NACIONALNA ALIJANSA ZA LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ

NALED

NATIONAL ALLIANCE FOR LOCAL ECONOMIC DEVELOPMENT

REVITALIZACIJA BRAUNFILD LOKACIJA U SRBIJI
Analiza pravnog okvira, primeri najbolje prakse i preporuke za unapređenje

Beograd, januar 2016. godine

Štampanje, izradu i distribuciju ove publikacije omogućio je američki narod posredstvom Agencije Sjedinjenih Američkih Država za međunarodni razvoj (USAID). Nacionalna Alijansa za Lokalni Ekonomski Razvoj (NALED) je u potpunosti odgovorna za sadržaj ove publikacije, koji ne mora nužno odražavati stavove USAID-a ili vlade Sjedinjenih Američkih Država

SADRŽAJ

PRAVNI IZVORI 4
UVOD 7
1. DEFINICIJA BRAUNFILDA I REGULATIVA 7
2. UTICAJ PROSTORNOG I URBANISTIČKOG PLANIRANJA NA REVITALIZACIJU 8
3. ULOGA NEZAVISNIH AGENCIJA 13
4. REGISTAR BRAUNFILD LOKACIJA 13
5. PROBLEM SVOJINSKOPRAVNIH ODNOSA 17
6. EKSPROPRIJACIJA 20
7. PRETVARANJE PRAVA KORIŠĆENJA U PRAVO SVOJINE NA GRAĐEVINSKOM ZEMLJIŠTU 21
8. IZDAVANJE DOZVOLA ZA IZVOĐENJE GRAĐEVINSKIH RADOVA 24
9. VOJNI BRAUNFILDI 25
10. PRIVATIZACIJA 28
11. STEČAJ 32
12. PODSTICAJI I OLAKŠICE NA REPUBLIČKOM NIVOU 34
13. LOKALNI PODSTICAJI I OLAKŠICE 37
14. POGODNOSTI REŽIMA POSLOVANJA U SLOBODNIM ZONAMA 39
15. JAVNO-PRIVATNA PARTNERSTVA I BRAUNFILDI 41
16. KONTROLA DRŽAVNE POMOĆI 44
17. ODOBRENJE KOMISIJE ZA ZAŠTITU KONKURENCIJE ZA SPROVOĐENJE KONCENTRACIJE 45
18. BRAUNFILDI I ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE 46
19. ZAŠTITA KULTURNOG NASLEĐA 50
ZAKLJUČNE PREPORUKE 53

PRAVNI IZVORI

- Zakon o prostornom planu Republike Srbije od 2010. do 2020. godine (*Sl. gl. RS*, br. 88/10)
- Strategija prostornog razvoja RS 2009-2013-2020, Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja/Republička agencija za prostrono planiranje, Beograd, 2013
- Zakon o javnoj svojini (*Sl. gl. RS*, 72/11, 88/13, 105/14)
- Zakon o planiranju i izgradnji (*Sl. g. RS*, br. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11, 121/12, 42/13, 50/13, 54/13, 98/13, 132/14, 145/14)
- Odluka Ustavnog suda, br. I Uz-68/2013, od 10.10.2013. godine (*Sl. gl. RS*, br. 98/13)
- Zakon o plovidbi i lukama na unutrašnjim vodama (*Sl. gl. RS*, br. 73/10, 121/12, 18/15)
- Zakon o eksproprijaciji (*Sl. gl. RS*, br. 53/95, *Sl. l. SRJ*, br. 16/01, *Sl. gl. RS*, br. 23/01, 20/09, 55/13)
- Zakon o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu (*Sl. gl. RS*, br. 64/15)
- Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima eksproprijacije i izdavanja građevinske dozvole radi realizacije projekta „Beograd na vodi" (*Sl. gl. RS*, br. 34/15, 103/15)
- Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju (*Sl. gl. RS*, br. 72/11, 108/13, 142/14, 88/2015 - odluka US)
- Zakon o osnovama svojinskopravnih odnosa (*Sl. l. SFRJ*, br. 6/80, 36/90, *Sl. l. SRJ*, br. 29/96, *Sl. gl. RS*, br. 115/05)
- Zakon o prometu nepokretnosti (*Sl. gl. RS*, br. 93/14, 121/14, 6/15)
- Zakon o privatizaciji (*Sl. gl. RS*, br. 83/14)
- Zakon o stečaju (*Sl. glasnik RS*, br.104/09, 99/11, dr. zakon 71/12, 83/14)
- Zakon o Fondu za razvoj Republike Srbije (*Sl. gl. RS*, br. 36/09, 88/10, 119/12, 5/15)
- Program Fonda za razvoj Republike Srbije za 2015. godinu (*Sl. gl. RS*, br. 9/15, 33/15, 78/15)
- Zakon o Agenciji za osiguranje i finansiranje izvoza Republike Srbije (*Sl. gl. RS*, br. 61/05, 88/10).
- Zakon o regionalnom razvoju (*Sl. gl. RS*, br. 51/09, 30/10, 89/15);
- Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine (www.srbija.gov.rs/extfile/sr/63580/strategija_regionalnog_razvoja177a.zip, 3.01.2015)
- Zakon o porezu na dobit pravnih lica (*Sl. gl. RS*, br. 25/01, 80/02, 43/03, 84/04, 18/10, 101/2011, 119/12, 47/13, 108/13, 68/14, 142/14)
- Zakon o porezu na dohodak građana (*Sl. gl. RS*, br. 24/01, 80/02, 135/04, 62/06, 65/06, 10/07, 7/08, 7/09, 31/09, 44/09, 3/10, 18/10, 4/11, 50/11, 91/11 (Odluka Ustavnog suda), 7/12, 93/12, 114/12 (Odluka Ustavnog suda), 8/13, 47/13, 48/13, 108/13, 6/14, 57/14, 68/14, 5/15, 112/12)
- Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje (*Sl. gl. RS*, br. 84/04, 61/05, 62/06, 7/08, 5/09, 7/09, 3/10, 4/11, 52/11, 101/11, 7/12, 8/13, 47/13, 108/13, 6/14, 57/14, 68/14, 5/15, 112/15)
- Zakon o porezima na imovinu (*Sl. gl. RS*, br. 26/01, 45/02 (Odluka Saveznog ustavnog suda), 80/02, 135/04, 61/07, 5/09, 101/10, 24/11, 78/11, 57/12 (Odluka Ustavnog suda), 47/13, 68/14)
- Zakon o lokalnoj samoupravi (*Sl. gl. RS*, br. 129/07, 83/14)
- Zakon o finansiranju lokalne samouprave (*Sl. gl. RS*, br. 62/06, 47/11, 93/12, 99/13, 125/14, 95/15)
- Zakon o slobodnim zonama (*Sl. gl RS*, br. 62/06)
- Zakon o porezu na dodatu vrednost (*Sl. gl RS*, br. 84/04, 86/04, 61/05, 61/07, 93/12, 108/13, 6/14, 68/14, 142/14, 5/15, 83/2015)
- Strategija razvoja slobodnih zona u Republici Srbiji za period od 2011. do 2016. godine (*Sl. gl RS*, br. 22/11)
- Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama (*Sl. gl.* RS, br. 88/11)
- Zakon o javnom dugu (*Sl. gl. RS*, br. 61/05, 107/09, 78/11, 68/15)
- Zakon o javnim nabavkama (*Sl. gl. RS*, br. 124/12, 14/15, 68/15)
- Zakon o zaštiti konkurencije (*Sl. gl. RS*, br. 51/09, 95/13)

