfield investicija je vezan za radnu snagu. Prilikom restrukturiranja kupljenih preduzeća radi sprovođenja novog načina organizacije preduzeća koje investitori sprovedu, mogu se javiti potrebe za otpuštanjem viška radnika. Ako žele da otpuste radnike investitori moraju da to učine prema pravilima zapošljavanja i rada zemlje u kojoj oni rade. „U nekim zemljama, zaposleni mogu biti otpušteni gotovo bez troškova. Ipak, u drugim zemljama troškovi otpuštanja se povećaju kroz formalne institucije kao što je isplata propisanih otpremnina ili kroz neformalne institucije, kao što su moralni pritisci od strane medija ili sindikata.“ (Estrin & Meyer, 2011, 11-12). Visoki troškovi otpuštanja radnika radi sprovođenja restrukturiranja preduzeća, mogu odvratiti brownfield investitore da odustanu od ovih ulaganja i okre-

nu se alternativnim vidovima investiranja (greenfield investicije). Radi prevazilaženja ovih problema Republika Srbija bi trebalo da izvrši izmenu i dopunu Zakona o radu i prilagodi rešenja iz ove oblasti odgovarajućim rešenjima iz privrednih sistema zemalja Evropske unije.

Zakonska regulativa na nacionalnom nivou trebalo bi da bude osnova, a da se materija o brownfield lokacijama razradi podzakonskim aktima kojima bi se olakšao rad i lokalne zajednice i investitora. „Savremeno društvo i privreda od lokalne samouprave traže da se značajnije uključi u sve sfere života u cilju zadovoljenja interesa lokalnog stanovništva... Lokalna zajednica na takav način postaje aktivni učesnik u kreiranju sopstvene sudbine i suočava se s brojnim izazovima koji često prevazilaze lokalni značaj. Promene na tom planu kod nas su odraz procesa koji menja Evropu.”(Novaković, D., Dedeić, P., Brnjas, Z. 2014, 46)

REŠAVANJE PROBLEMA BROWNFIELD LOKACIJA

Skoro sve evropske zemlje prepoznale su efektivnost korišćenja zemljišta i evidentiranje ekološkog zagađenja lokacija kao pitanja od nacionalnog interesa. Ove lokacije predstavljaju poseban izazov za nacionalne i regionalne politike koje treba da “olakšaju reintegraciju saniranih lokacija u tržište nekretnina i da obezbede njihovu ponovnu ekonomsku korist.” (Lorber, L., 2011, 8). U tom smislu, Evropska unija je donela svoje direktive kroz usvajanje *European Spatial Development Perspectives* 1999. godine. Interesovanje Evropske unije za oblast brownfield lokacija potvrđeno je ovim neformalnim instrumentima kojima se ističu ciljevi i principi prostornog planiranja evropskog prostora.

Novijim dokumentom *Territorial Agenda* iz 2007. godine potvrđuje se potencijalno interesovanje za korišćenje brownfield lokacija privatnih investitora, lokalnih organa uprave i predstavnika određenih ministarstava. Ovim dokumentom naglašeni su problemi koji dovode do toga da brownfield lokacije mogu ostati neiskorišćene, a to su sledeći problemi:

- odsustvo jedinstvene evidencije lokacija sa kritičnim parametrima,
- odsustvo analitičkih instrumenata i principa za utvrđivanje prioriternih investicija u brownfield lokacije,
- nedovoljni finansijski instrumenti i podsticaji za rešavanje imovinskih odnosa, kao i za rešavanje raznih ekoloških opterećenja,
- nedovoljna transparentnost i dvojaka pravna tumačenja (ova pravna problematika zadire u više društvenih oblasti).

U praksi mnogih evropskih zemalja dešavalo se da su izvršena velika investiciona ulaganja u brownfield lokacije koje nisu dale željene efekte ili je

davanje podrške nekim brownfield lokacijama prouzrokovalo stvaranje novih brownfield lokacija na drugim mestima. Iskustva drugih zemalja trebalo bi da budu pouka kako pristupiti rešavanju ovih problema.

Osnovne prepreke za rešavanje brownfield lokacija na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, a koje ističu mnogi stručnjaci su:

- nedostatak i nedovoljna edukacija aktera koji treba da podstaknu rešavanje ovog problema;
- nedovoljna informisanost i razmena informacija;
- neiskustvo u navedenoj problematici;
- nedovoljno razumevanje suštine problema brownfield lokacija (njihov ekonomski, socijalni, ekološki aspekt),
- kao i nizak nivo političkog angažovanja za ponovno korišćenje ovih lokacija

Naravno, jednoobrazno uputstvo po pitanju brownfielda ne postoji. Rešavanje problema brownfield lokacija trebalo bi nalaziti u prioritetima, programima, strategijama, pravnom okviru i podršci investiranja, uz razmenu iskustva sa zemljama koje su takve probleme rešavali, pilot projekte i stalnu edukaciju. "U ukupnom broju inostranih investicija tokom prethodnih deset godina učešće brownfield projekata ne prelazi 10 odsto, ogromna većina propalih socijalističkih preduzeća nije našla svoje kupce, efekti prodaje vojne imovine mere se sa jedva nekoliko desetina miliona evra i to ako se uračuna i njeno ustupanje kroz kompenzaciju, a malobrojni su i slučajevi prenamene objekata socijalne infrastrukture." (Reaktiviranje brownfielda, 2011, 27).