- Zakon o kontroli državne pomoći (*Sl. gl. RS*, br. 51/09)
- Uredba o načinu i postupku prijavljivanja državne pomoći (*Sl. gl. RS*, br. 13/10)
- Uredba o pravilima za dodelu državne pomoći (*Sl. gl. RS*, br. 13/10, 100/11, 91/12, 37/13, 97/13 i 119/14)
- Pravilnik o metodologiji izrade godišnjeg izveštaja o dodeljenoj državnoj pomoći (*Sl. gl. RS*, br. 3/11)
- Zakon o zaštiti životne sredine (*Sl. gl. RS*, br. 135/04, 36/09, dr. zakon i 43/11)
- Zakon o volontiranju (*Sl. gl. RS*, br. 36/10)
- Zakon o kulturnim dobrima (*S. gl. RS*, br. 71/94, 52/11, 99/11)
- Zakon o obnovi kulturno-istorijskog nasleđa i podsticanju razvoja Sremskih Karlovaca (*Sl. gl. RS*, br. 37/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/05)
- Zakon o kinematografiji (*Sl. gl. RS*, br. 99/11, 2/12, 46/14)
- Uredba o uslovima, načinu i postupku pod kojim se građevinsko zemljište u javnoj svojini može otuđiti ili dati u zakup po ceni manjoj od tržišne cene, odnosno zakupnine ili bez naknade, kao i uslove, način i postupke razmene nepokretnosti (*Sl. gl. RS*, br. 61/15, 88/15)
- Uredba o o uslovima i načinu pod kojima lokalna samouprava može da otuđi ili dâ u zakup građevinsko zemljište po ceni, manjoj od tržišne cene, odnosno zakupnine ili bez naknade (*Sl. gl. RS*, br. 13/10, 54/11, 21/12, 121/12)
- Uredba o uslovima, načinu i postupku otuđenja ili davanja u zakup građevinskog zemljišta u javnoj svojini Republike Srbije, odnosno autonomne pokrajine (*Sl. gl, RS*, br. 67/11, 85/11, 23/12, 55/12)
- Uredba o uslovima i načinu privlačenja direktnih investicija (*Sl. gl. RS*, br. 28/15)
- Uredba o utvrđivanju Programa implementacije Prostornog plana Republike Srbije od 2010. do 2020. godine, za period od 2011. do 2015. godine (*Sl. gl. RS*, br. 102/11)
- Uredba o utvrđivanju Programa implementacije Regionalnog prostornog plana opština Južnog pomoravlja za period do 2018. godine (*Sl. gl. RS*, br. 4/15)
- Uredba o utvrđivanju Programa implementacije Regionalnog prostornog plana Timočke krajine za period do 2018. godine (*Sl. gl. RS*, br. 17/15)
- Generalni plan Beograda 2021. (*Sl. l. grada Beograda*, br. 27/03, 25/05, 34/07, 63/09, 70/14)
- Generalni urbanistički plan Niša 2010-2015 (*Sl. l. Grada Niša*, br. 43/11)
- Prostorni plan administrativnog područja Grada Niša (*Sl. l. Grada Niša*, br. 45/11)
- Generalni urbanistički plan Valjeva (*Sl. gl. Grada Valjeva*, br. 5/13)
- Prostorni plan Grada Valjeva (*Sl. gl. Grada Valjeva*, br. 3/11 – sveska 3)
- Uredba o utvrđivanju regionalnog prostornog plana za područje Kolubarskog i Mačvanskog upravnog okruga (*Sl. gl. RS*, br. 11/15)
- Prostorni plan Grada Subotica (*Sl. l. Grada Subotice*, br. 16/12)
- Prostorni plan Grada Zrenjanina (*Sl. l. Grada Zrenjanina*, br. 11/11)
- Prostorni plan Grada Leskovca (*Sl. gl. Grada Leskovca*, br. 12/11)
- Generalni urbanistički plan Leskovca od 2010. god. do 2020. god. (*Sl. gl. Grada Leskovca*, br. 4/13)
- Odluka o podsticajnim merama za revitalizaciju Starog Pančeva (*Sl. l. grada Pančeva*, br. 20/11, 5/12)
- Odluka o utvrđivanju Programa za rešavanje viška zaposlenih u postupku privatizacije za 2015. godinu (*Sl. gl. RS*, br. 9/15)
- Odluka o utvrđivanju Programa za rešavanje viška zaposlenih u procesu racionalizacije, restruktuiranja i pripreme za privatizaciju (*Sl. gl. RS*, br. 64/05, 89/06, 85/08, 90/08, 15/09, 21/10, 46/10, 9/11, 6/12, 63/13, 21/14, 129/14)
- Nacionalni akcioni plana zapošljavanja za 2016. godinu (*Sl. gl. RS*, br. 82/15)
- Pokrajinski akcioni plan zapošljavanja u Autonomnoj pokrajini Vojvodini za 2015. godinu, http://www.spriv.vojvodina.gov.rs/images/KONKURSI/ZAPOSLJAVANJE/PAPZ_2015.pdf, 3.04.2015.
- Pravilnik o kriterijumima, načinu i drugim pitanjima od značaja za sprovođenje mera aktivne politike zapošljavanja (Sl. gl. RS, br. 102/2015)

- Zaključak Vlade Republike Srbije 05 Broj: 46-3622/2006-3 od 22. juna 2006. godine, kasnije dopunjen Zaključkom Vlade 05 Broj: 464-4138/2010-1 od 3. juna 2010. godine i 05 Broj 464-2885/2011 od 21. aprila 2011. godine (Master plan, http://www.mod.gov.rs/master_plan/index.php, 20.03.2015)
- Uredba o podsticajima investitoru da u Republici Srbiji proizvodi audiovizuelno delo (*Sl. gl. RS*, br. 72/15)

UVOD

Najvidljivije posledice deindustrijalizacije, vojnih reformi i privatizacije predstavljaju napušteni, odnosno zapušteni i neiskorišćeni objekti. Reč je o braunfild lokacijama, koje su 1) nastale kao posledica prethodnog korišćenja lokacija ili okolnog zemljišta, 2) napuštene ili nedovoljno iskorišćene, 3) uglavnom u urbanim područjima, 4) mogu imati problem sa zagađenjem i 5) zahtevaju intervenciju kako bi se mogle ponovo koristiti.[1] Na teritoriji Republike Srbije nalazi se veliki broj ovakvih objekata, koji su delovi nekadašnjih kombinata, industrijsih zona, zatvorenih društvenih preduzeća sa dobrim položajem, često u samom gradskom centru. Osim nabrojanih lokacija, u braunfilde se ubrajaju i nehigijenska naselja, neuređena rečna priobalja, neiskorišćeni objekti javnih ustanova.

U poslednje dve decenije, ove lokacije su postale zanimljive investitorima, ne toliko zbog njihovnih ranijih proizvodnih aktivnosti već zbog izgrađene infrastrukture i, pre svega, zbog atraktivnosti njihovog položaja. Pitanje revitalizacije ovih objekata prvobitno je pokrenuto u SAD, potom u zapadnoj Evropi, da bi vremenom počela da mu se posvećuje pažnja i u zemljama centralne Evrope i zemljama koje se nalaze u tranziciji. Proces revitalizacije braunfild lokacije traje jako dugo i ima nekoliko aspekata, počev od socijalnog, preko ekonomskog do ekološkog, jer se na taj način omogućava zaštita i očuvanje životne sredine, stvaranje novih ekonomskih vrednosti uz rešavanje određenih društvenih problema.

Postoji, međutim, i dosta razloga koji odvraćaju potencijalne investitore od braunfilda. Sa jedne strane privlačnije su im grinfild investicije, koje su povezane sa mnogo manjim poslovnim rizicima nego braunfildi, a sa druge strane, usled složenosti problematike, revitalizacija braunfilda zahteva interdisciplinarni pristup sa aspekta arhitekture, ekonomije, prava i ekologije. Istraživanje *Revitalizacija braunfild lokacija u Srbiji – Analiza pravnog okvira i primeri dobre prakse* predstavlja analizu pravnih propisa u Republici Srbiji relevantnih za revitalizaciju braunfilda, uz davanje preporuka, zasnovanih na primerima dobre prakse, kako da se unapredi postojeća regulativa.

1. DEFINICIJA BRAUNFILDA I REGULATIVA

U evropskim zemljama, braunfild je definisan na različite načine u različitim pravnim aktima: u zakonima o prostornom planiranju (Slovenija), u propisima posvećenim životnoj sredini (npr. Slovačka, Poljska, Italija), ili zagađenju (posebno u Skandinaviji),[2] u zavisnosti od toga da li se braunfild lokacije shvataju kao ranije razvijene, a sad napuštene lokacije u urbanim sredinama ili kao kontaminirane zone.

Kako na nivou EU, tako i na nacionalnom i regionalnom nivou ne postoje posebni propisi ili dokumenti javne politike posvećeni isključivo revitalizaciji braunfilda, bar na nivou centralne Evrope, već se to pitanje reguliše na osnovu različitih strategija lokalnog ili urbanističkog razvoja (Austrija) ili zakona o prostornom planiranju ili zakona posvećenih životnoj sredini (Nemačka).[3]

---

[1] Uwe Ferber, Detlef Grimski, *Clarinet: Brownfields and Redevelopment of Urban Areas* - A report from the Contaminated Land Rehabilitation Network for Environmental Technologies, Umweltbundesamt GmbH (Austrian Federal Environment Agency), Wien 2002, http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/umweltthemen/altlasten/clarinet/brownfields.pdf (04.03.2015), str. 9.

[2] Vid. detaljnije Grzegorz Siebielec *et al.*, *Brownfield redevelopment as an alternative to greenfield consumption in urban development in Central Europe*, 2012, http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/inhalte/urbansms/pdf_files/final_results/19_Brownfields_report_613_final.pdf (04.03.2015), 3-4; Lee Oliver *et al.*, „The Scale and Nature of European Brownfields“, http://www.cabernet.org.uk/resourcefs/417.pdf (04.03.2015), 2-5.

[3] Vid. detaljnije Grzegorz Siebielec *et al.*, 5 i dalje; Robin Ganser, Katie Williams, „Brownfield Development: Are We Using the Right Targets? Evidence from England and Germany“, *European Planning Studies*, Vol. 15, br. 5/2007, 603 i dalje.

U Republici Srbiji, trenutno ne postoje dokumenti javne politike, kojima se preciznije reguliše ovo pitanje, iako je izrada strategije oživljavanja industrijskih braunfild lokacija na osnovu katastra braunfild lokacija u svim opštinama i gradovima Republike Srbije predviđena kao jedan od prioritetnih ciljeva prostornog razvoja Republike Srbije.[4] Stoga predlažemo izradu i usvajanje Nacionalne strategije za revitalizaciju braunfilda (po uzoru na takav akt iz Češke[5] ili Engleske[6]), koja bi obuhvatila, između ostalog:

- precizno definisanje braunfilda, polazeći od definicije date u Strategiji prostornog razvoja RS 2009-2013-2020 i Zakonu o prostornom planu Republike Srbije;[7]
- koristi od sprovođenja revitalizacije, ukazivanjem na značaj ovog procesa za razvoj Srbije i npr. na njegove prednosti u odnosu na grinfild investicije;
- određivanje institucija nadležnih za sprovođenje revitalizacije (npr. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave ili neka od postojećih agencija (npr. Razvojna agencija Srbije, koja je osnovana u skladu sa Zakonom o ulaganjima);[8]
- utvrđivanje potrebnih finansijskih podsticajnih sredstava, uz istovremeno identifikovanje postojećih i potencijalnih izvora finansiranja;
- mere fiskalne politike (kako motivacione, tako i one koja će sprečavati pojavu novih braunfild lokacija);
- izradu akcionog plana za sprovođenje Strategije;
- uspostavljanje mehanizma za vršenje nadzora nad sprovođenjem Strategije i Akcionog plana;
- upućivanje na odgovarajuću zakonsku regulativu koja bliže uređuje pojedine aspekte revitalizacije, uz preporuke da se neki od tih propisa izmene kako bi se što pre utvrdili neophodni podsticaji investitorima i sveobuhvatno uredio proces revitalizacije, i slično.

2. UTICAJ PROSTORNOG I URBANISTIČKOG PLANIRANJA NA REVITALIZACIJU

Veliki značaj revitalizacije braunfild lokacija potvrđuje se pravilima o prostornom i urbanističkom planiranju, budući da se ovim pravilima uvodi definicija braunfilda, a njihova revitalizacija se označava kao jedan od prioriteta (strategije) prostornog razvoja Republike Srbije. Jedan od najvažnijih potencijala prostornog razvoja republike Srbije jesu raspoložive zapuštene i napuštene industrijske i vojne braundfild lokacije, i mogućnost za izgradnju i obnovu građevinskog fonda na ovim lokacijama.[9] Reciklaža ili obnavljanje braunfilda treba da pomogne u rešavanju brojnih ekonomskih, socijalnih i ekoloških problema gradova, ali i u zaustavljanju preteranog širenja naselja odnosno uzurpiranja poljoprivrednog zemljišta za građenje.[10] Zato je

---

[4] Vid. Uredbu o utvrđivanju Programa implementacije Prostornog plana Republike Srbije od 2010. do 2020. godine, za period od 2011. do 2015. godine (*Sl. gl. RS*, br. 102/11).

[5] http://www.czechinvest.org/data/files/strategie-regenerace-vlada-1079.pdf, http://www.udrzitelnavystavba.cz/WP1_papers/13_Grulich.pdf, 04.03.2015.

[6] http://image.guardian.co.uk/sys-files/Society/documents/2003/11/06/brownfield.pdf, 04.03.2015.

[7] Vid. Strategiju prostornog razvoja RS 2009-2013-2020, Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja/Republička agencija za prostrono planiranje, Beograd, 2013; Zakon o prostornom planu Republike Srbije od 2010. do 2020. godine (*Sl. gl. RS*, br. 88/10).

[8] Zakonom o ulaganjima (*Sl. gl.RS*, br. 89/15), osnovana je Razvojna agencija Srbija, koja je nadležna za obavljanje razvojnih, stručnih i operativnih poslova podsticanja i realizacije direktnih ulaganja, promocije i povećanja izvoza, razvoja i unapređenja konkurentnosti privrednih subjekata, ugleda i razvoja Republike Srbije u oblasti privrede i regionalnog razvoja. Razvojna agencija je pravni sledbenik Agencije za strana ulaganja i promociju izvoza (SIEPA) i Nacionalne agencije za regionalni razvoj, koje su prestale sa radom danom početka rada Razvojne agencije. Vid. čl. 47. Zakona o ulaganjima. Vid. i deo posvećen ulozi nezavisnih agencija.

[9] Vid. Tabelu 6: SWOT analiza prostornog razvoja Republike Srbije, Zakon o prostornom planu Republike Srbije od 2010. do 2020. godine.

[10] Vid. t. 293. Strategije prostornog razvoja RS 2009-2013-2020.

jedan od glavnih operativnih ciljeva prostornog razvoja Srbije zaustavljanje i stroga kontrola neracionalnog širenja građevinskih područja i veće angažovanje braunfilda odnosno pažljiv i racionalan pristup grinfild investicijama. Dakle, osnovni cilj racionalnog korišćenja građevinskog zemljišta jeste ograničavanje fizičkog širenja građevinskih reona na razumnu meru, uz stimulisanje urbane obnove i aktiviranje zapuštenih, braunfild lokaliteta.[11]

Ovakav pristup braunfild lokacijama predstavlja osnov za njihovu revitalizaciju i za sistemsko uređenje i unapređenje ove problematike, posebno zbog toga što se na više mesta naglašava značaj revitalizacije:

- revitalizacija industrijskih lokaliteta predstavlja jedan od elemenata prostorne organizacije industrije u Republici Srbiji i njenog održivog prostornog razvoja;
- urbana obnova i reciklaža (gradova i gradskih naselja) i zaštita graditeljskog nasleđa zasnivaju se na aktiviranju braunfilda u urbanim naseljima uz prethodno raščišćavanje kontaminiranog zemljišta i prilagođavanje savremenim standardima;
- korišćenje braunfild prostora za društvene događaje;
- revitalizacija predstavlja mehanizam za delotvornije korišćenje teritorijalnog kapitala Srbije, jer se korišćenjem braunfilda sprečava širenje gradova na račun poljoprivrednog zemljišta koje se nakon prenamene koristi za izgradnju. Zato se kao jedan od pokazatelja prostornog razvoja koriste broj i površina braunfild lokacija;
- predlaže se revitalizacija vojnih braunfilda, posebno neperspektivnih kompleksa, ukazivanjem na potrebu da se izvrši konverzija statusa posebne namene u drugu, civilnu namenu i funkciju.

Kao strateški prioriteti (do 2014) određeni su:

- izrada strategije oživljavanja industrijskih braunfild lokacija,
- izrada katastra braunfild lokacija u svim opštinama i gradovima Republike Srbije,
- utvrđivanje institucije (državni nivo) koja bi se bavila urbanom obnovom, reciklažom i ponudom braunfild lokacija

Navedeni ciljevi određeni su kao dugoročni, pa je za njihovo održivo ostvarivanje potrebna značajna pomoć države i lokalne samouprave (javnog sektora), u saradnji sa svim drugim zainteresovanim akterima (privatnog sektora i civilnog društva). U tom pogledu se daju određene smernice za unapređenje procesa revitalizacije, bez utvrđivanja posebnih, konkretnih mera za sprovođenje propisanih smernica. Neke od najvažnijih smernica su sledeće:

- utvrđivanje dodatnih podsticaja investitorima da ulažu u revitalizaciju;[12]
- javni sektor bi trebalo da bude odgovoran za upravljanje procesom revitalizacije, a lokalna samouprava bi trebalo da ima presudan značaj u ovom procesu i u uspostavljanju saradnje sa javnim, privatnim i civilnim sektorom.[13] Njena posebno važna uloga ostvaruje se prilikom donošenja planskih dokumenata (prostorni i urbanistički planovi);
- privatizacija preduzeća u stečaju jeste važan instrument sprovođenja revitalizacije, gde će od naročite važnosti biti saradnja sa Razvojnom agencijom Srbije;
- osnov za revitalizaciju mora da bude učešće i javnog i privatnog sektora;[14]

---

[11] Vid. t. 184. Strategije prostornog razvoja RS 2009-2013-2020; Zakon o prostornom planu Republike Srbije.

[12] Neki od ovih podsticaja investitorima mogu biti poreske olakšice (npr. kod plaćanja poreza na imovinu, poreza na dobit pravnih lica), subvencije, odnosno grantovi (npr. za izradu prethodnih studija izvodljivosti revitalizacije, za finansiranje troškova same revitalizacije, za procenu stepena ekološkog opterećenja, za finansiranje troškova remedijacije zemljišta, odnosno sanacije braunfilda, za revitalizaciju kulturnih dobara), oslobađanje od pojedinih parafiskalnih nameta, mogućnost kupovine braunfilda (ili njihovog zakupa) po ceni nižoj od tržišne ili po simboličnoj ceni (uključujući vojne braunfilde i građevinsko zemljište).

[13] Upravljanje procesom revitalizacije može se poveriti nekoj od postojećih institucija u Srbiji (vid. detaljnije deo o ulozi nezavisnih agencija).