Veoma je svrsishodno istaći da *Američki Institut za transport i razvojne politike*, ogranak za Evropu (ITDP Europe) ima višegodišnje iskustvo u promovisanju korišćenja brownfield lokacija, posebno u zemljama Centralne Evrope, Češkoj, Poljskoj i Slovačkoj. *Fondacija Rockefeller Brothers* finansira prvu fazu projekta Recikliranje građevinskog zemljišta u Srbiji (Recycling urban land in Serbia) koji ITDP Europe sprovodi uz pomoć lokalnih partnera Palgo centra iz Beograda i Stalne konferencije gradova i opština. Cilj ovog projekta je da podrži održivi urbani razvoj u Srbiji kroz promociju korišćenja brownfield lokacija čija je problematika marginalizovana u poslednjoj deceniji, upravo kada njeni negativni efekti dolaze do maksimuma.

Uspešnost u rešavanju brownfield lokacija u svim ekonomijama zasniva se na saradnji i partnerstvu između javnog i privatnog sektora. Za implementaciju brownfield projekata koji uključuju javno-privatno partnerstvo, moguće je dobiti podršku iz predpristupnih fondova Evropske unije kao i pomoć Svetske banke. Naime, Svetska banka svojim analitičkim i savetodavnim uslugama koje obuhvataju istraživanje, analizu, tehničku pomoć, savetovanja o ekološkim propisima i njihovo sprovođenje u praksi, a na bazi

donacija ili finansiranja kroz projektne zajmove može pomoći u dizajniranju rešavanja problema brownfield lokacija.

Veliki broj projekata brownfield lokacija u Evropi, koji su završeni ili su u fazi realizacije, upravo su pod okriljem Svetske banke, a neki od njih su:

- U Rumuniji je u toku obiman program, u kome je već 200 od 540 neprofitabilnih rudnika zatvoreno i u kojima se radi na temeljnom čišćenju radi zaštite životne sredine i njihovog pripremanja za alternativno ekonomsko korišćenje;
- Pilot program u Bugarskoj u saradnji sa vladom Bugarske radi na sanaciji zagađenja i poboljšanja uslova životne sredine u velikom preduzeću MDK Topionica, od koga se očekuje da olakša privatne investicije u ovoj kompaniji i da povoljno utiče na dalju zaštitu životne sredine;
- Izvršena je procena poluostrva Abšeron u Azerbejdžanu, koja ukazuje na kontaminaciju oko glavnog grada Baku, koja predstavlja ozbiljne prepreke za dalji razvoj grada, tako da je sanacija postojećeg brownfielda imperativ zbog ekoloških, socijalnih i ekonomskih razloga;
- U priobalnom gradu Rijeci u Hrvatskoj, započet je 2009. godine projekat koji omogućava izmeštanje delatnosti skladištenja iz priobalne lokacije kako bi se ona oslobodila za javnu i/ili komercijalnu svrhu. (The management of brownfield redevelopment, 2010, 82-83).

ZAKLJUČAK

Brownfield lokacije predstavljaju svojevrsan izazov za lokalne, regionalne i nacionalne politike kako bi se nekorisni i zapušteni objekti i zemljišta revitalizovali i ponovo učinili upotrebljivim i korisnim. Na rešavanje problema brownfield lokacija utiču: ekološki, sociološki, ekonomski, tehnički i arhitektonsko-urbanistički faktori, tako da ovom složenom problemu treba pristupiti na multidisciplinovan način, uključujući veliki broj stručnjaka iz raznih društvenih oblasti: ekonomiste, pravnike, geologe, arhitekte, ekologe i dr.

Osnovni problem pri rešavanju brownfield lokacija je nedostatak sistemskog pristupa ovom problemu koji treba rešavati postupno, rešavajući neke osnovne probleme u našoj zemlji kao što su: uspostaviti jedinstvenu bazu podataka sa svojstvima brownfield lokacija, modernizovati zastareli katastar i zemljišne knjige sa nejasnim vlasničkim strukturama, definisati standardne procedure za ulazak brownfield investitora, podići nivo svesti o zaštiti životne sredine, kao i institucionalni kapacitet lokalnih samouprava. Pored ovoga, bilo bi korisno uvesti neke nove fiskalne i poreske instrumente koji bi omogućili veće privlačenje investitora da ulažu u brownfield lokacije i koji bi omogućili veću kontrolu efekata ovih ulaganja na životnu sredinu. Ukoliko se ove mere ne spro-

vedu doći će do opšteg zanemarivanja brownfield lokacija, a time i smanjenja zainteresovanosti stranih investitora za ulaganja u ove lokacije.