[14] Saradnja javnog i privatnog sektora može se ostvariti npr. pomoću javno-privatnog partnerstva, mada njegova delotvorna primena nije još uvek ostvarena u praksi. U Srbiji ne postoje dovoljni kapaciteti, naročito na nivou jedinica lokalne samouprave, a i mnoge jedinice lokalne samouprave i privatni

- edukacija i javna promocija revitalizacije treba da dobije sistemsku podršku i stalnu brigu države i lokalne samouprave.[15]

Lokalna samouprava može da učini jedan od prvih koraka ka ostvarenju navedenih ciljeva tako što bi odgovarajućim prostornim i urbanističkim planiranjem sistemski pokrenula i podržala revitalizaciju braunfilda na svojoj teritoriji. Preispitivanjem planskih dokumenata i strategija razvoja na lokalnom nivou mogli bi se utvrditi problemi u procesu revitalizacije i mogućnosti za unapređenje ovog procesa. Zbog toga bi jedinice lokalne samouprave trebalo da uključe ovu problematiku u prostorne i urbanističke planove, da u njima istaknu značaj revitalizacije i utvrde odgovarajuće mere za sprovođenje revitalizacije, a sve u cilju privlačenja investitora.

Zakon o planiranju i izgradnji i Zakon o finansiranju lokalne samouprave omogućavaju jedinicama lokalne samouprave da u svojim prostornim i urbanističkim planovima označe revitalizaciju kao jedan od prioriteta prostornog razvoja. Ovim planovima naročito mogu da se utvrde braunfild lokacije; vrste i namene objekata koji se mogu graditi u pojedinačnim zonama, odnosno planirane namene prostora; mere zaštite kulturno-istorijskih spomenika i zaštićenih prirodnih celina; pravila uređenja i pravila građenja po celinama i zonama; ciljevi i principi regionalnog prostornog razvoja; mere za podsticanje regionalnog razvoja; mere i instrumenti za ostvarivanje regionalnog prostornog plana i prioritetnih planskih rešenja; uslovi za održivi i ravnomerni razvoj na teritoriji jedinice lokalne samouprave.

Moguće je doneti i plan detaljne regulacije za delove naseljenog mesta, uređenje neformalnih naselja, zone urbane obnove, a koji se odnose na braunfild lokalitete.

U određenim slučajevima može se doneti i prostorni plan područja posebne namene koji se donosi za područja koja zahtevaju poseban režim organizacije, uređenja, korišćenja i zaštite prostora, a naročito za područje sa prirodnim, kulturno-istorijskim ili ambijentalnim vrednostima; područje sa mogućnošću korišćenja turističkih potencijala; ili za realizaciju projekata za koje Vlada utvrdi da su projekti od značaja za Republiku Srbiju, što bi moglo da bude značajno za revitalizaciju.

Prilikom donošenja ili menjanja planskih dokumenata potrebno je imati u vidu da njihova rešenja mogu biti odlučujuća za revitalizaciju, što znači da često mogu biti prepreka investicijama (npr. ako namena zemljišta nije u skladu sa namenom koju je investitor planirao i zbog koje je kupio braunfild ili ako kupljeni braunfild nije predviđen planskim dokumentima ili ako su predviđena ograničenja u pogledu visine, spratnosti, stepena izgrađenosti ili kontaminacije zemljišta). U zavisnosti od toga da li ovi dokumenti omogućavaju revitalizaciju ili je usporavaju, ili čak onemogućavaju, investitori bi mogli da usmere svoja ulaganja ili ka braunfildima ili drugim tržištima.

Zbog toga je potrebno doneti odgovarajuće dokumente koji bi omogućili korišćenje braunfilda i njihovu revitalizaciju u skladu sa interesima investitora, budući da rigidnost i kompleksnost planskih dokumenata mogu da budu smetnja revitalizaciji. Planski dokumetni moraju da budu dovoljno fleksibilni kako ne bi bili nepotrebna investiciona barijera: ukoliko je npr. regulacioni plan previše detaljan, investitor može doći u situaciju da ne može da vrši neophodne građevinske radove na objektima, a koji nisu predviđeni planom, sve dok plan ne bude izmenjen. Da bi se to sprečilo, planski dokumenti moraju na vreme da se pripreme i usklade sa ciljevima revitalizacije, kako investitori ne bi morali da čekaju na njihovo donošenje ili menjanje. Planski dokumenti se, po pravilu, usvajaju za duži vremenski period, zahtevaju učešće velikog broja aktera i generišu velike troškove, što znači da je postupak njihove izmene složen, dug i skup. Investitori u tom slučaju mogu i da odustanu od revitalizacije, pa se potrebna fleksibilnost planskih dokumenata mora shvatiti kao neophodnost i treba da ima za cilj

investitori se uzdržavaju od realizovanja projekata JPP (vid. deo posvećen javno-privatnom partnerstvu i braunfildima).

[15] Vid. npr. t. 297-302. Strategije prostornog razvoja RS 2009-2013-2020.

omogućavanje sprovođenje različitih projekata u području zahvata plana bez potrebe da se plan menja, kako bi se investicije učinile izvodljivim i privlačnim.[16]

Kako bi se izbegle situacije u kojima bi investitor bio onemogućen da gradi, Zakon o planiranju i izgradnji predviđa da kada je planskim dokumentom šireg područja predviđena izrada plana detaljne regulacije, taj planski dokument šireg područja mora da sadrži pravila regulacije, parcelacije i građenja koja će se primenjivati prilikom izdavanja lokacijskih uslova i sprovođenja postupaka parcelacije i preparcelacije do donošenja plana detaljne regulacije.[17] Ovim se investitorima omogućava da počnu sa sprovođenjem revitalizacije, a da ne moraju da čekaju donošenje plana detaljne regulacije (bez kojeg se nekada ne može sprovesti revitalizacija), što nekada može trajati veoma dugo i što bi obesmislilo planiranu investiciju usled nemogućnosti građenja.

U Srbiji je malo jedinica lokalne samouprave prepoznalo značaj revitalizacije i uvrstilo braunfild lokacije u svoje planske dokumente ili ih prilagodilo ciljevima revitalizacije, što je posledica nedovoljnih finansijskih sredstava za donošenje ili izmenu ovih dokumenata, ali i nepostojanja tačnih podataka o broju braunfilda na njihovim teritorijama. Zbog toga investitori često nailaze na ovaj problem u procesu revitalizacije. Ipak, nekoliko gradova i opština mogu poslužiti kao primeri kako revitalizacija može da se uredi i podstakne dokumentima prostornog i urbanističkog planiranja.

Grad Niš je u svojim planskim dokumentima npr. utvrdio sledeće:

- određena je definicija braunfilda,
- kao jedan od obavezujućih principa prostornog razvoja označeno je omogućavanje aktiviranja braunfild kompleksa,
- postojeći kapaciteti za braunfild investicije navode se kao (poseban) potencijal privrednog razvoja,
- navode se najznačajniji kompleksi koji su određeni kao braunfildi i čija namena se opredeljuje u skladu sa revitalizacijom,
- predviđeno je da će se razmeštaj industrijskih kapaciteta odvijati na braunfild lokacijama i navode se te lokacije,
- određena je postepena transformacija vojnih kompleksa u gradskom jezgru u različite civilne namene.[18]

Grad Valjevo je slično postupio i potvrdio značaj revitalizacije na sledeći način:

- utvrđena je definicija braunfilda,
- kao potencijal prostornog razvoja navodi se aktiviranje braunfilda,
- revitalizacija braunfilda se označava kao poseban cilj privrednog razvoja, odnosno kao prioritetna aktivnost,
- realizacija novih proizvodnih kapaciteta i MSP do 2022. godine usmeravaće se, između ostalog, korišćenjem braunfilda, uključujući vojne objekte, a kao osnovne mere i instrumenti sprovođenja ovog cilja navode se obezbeđenje uslova za privlačenje investicija/izvora finansiranja (uz povoljnu lokalnu regulativu), izrada registra braunfild lokacija i investicionih kataloga za braunfild lokalitete, i strateški projekti aktiviranja braunfilda,
- navode se lokaliteti koji su opredeljeni kao braunfildi i kao privredno-industrijske zone.[19]

---

[16] Vid. M. Živković, M. Milenković, „Značaj procene uticaja za urbanističko planiranje“, *Ekologija i pravo* (ur. A. Čavoški, A. Knežević bojović), Institut za uporedno pravo/Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd 2012, 200 i 207.

[17] Vid. čl. 27, st. 5. Zakona o planiranju i izgradnji (*Sl. g. RS*, br. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11, 121/12, 42/13, 50/13, 54/13, 98/13, 132/14, 145/14).

[18] Vid. Generalni urbanistički plan Niša 2010-2015 (*Sl. l. Grada Niša*, br. 43/11); Prostorni plan administrativnog područja Grada Niša (*Sl. l. Grada Niša*, br. 45/11).

[19] Vid. Generalni urbanistički plan Valjeva (*Sl. gl. Grada Valjeva*, br. 5/13); Prostorni plan Grada Valjeva (*Sl. gl. Grada Valjeva*, br. 3/11 – sveska 3). Sličan pristup revitalizaciji braunfilda učinjen je npr. i u Regionalnom prostornom planu za područje Kolubarskog i Mačvanskog upravnog okruga. Vid. Uredbu o

Grad Subotica je kao jedan od osnovnih principa prostornog razvoja naveo reaktiviranje braunfilda i ostvarivanje ovog cilja uvrstio u prioritetne projekte do 2015, uz navođenje nekih lokacija koje se naročito moraju revitalizovati.[20]

Grad Zrenjanin ukazuje na neophodnost izrade Strategije oživljavanja industrijskih braunfild lokacija.[21]

Grad Leskovac takođe naglašava neophodnost urbane obnove braunfild industrijskih lokacija i njenu ulogu u stvaranju imidža i brenda grada Leskovca.