Iskustva razvijenih zemalja kod kojih je ovaj proces započeo početkom osamdesetih godina prošlog veka, a nastao je kao rezultat urbanog širenja i neefikasnog korišćenja zemljišta, mogu poslužiti kao primeri za uspešnu revitalizaciju brownfield lokacija u zemljama u tranziciji pa i našoj zemlji. .

Republika Srbija, kao tranzicijska zemlja, mora da prilagodi svoju institucionalnu regulativnu odgovarajućim rešenjima iz privrednih sistema zemalja Evropske unije kako bi postala što privlačnija stranim investitorima. Uključivanje naše zemlje u međunarodne integracione procese otvara mogućnost bržeg i stabilnijeg rasta ekonomije. U tom smislu, uloga stranih direktnih investicija, a posebno brownfield investicija može biti neprocenjiva i šansa koju ne bismo trebali olako pustiti.

LITERATURA:

1. Danilović, K., Stojkov, B., Zeković, S., Gligorijević, Ž., Damjanović, D. (mart, 2008), Priručnik za donosiocce odluka i profesionalce, Oživljavanje brownfielda u Srbiji, Beograd: PALGO centar;
2. Đelić, M. V. (03.11.2007), Urbano planiranje i investicije u nekretnine u Srbiji („brownfield“ ili „greyfield“ investicije), Beograd, AG Nekretnine;
3. Đokić, I. i Sumpor, M. (kolovoz, 2010), Mogućnosti obnavljanja brownfield lokacija u Hrvatskoj, Zagreb: Ekonomski institut, Privredna kretanja i ekonomska politika, Vol. 20 No. 123, (57-86);
4. Estrin, S. & Meyer, E. K. (August, 2011), Brownfield Acquisitions: A Reconceptualization and Extension, Berlin: Management International Review, Volume 51, Issue 4 (483-509);
5. Grgurović, N. (april, 2013). Uticaj direktnih stranih investicija na zemlje u tranziciji, Banja Luka: Univerzitet za poslovni inženjering i menadžment, Analiza poslovne ekonomije, God. 5, br. 8 (17-24);
6. Isailović, I. (avgust, 2008) Uslovi za nove investicije, Beograd: Capital media, Magazin profit, br. 5;
7. Kostić, D. Iskristiti pogodnosti industrijskih parkova i slobodnih zona - kako se odreći poreza a privući investitore, povećati zaposlenost i državne prihode? preuzeto sa sajta: <https://www.google.rs/#q=iskristiti+pogodnosti+industrijskih+parkova>;
8. Lorber, L. (2011), Interdisciplinary methodological approach to the process of brownfield revitalisation of traditional industrial areas, Ljubljana: Revija za geografiju - Journal for Geography, 6-1, (7-22);
9. Novaković, D., Dedeić, P., Brnjas, Z. (2014) Industrijska zona kao instrument lokalne samouprave u privlačenju direktnih investicija, Novi Pazar: Pravneteme, Godina 1, Broj 1 (43-56);
10. Paull, E., (July, 2008) The environmental and economic impact of brownfields redevelopment, Washington: Northeast-Midwest Institute;
11. Pastuszka, S. (2013) Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w regionie świętokrzyskim w latach 2005-2011, Warszawa: Gospodarka narodowa, Nr 10/2013, (93-115);
12. Savanović, S. (2009), Brownfield i greenfield projekti, Banja Luka: Finansiranje lokalnog razvoja, Agencija za razvoj preduzeća Eda;
13. Simić, J. (2008), Investicije u savremenoj svetskoj privredi, Novi Sad: Visoka poslovna škola strukovnih studija, Škola biznisa, naučno-stručni časopis, No 3 (18-23);

14. Slobodne zone Republike Srbije, preuzeto sa sajta: <http://siepa.gov.rs/sr/index/investirajte/slobodne-zone.html>;
15. Stanković, B.& Vignjević-Đorđević, N. (decembar,2013), Javno-privatno partnerstvo i koncesije, kao posebni oblici stranih ulaganja u Srbiji, Banja Luka: Časopis za ekonomiju i tržišne komunikacije, God./Vol. 3 Br./No. 2 (285-298),
16. Stojkov, B. Puna usta greenfieldinvesticija, brownfield zaboravili ili nikad ni čuli, preuzeto sa sajta: http://www.vibilia.rs/srpski/izvestaj/0508/grin_091007.pdf,
17. The basics of brownfield redevelopment, preuzeto sa sajta:www.brownieldrenewal.gov.bc.ca,
18. The management of brownfield redevelopment, A Guidance Note (March 8th,2010) World bank, Europe and Central Asia Region, Sustainable Development Department;
19. Zakon o javno privatnom partnerstvu i koncesijama, „Sl. glasnik RS”, br. 88/2011