- Zbog toga je revitalizacija označena kao jedan od ciljeva prostornog razvoja i kao važan element koncepcije održivog razvoja industrije i poljoprivrede, odnosno privrednog razvoja, i urbane obnove i reciklaže.
- Utvrđuju se radne zone sa brojnim pojedinačnim lokacijama koje su opredeljene kao braunfildi.
- Predviđene su mere i instrumenti za implementaciju i podsticanje revitalizacije u okviru teritorijalnog razvoja (dopuna mape braufild lokacija i primena instrumenata fiskalne, zemljišne i komunalne politike za stvaranje poslovnog ambijenta za privlačenje (braunfild) investicija).[22]

Grad Beograd u svom Generalnom planu pominje braunfilde i ukazuje na potrebu, odnosno značaj njihove revitalizacije (npr. u okviru privrednog i održivog razvoja, ili izgradnje novog identiteta Beograda). Kao jedan od prioriteta, označeno je korišćenje starih privrednih, komunalnih i vojnih objekata za transformaciju u sadržaje kulture. Poseban tretman treba da dobiju poslovni kompleksi pored reke kako bi prerasli u komercijalne, profitabilnije sadržaje, odnosno stambeno-poslovne zone. Zbog toga je 2009. godine izmenjen Generalni plan, kako bi se, između ostalog, promenila namena dela zemljišta u Luci Beograd (na kojem se nalaze i braunfildi) i tako omogućile ove investicije.[23]

Program implementacije Prostornog plana Republike Srbije i regionalnog prostornog plana, predviđen Zakonom o planiranju i izgradnji (čl. 58), predstavlja važan podsticajni instrument prostornog razvoja, posledično i revitalizacije, budući da se njime utvrđuje mere i aktivnosti za sprovođenje ovih planova za razdoblje od pet godina. U programu implementacije definišu se prioritetni projekti za ostvarivanje prostornog uređenja i utvrđuju iznosi i izvori sredstava za finansiranje projekata, što znači da program pruža značajne mogućnosti za angažovanje privatnog sektora i pristup odgovarajućim fondovima u procesu revitalizacije.[24] Program implementacije može da bude jedan od regulatornih osnova za revitalizaciju, što bi jedinice lokalne samouprave takođe mogle da iskoriste.

Prednosti programa implementacije naročito bi mogle da se iskoriste prilikom samog sprovođenja prostornih i urbanističkih planova ili npr. za finansiranje nekih od prioritetnih projekata od značaja za revitalizaciju, kao što je finansiranje formiranja i održavanja baze podataka o braunfildima (nabavka softvera i hardvera, obuka kadra i dr.). Sredstva neophodna za ostvarivanje aktivnosti i prioritetnih projekata mogu da se obezbede iz budžeta Republike Srbije i jedinica lokalne samouprave, domaćih i stranih (privatnih) fondova, raznim kreditima (Svetska banka, Međunarodni monetarni fond, Evropska banka za obnovu i razvoj, Evropska investiciona banka i sl.), donacijama i sl.[25]

---

utvrđivanju regionalnog prostornog plana za područje Kolubarskog i Mačvanskog upravnog okruga (*Sl. gl. RS*, br. 11/15).

[20] Vid. Prostorni plan Grada Subotica (*Sl. l. Grada Subotice*, br. 16/12).

[21] Vid. Prostorni plan Grada Zrenjanina (*Sl. l. Grada Zrenjanina*, br. 11/11).

[22] Vid. Prostorni plan Grada Leskovca (*Sl. gl. Grada Leskovca*, br. 12/11); Generalni urbanistički plan Leskovca od 2010. god. do 2020. god. (*Sl. gl. Grada Leskovac*, br. 4/13).

[23] Vid. Generalni plan Beograda 2021. (*Sl. l. grada Beograda*, br. 27/03, 25/05, 34/07, 63/09, 70/14).

[24] Vid. Uredbu o utvrđivanju Programa implementacije Prostornog plana Republike Srbije od 2010. do 2020. godine, za period od 2011. do 2015. godine.

[25] Vid. npr. Uredbu o utvrđivanju Programa implementacije Regionalnog prostornog plana opština Južnog pomoravlja za period do 2018. godine (*Sl. gl. RS*, br. 4/15); Uredbu o utvrđivanju Programa implementacije Regionalnog prostornog plana Timočke krajine za period do 2018. godine (*Sl. gl. RS*, br. 17/15).

3. ULOGA NEZAVISNIH AGENCIJA

Nekoliko država (Češka, Nemačka, Engleska, SAD) osnovalo je nezavisne agencije nadležne za upravljanje revitalizacijom braunfilda. Praksa je pokazala da su ove agencije više usmerene na praktično delovanje, da imaju efikasniju administraciju i da jednostavno brže reaguju od jedinica lokalne samouprave. Iako se konkretna ovlašćenja pomenutih agencija razlikuju od zemlje do zemlje, sve su osnovane sa ciljem privlačenja investitora. Međutim, nadležnost koja se pojavljuje kao zajednička za nekoliko nezavisnih agencija jeste skupljanje i upravljanje podacima o braunfild lokacijama, kao i kasnije održavanje baza podataka. Neke od ostalih aktivnosti nezavsnih agencija su:

- Nuđenje pomoći u finansiranju troškova rušenja i sanacije, kao i pomoć u marketingu braunfilda (Češka Agencija za ulaganje i razvoj Czechlnvest pri Ministarstvu za industriju i trgovinu);
- Pokrivanje troškova ispitivanja i sanacije zemljišta, kao i troškove vezane za zaštitu životne sredinu, kao i nuđenje investitorima mogućnosti oslobođenja od svake odgovornosti vezane za životnu sredinu (Agencija Treuhandstalt iz DDR, TLG Immobilien);
- Učestvovanje u ispitivanju tla, rušenju, sanaciji i infrastrukturnom opremanju lokacija (English partners Engleska);
- Američka agencija za zaštitu životne sredine (*U.S. EPA*) pruža tehničku podršku prilikom rešavanja ekoloških problema koje stvaraju braunfildi i obezbeđuje različite grantove za revitalizaciju, kako bi se obezbedilo kontinuirano adekvatno upravljanje ekološkim resursima, smanjio broj izvora zagađenja i rizika u budućnosti.

S obzirom na to da osnivanje novih agencija iziskuje zakonske i budžetske izmene, preporuka je da se navedene nadležnosti prenesu na neku od već postojećih institucija u Republici Srbiji (Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Ministarstvo privrede, Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine, Razvojna agencija Srbije, dalje u tekstu: RAS), uz jačanje institucionalne saradnje sa agencijama za lokalni ekonomski razvoj ili regionalnim razvojnim agencijama. Na ovaj način bi se institucionalizovala revitalizacija braunfilda kao prioritetni cilj prostornog i održivog razvoja Republike Srbije, budući da bi jednoj instituciji bilo povereno podsticanje i realizacija revitalizacije i ponudom braunfild lokacija. Ova institucija bi dakle imala i ovlašćenja da vodi jedinstveni registar braunfilda, koji bi trebalo da se uspostavi na republičkom nivou (što bi bilo optimalno rešenje), iako bi i jedinice lokalne samouprave mogle da zadrže, odnosno formiraju sopstvene baze podataka o braunfild lokacijama na svojoj teritoriji, u cilju privlačenja investitora.[26]

4. REGISTAR BRAUNFILD LOKACIJA

Uspostavljanje jedinstvenog, centralnog i javno dostupnog registra braunfild lokacija predstavlja prvi korak u rešavanju problema revitalizacije braunfilda, budući da je nepostojanje baze podataka o ovim lokacijama jedan od važnih uzroka nezainteresovanosti investitora za braunfild lokacije. Postojeće baze braunfilda (koje vode RAS, Fond za podršku investicija u Vojvodini – VIP, ili Ministarstvo odbrane, u okviru Master plana),[27] ili postojeći katalozi, odnosno prezentacije braunfild lokacija (koje su formirale brojne opštine u Srbiji),[28] nisu dovoljni da

[26] Vid. detaljnije deo posvećen registru braunfilda.
[27] Vid. http://serbia-locations.rs/locations-srb, http://www.sr.vip.org.rs/Investicione_lokacije, http://www.mod.gov.rs/master_plan/index.php, (16.03.2015).
[28] To su npr. učinile sledeće opštine: Kula, Sombor, Pančevo, Kovin, Vršac, Bečej, Zrenjanin, Inđija, Sremska Mitrovica, Pećinci, Smederevo, Kruševac, Leskovac, Vranje, Pirot, opštine u Šumadijskom i Pomoravskom okrugu.

podstaknu investitore da ulažu u braunfilde, a državi i opštinama ne omogućavaju sveobuhvatno sagledavanje ove problematike. Budući da nisu odraz sistemskog pristupa revitalizaciji, nego samo deo strategije privlačenja investitora, ove baze ne pružaju potpune informacije o braunfildima, tako da parcijalni pristup utiče i na mali značaj ovih informacija.

Značaj formiranja registra potvrđen je i Programom implementacije Prostornog plana Republike Srbije, kojim je izrada braunfild katastra sa valorizacijom utvrđena kao strateški prioritet (do 2014. godine).[29] „Banke lokacija" u svim jedinicama lokalne samoprave trebalo bi da posluže kao osnov za izradu nacionalne strategije za revitalizaciju i da omoguće efikasniju revitalizaciju. Zatim, podatak o broju i površini braunfild lokacija predstavlja jedan od pokazatelja (indikatora) prostornog razvoja RS i trebalo bi da omogući praćenje realizovanih primera revitalizacije. Praćenje ovog pokazatelja treba da ukaže na kontrolu neracionalnog širenja građevinskih područja i veće angažovanje braunfild prostora odnosno pažljiv i racionalniji pristup greenfield investicijama. Na uređenje braunfilda takođe se gleda kao na mogući doprinos regionalnom razvoju, s obzirom na mogućnost korišćenja evropskih fondova za ovu namenu.

Stvaranje jedinstvenog registra trebalo bi poveriti onoj instituciji koja bi bila nadležna za sistemsko podsticanje i realizaciju procesa revitalizacije i ponudu braunfild lokacija i koja bi istovremeno imala ovlašćenja da prikuplja podatke i da upravlja registrom. Registar bi mogao da se uspostavi po uzoru na češku Nacionalnu bazu podataka o braunfild lokacijama, koju je uspostavila nezavisna Češka Agencija za ulaganje i razvoj *Czechlnvest*.[30] Bilo bi poželjno da se baza podataka formira uspostavljanjem saradnje sa drugim telima (npr. APR, Poreska uprava, Republički geodetski zavod/Služba za katastar nepokretnosti, Republička direkcija za imovinu, sudovi, RAS, Fond za razvoj, telima nadležnim za urbanizam, privredu i građevinarstvo), kao i sa jedinicama lokalne samouprave i privatnim vlasnicima braunfild lokacija. Vojnu imovinu bi trebalo uključiti u jedinstveni registar, uz napomenu da njihova revitalizacija podleže posebnom režimu.

Jedinice lokalne samouprave trebalo bi da preuzmu aktivnu ulogu u prikupljanju podataka o braunfildima koji se nalaze na njenoj teritoriji, a posebnu pažnju bi trebalo posvetiti braunfildima koji su u privatnom vlasništvu, imajući u vidu okolnost da vlasnici nisu dužni da prijavljuju takvu imovinu niti da pružaju informacije o tome koja je njena namena. Jedinice lokalne samouprave bi mogle da upute javni poziv privatnim vlasnicima da prijave svoje braunfild lokacije i dostave podatke o njima, a vlasnici bi bili stimulisani da to učine, jer bi na taj način investitorima bili dostupni tačni podaci o njihovoj imovini. Poziv privatnim vlasnicima trebalo bi da bude stalno otvoren u okviru uspostavljenog registra, kao što je to učinjeno u Makedoniji.[31]

U Srbiji, takav poziv za prijavu investicionih grinfild i braunfild lokacija uputila je npr. Kancelarija za lokalni ekonomski i ruralni razvoj opštine Negotin, pa je u cilju bolje informisanosti investitora pokrenula prikupljanja informacija za izradu baze podataka o dostupnim lokacijama za gradnju i baze podataka o objektima koji su pogodni za industriju i poslovanje. Poziv je upućen u julu 2014. godine, svim pravnim i fizičkim licima koja su vlasnici neizgrađenog građevinskog zemljišta na kome je predviđena gradnja poslovnih objekata pogodnih za industriju i poslovanje, i svim pravnim i fizičkim licima koja su vlasnici građevinskih objekata a pogodni su za industriju, skladištenje i poslovanje, i koji žele da prodaju ili izdaju u zakup takve objekte. Cilj prikupljanja podataka je snimanje stanja potencijalnih lokacija ili objekata za ponudu stranim ili domaćim investitorima, pa se od vlasnika ovih objekata traži da dostave popunjen obrazac prijave (braunfild) lokacije i fotografije lokacije za koju se podnose

[29] Prema redosledu uvođenja u primenu, ovaj pokazatelj ima oznaku v), što znači da je potrebno duže vreme da uđe primenu, pre svega zbog prilagođavanja domaćih statističkih resursa evropskim standardima, pošto se radi o pokazateljiu koji se inače prati u drugim evropskim zemljama. Oznake a) i b) znače da se drugi pokazatelji uvode u primenu u (relativno) kratkom periodu.

[30] Vid. http://www.brownfieldy.org, 13.03.2015.

[31] Vid. http://brownfields.investinmacedonia.com, 13.03.2015.

podaci.[32] Slične pozive su tokom 2012. godine npr. uputili i Smederevo, Pančevo i Požarevac, u cilju realizacije projekta "Povećanje broja slobodnih lokacija za investiranje", raspisivanjem javnog poziva fizičkim i pravnim licima za prijavu zemljišta i/ili objekata namenjenih prodaji odnosno davanju u zakup. Poziv za prijavu investicionih lokacija stalno je otvoren npr. u okviru RAS baze investicionih lokacija, pa vlasnici mogu da prijave imovinu na kojoj bi investitori mogli da razvijaju svoje poslovanje i za koju žele da pronađu kupca ili zakupca.[33]

U registar braunfilda trebalo bi uneti sledeće podatke:

1. osnovne (geografske) podatke o lokaciji i njen kratak opis;[34]
2. osnovne podatke o vlasniku, odnosno pravnom licu;[35]
3. opšte podatke o lokalitetu i nepokretnostima;[36]
4. površina zemljišta (parcele) i površina zemljišta pod objektima;
5. broj objekata na lokaciji i njihov opis (npr. kancelarijski prostor, magacini, ugostiteljski objekat, proizvodne hale, upravna zgrada, poljoprivredno zemljište), uključujući podatke o njihovom položaju u okviru lokaliteta;[37]
6. pojedinačni opis objekata koji se nalaze na lokaciji;[38]
7. vrsta prava na objektima i zemljištu;
8. vlasnički status i vlasnička struktura;
9. uslovi korišćenja i mogući način prenosa prava korišćenja braunfilda (npr. kupovina, prodaja celokupne imovine, zakup, ustupanje bez naknade, strateško partnerstvo, kupovina putem direktne prodaje), kao i podatak o eventualnoj ceni, odnosno okvirnoj vrednosti investicije;
10. prvobitna i potencijalna namena, uključujući podatke o poslednjoj delatnosti koja je obavljana, o tome da li je zemljište privedeno nameni, i o mogućnosti promene namene u skladu sa propisima i potrebama lokalne samouprave ili investitora;
11. broj zaposlenih i njihova struktura, odnosno stručna sprema;
12. pravni status lokacije (aktivno privredno društvo, stečaj, privatizacija, poništena privatizaciija, vojna imovina i dr.);
13. status prema pravilima o zaštiti kulturnih dobara, postojanje potvrde o statusu, vrsta i kategorija nepokretnog kulturnog dobra;
14. postojanje (stepena) ekološkog opterećenja, odnosno kontaminacije;
15. podaci o široj okolini, odnosno o opštini u kojoj se nalazi lokacija;[39]
16. SWOT analiza;
17. fotografije lokacije i objekata koji joj pripadaju, a bilo bi poželjno uneti i satelitske snimke;
18. kontakt (osoba, institucija, telefon, imejl, adresa);

---

[32] Vid. http://invest.negotin.rs/prijavite-vasu-investicionu-lokaciju.htm, http://www.invest.negotin.rs/resources/01.Pocetna/2014_vesti/Prijava-brownfield_11.07.2014.doc, 13.03.2015.

[33] Vid. http://ras.gov.rs/sr/baza-investicionih-lokacija, 24.01.2016.

[34] Npr. naziv, adresa, GPS koordinate, pripadnost slobodnoj i industrijskoj zoni, saobraćajna povezanost (centar grada, autoput, magistralni put i dr.), udaljenost od infrastrukturnih objekata (pruga, odnosno železnička stanica, aerodrom, luka), važnijih ustanova (policijska i vatrogasna stanica, bolnica, škola i dr.), gradova, turističkih i banjskih centara i sl.

[35] Npr. ime, sedište, delatnost, zakonski zastupnik, PIB, matični broj i dr.

[36] Npr. broj katastarske parcele, ime katastarske opštine, postojanje i vrsta planskih osnova.

[37] Npr. broj uknjiženih objekata, izdate dozvole (građevinske, upotrebne), namena zemljišta (npr. građevinsko, poljoprivredno), vrste objekata i njihova namena i dr.

[38] Npr. naziv, godina gradnje i prestanka korišćenja, upotrebljivost, stepen iskorišćenosti, tip gradnje i druge tehničke karakteristike (opis konstrukcije, dozvoljena spratnost, visina i sl.), infrastrukturna opremljenost (struja, voda, kanalizacija, telefon, grejanja, gas, internet, klimatizacija, železnički kolosek, kolovoz, pešačke staze, parking), i dr.

[39] Npr. površina, udaljenost od drugih gradova, odnosno regionalnih centara, granični prelazi, slobodne zone, privredne grane, investicije, link za internet prezentaciju opštine i za podsticaje.

19. ostale napomene (npr. o pravnim opterećenjima na nepokretnostima, odnosno ograničenjima koja mogu da blokiraju ili uspore proces revitalizacije, kao što su ograničenja rezidencijalne zone u kojoj se braunfild nalazi ili ograničenja susednih zona (spomenici kulture i istorijski spomenici, škole, crkve i drugi važni objekti), ili preporuke u vezi sa adaptacijom i sanacijom, odnosno rekonstrukcijom braunfilda).

U okviru podataka o samoj lokaciji, trebalo bi uneti i kategoriju braunfilda, u skladu sa kategorizacijom koja bi bila izvršena npr. prema već opšteprihvaćenom A-B-C modelu.[40] Kategorizacija se vrši u zavisnosti od lokacije braunfilda, njihove vrednosti,[41] stepena kontaminacije, stanja objekata na lokalitetu i dr., pa se braunfildi razvrstavaju u tri kategorije: [42]

- braunfildi A kategorije (profitabilni i privlačni privatnom sektoru) – profitabilne lokacije (visoka vrednost zemljišta, mnogo veća od nule), koje se obično nalaze na atraktivnim lokalitetima (npr. u centralnim delovima grada) i nisu mnogo kontaminirane. Zbog toga su investitori najviše zainteresovani za ovu kategoriju, tako da učešće javnog sektora u finansiranju njihove revitalizacije nije neophodno.
- braunfildi B kategorije (manji profitabilni i čija revitalizacija se realizuje u saradnji javnog i privatnog sektora) – lokacije čija je vrednost oko nule, a koje se obično nalaze na manje atraktivnim lokalitetima (npr. u bivšim, napuštenim industrijskim zonama) i umereno su (ili visoko) kontaminirane. Zbog toga je zainteresovanost investitora za ove lokacije manja, pa je određena vrsta učešća javnog sektora neophodna (izgradnja infrastrukture, promena urbanističkih planova, podrška finansiranju). Saradnja javnog i privatnog sektora ostvaruje se u pogledu podele rizika i zajedničkog planiranja i finansiranja (npr. podela troškova ulaganja, odnosno troškova procene i sanacije braunfilda, između javnog i privatnog sektora), u cilju uvećanja očekivane vrednosti braunfilda i/ili smanjenja očekivanih troškova. Navedena saradnja može da se realizuje jednostavnim ugovorom, skromnom finansijskom razmenom ili npr. pomoću javno-privatnog partnerstva.
- braunfildi C kategorije (neprofitabilni i čija revitalizacija zahteva dominantno učešće javnog sektora) – lokacije čija je vrednost manja od nule, koje se obično nalaze u vangradskim i seoskim područjima (neatraktivni lokaliteti) i čiji stepen kontaminacije jeste veoma visok. Zbog toga je neophodno da javni sektor uzme aktivno i preovlađujuće učešće u revitalizaciji ovih braunfilda, i to finansiranjem iz budžeta, poreskim olakšicama i dr.[43] Projekte revitalizacije braunfilda C kategorije pokreće javni sektor, koji preuzima i finansiranje revitalizacije i privremeno upravljanje braunfildom (najčešće zbog zaštite životne sredine ili bezbednosnih razloga), a posebnim zakonskim instrumentima (npr. poreskim olakšicama) može da se stimuliše njihova revitalizacija.

Navedena kategorizacija odgovara i valorizaciji braunfild lokacija, predviđenoj Zakonom o prostornom planu RS. Prema ovoj valorizaciiji, braunfidl lokacije se dele u zavisnosti od

---

[40] Vid. Uwe Ferber *et al.*, *Sustainable Brownfield Regeneration: CABERNET Network Report*, University of Nottingham/CABERNET, Nottingham, 2006, str. 43-44.

[41] Da bi se revitalizacija smatrala profitabilnom, vrednost revitalizovanog zemljišta, nakon oduzimanja troškova pripreme i troškova obnove (revitalizacije), treba da bude veća od nule.

[42] Vid. i Nico Groenendijk, *Financing Techniques for Brownfield Regeneration – A practical guide*, REVIT CCI 2, June 2006, http://doc.utwente.nl/77386/2/Groenendijk06financing_techniques.pdf, 23.04.2015, str. 7-9; Marcel Ionescu-Heroiu, *The management of brownfields redevelopment: a guidance note*, Washington, DC: World Bank, 2010, http://documents.worldbank.org/curated/en/2010/03/12413206/management-brownfields-redevelopment-guidance-note, str. 3-4; Aleksandra Đukić *et al.*, *BROWNINFO: Priručnik za uspostavljanje informacione baze braunfild lokacija*, Univerzitet u Banjoj Luci, Arhitektonsko-građevinsko-geodetski fakultet–Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit (GIZ)–INOVA informatički inženjering, Banjaluka, 2014, str. 26-17.

[43] Zbog lošeg stanja u kome se nalaze i neisplativosti revitalizacije, ovi braunfildi se nekada mogu pretvoriti samo u zelene površine.

potencijala za urbanu obnovu: A – visoki potencijali, B – srednji potencijali, V – niski potencijali.[44]

Prilikom mapiranja braunfilda, mogu da se koriste programi na internetu (Google Maps, Google Street View, Google Earth, Bing.com/maps), a lokacije mogu da se prikažu i u formi interaktivne mape, kao što je uradio češki grad Brno[45] ili kao što je urađeno u Hrvatskoj u slučaju mapiranja vojne imovine.[46] U Srbiji, Kancelarija za lokalni ekonomski i ruralni razvoj opštine Negotin predstavila je na sličan način investicione lokacije na teritoriji Negotina, što je takođe dobar primer.[47]

Baza podataka se mora redovno ažurirati, a trebalo bi ponuditi i prikaz podataka na engleskom jeziku, što je od posebne važnosti za predstavljanje braunfilda stranim investitorima. Bilo bi poželjno da se omogući pretraživanje baze prema ponuđenim ključnim kriterijumima (opštine, vrsta objekata, prethodna namena, površina) i putem direktnog pregleda lokacija na mapi, kao i preuzimanje podataka o braunfildu, odnosno njihove internet prezentacije u elektronskom obliku (PDF format ili PowerPoint prezentacija).

5. PROBLEM SVOJINSKOPRAVNIH ODNOSA

Problem svojinskopravnih odnosa predstavlja jedan od osnovnih uzroka slabe zainteresovanosti investitora za revitalizaciju braunfilda, budući da je nedovoljna zaštita svojinskih prava investitora možda najveća barijera investicijama u Srbiji, a time i revitalizaciji. Pravna nesigurnost u najvećoj meri odvraća investitore da ulažu u braunfilde koji nisu u privatnom vlasništvu, budući da zbog nerešenih svojinskopravnih odnosa nije uvek jasno ko je titular prava svojine na braunfildima i da li investitor postaje vlasnik braunfilda, a nije rešeno ni pitanje pretvaranja prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu. Rešavanje ovog problema veoma je važno za uspešnu revitalizaciju, jer braunfildi se često odlikuju složenim vlasničkim odnosima usled različitih svojinskih prava na nepokretnosima. Zbog toga investitori neće da ulažu u braunfilde za koje se ne zna u čijem su vlasništvu i ako ne znaju na koji način oni mogu da raspolažu braunfildima (objektima i zemljištem) koje su npr. stekli u postupku privatizacije ili stečaja, odnosno kako da ga koriste.

Prvi korak u rešavanju problema svojinskopravnih odnosa učinjen je usvajanjem Zakona o javnoj svojini (*Sl. gl. RS*, 72/11, 88/13, 105/14), budući da Zakon omogućava utvrđivanje ovlašćenih učesnika u postupcima raspolaganja i upravljanja braunfildima koji su u javnoj svojini (državnoj, pokrajinskoj i opštinskoj, odnosno gradskoj svojini). Utvrđivanjem ko je trenutni vlasnik braunfilda – Republika Srbija, pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, stvaraju se uslovi za jasno određenje titulara i vrsta svojinskih ovlašćenja u pogledu braunfilda.

- U praksi, međutim, problem nastaje ukoliko se još uvek ne zna ko je vlasnik braunfilda u javnoj svojini zbog nerešenih svojinskopravnih odnosa između različitih nosilaca prava javne svojine (npr. ako se vodi sudski postupak utvrđivanja vlasništva nad braunfildom ili ako objekat nije uknjižen).
- Nerešeni svojinskopravni odnosi rezultat su i započetog procesa vraćanja oduzete imovine bivšim vlasnicima (restitucija), koji još uvek nije završen. To predstavlja smetnju za revitalizaciju, jer investitori ne žele da ulažu u imovinu koja može biti vraćena bivšem vlasniku u svojinu i državinu (u skladu sa načelom prioriteta vraćanja u

[44] Vid. Tabelu 28: Lokacije-gradovi sa potencijalom za urbanu obnovu, Zakon o prostornom planu Republike Srbije od 2010. do 2020. godine.
[45] Vid. http://gis.brno.cz/flex/flexviewer/index.php?project=gismb_brownfields_public (16.03.2015).
[46] Vid. http://vojnaimovina.milimap.com (16.03.2015).
[47] Vid.https://maps.google.com/maps/ms?msid=202033825923295743552.0004cf016a3e1495cc2f5&msa=0&ll=44.28724,22.546692&spn=0.186045,0.308647&source=gplus-ogsb (16.03.2015).

naturalnom obliku), a takva imovina ne može biti predmet otuđivanja, do pravnosnažnog okončanja postupka po zahtevu za vraćanje.[48]

Ukoliko je braunfild u privatnoj svojini, pitanje vlasnika se ne postavlja, ali može se postaviti pitanje pretvaranja prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu, ukoliko je vlasnik braunfilda samo nosilac prava korišćenja građevinskog zemljišta.[49]

Nakon donošenja Zakona o javnoj svojini, pokrajina i jedinice lokalne samouprave dobile su mogućnost da stiču pravo svojine na nepokretnostima i da samostalno raspolažu nepokretnostima čiji su vlasnici (uključujući prenos prava javne svojine na drugog nosioca javne svojine – sa naknadom ili bez naknade), osim otuđenja nepokretnosti iz javne svojine bez saglasnosti Vlade. Zatim, stupanjem na snagu Zakona o javnoj svojini, na nepokretnostima koje je koristila autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave automatski je uspostavljeno pravo javne svojine autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave. Ovakva rešenja odgovaraju višegodišnjim težnjama jedinica lokalne samouprave da budu titulari prava svojine na nepokretnostima koje koriste i da njima raspolažu, što može značajno da olakša i ubrza proces revitalizacije – lokalna samouprava sada može da pribavlja braunfilde koji se kasnije mogu revitalizovati (npr. vojne braunfilde), a može i da pokrene revitalizaciju braunfilda koje već poseduje, budući da ima ovlašćenje da njima raspolaže. Zakon o javnoj svojini prema tome omogućava jedinicama lokalne samouprave da na osnovu svojih novih ovlašćenja preuzmu inicijativu u oživljavanju braunfilda.

Otežavajuću okolnost u procesu revitalizacije predstavlja zakonsko rešenje prema kojem se braunfildi pribavljaju u javnu svojinu, daju u zakup i otuđuju iz javne svojine, polazeći od tržišne vrednosti nepokretnosti, koju je procenio poreski organ, u postupku javnog nadmetanja, odnosno prikupljanjem pismenih ponuda. Naime, ovako određena vrednost braunfilda često je previsoka i može u tom smislu biti destimulativna za investitore. Čak i uprošćeno pribavljanje ili otuđenje neposrednom pogodbom, ako u konkretnom slučaju to predstavlja jedino moguće rešenje, ne predstavlja veliki podsticaj, jer se i u ovom slučaju polazi od procenjene tržišne vrednosti. Zatim, ukoliko se pribavljaju i otuđuju braunfildi u *državnoj* svojini, odnosno ukoliko se takav braunfild daje u zakup, postupak se dodatno sputava prethodnim pribavljanjem mišljenja Republičkog javnog pravobranilaštva, odnosno saglasnosti Republičke direkcije za imovinu Republike Srbije. Zbog toga se čini veoma korisna mogućnost da se braunfildi otuđe iz javne svojine po ceni nižoj od tržišne, odnosno bez naknade, pa bi takvu mogućnost trebalo često koristiti, jer u slučaju revitalizacije po pravilu postoji interes za takvim raspolaganjem, a bez kojeg nije moguće otuđenje nepokretnost u javnoj svojini.[50]

Vlada Republike Srbije je donela Uredbu o uslovima, načinu i postupku pod kojim se građevinsko zemljište u javnoj svojini može otuđiti ili dati u zakup po ceni manjoj od tržišne cene, odnosno zakupnine ili bez naknade, kao i uslove, način i postupke razmene nepokretnosti[51] (dalje u tekstu: Uredba o otuđenju), čijim stupanjem na snagu su prestale da važe Uredba o uslovima, načinu i postupku otuđenja ili davanja u zakup građevinskog zemljišta u javnoj svojini Republike Srbije, odnosno autonomne pokrajine[52], kao i Uredba o uslovima i načinu pod kojim

[48] Vid. Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju (*Sl. gl. RS*, br. 72/11, 108/13, 142/14, 88/2015 - odluka US).

[49] Raspolaganje braunfildom u privatnoj svojini realizuje se prema Zakonu o osnovama svojinskopravnih odnosa (*Sl. l. SFRJ*, br. 6/80, 36/90, *Sl. l. SRJ*, br. 29/96, *Sl. gl. RS*, br. 115/05) i Zakonu o prometu nepokretnosti (*Sl. gl. RS*, br. 93/14, 121/14, 6/15).

[50] Vid. čl. 31. Zakona o javnoj svojini.

[51] Uredba o uslovima, načinu i postupku pod kojim se građevinsko zemljište u javnoj svojini može otuđiti ili dati u zakup po ceni manjoj od tržišne cene, odnosno zakupnine ili bez naknade, kao i uslove, način i postupke razmene nepokretnosti (*Sl. gl. RS*, br. 61/15, 88/15).

[52] Uredba o uslovima, načinu i postupku otuđenja ili davanja u zakup građevinskog zemljišta u javnoj svojini Republike Srbije, odnosno autonomne pokrajine (*Sl. gl. RS*, br. 67/11, 85/11, 23/12, 55/12).

lokalna samouprava može da otuđi ili da u zakup građevinsko zemljište po ceni, manjoj od tržišne cene, odnosno zakupnine ili bez naknade.[53]

Predmet otuđenja ili davanje u zakupu je neizgrađeno zemljište u javnoj svojini, osim kad je reč o razmeni, kada predmet otuđenja može biti i izgrađeno i neizgrađeno zemljište.[54] Od značaja za proces revitalizacije braunfilda je član 7, stav 1, kojim su predviđeni uslovi pod kojim se građevinsko zemljište može otuđiti po sniženoj naknadi ili bez naknade. Ovom odredbom je predviđeno sticanje uz sniženu naknadu ili bez naknade ukoliko je to građevinsko zemljište namenjeno za izgradnju:

- Objekta u funkciji realizacije investicionog projekta kojim se unapređuje lokalni razvoj
- Objekta koji je namenjen za socijalno stanovanje
- Objekta koji je u funkciji obavljanja komunalne delatnosti.

Novina u odnosu na ranije propise, koja je prilično ograničavajuća, jeste obaveza sticaoca da na predmetnom građevinskom zemljištu izgradi objekat, čija površina odgovara maksimalnoj bruto razvijenoj građevinskoj površini budućeg objekta predviđenog planskim dokumentom. Uredbom o dopuni Uredbe o otuđenju je predviđeno da se ovo ograničenje više neće odnositi i na proizvodne i na industrijske objekte, već samo na industrijske.[55] Ovom izmenom se ipak otvara određeni prostor za dalje investicije u braunfild lokacije putem besplatnog dodeljivanja zemljišta za proizvodne delatnosti. Stoga, pomenuto ograničenje ostaje samo za izgradnju industrijskih objekata. Postavlja se pitanje da li industrijski objekti izgrađeni u postupku revitlizacije braunfild lokacija mogu ispuniti pomenuti uslov, s obzirom da je u ovim postupcima često fokus na manjim katastarskim parcelama i „manjim'' investitorima, a ne na velikim investitorima, koje je Vlada najverovatnije imala u vidu propisujući podsticaje u Uredbi o otuđenju. Isključivanjem otuđenja manjih parcela lokalne samouprave posredno se odriču povlastica koje bi se stekle realizacijom ovih projekata. Naime, član 9 Uredbe o otuđenju postavlja zahtev da projekti iz člana 7, stav 1 Uredbe o otuđenju budu projekti čijom se realizacijom broj zaposelnih u privredi povećava za 1% i javni prihodi srazmerno uvećavaju.

Dodatno ograničenje predviđeno ovom Uredbom ogleda se u odredbi da samo jedinice lokalne samouprave koje imaju preko 100 000 stanovnika mogu otuđiti građevinsko zemljište u industrijskoj zoni za potrebe izgradnje.

Lice koje ovako stekne građevinsko zemljište ima obavezu da u roku od tri godine od overe ugovora na svaka 2 ara otuđenog zemljišta zaposli najmanje 1 lice na neodređeno vreme.

Dalje, članom 8 Uredbe o otuđenju postoji mogućnost otuđenja zemljišta bez naknade ili uz nižu naknadu ukoliko se radi o realizaciji projekta za izgradnju objekta od značaja za Republiku Srbiju. Osim otuđenja zemljišta, za ove potrebe građevinsko zemljište se može dati i u zakup.[56]

Nezavisno od pomenutih ograničenja koja postoje za otuđenje neizgrađenog građevinskog zemljišta u javnoj svojini bez naknade ili uz sniženu naknadu, kao jedan od nedostataka Uredbe o otuđenju može se navesti nepostojanje sličnih podsticaja za otuđenje i sređivanje zagađenih i kontaminiranih zemljišta po uzoru na podsticaje za neizgrađeno zemljište. Postojanje slične odredbe bi sigurno privuklo određenih investicija usmerene na revitalizaciju braunfild lokacija, koje obuhvataju i zagađena zemljišta. Ovakvo regulisanje, odnosno neregulisanje pitanja kontaminiranih područja verovatno je posledica regulatorne politike Zakona o planiranju i

[53] Uredba o uslovima i načinu pod kojim lokalna samouprava može da otuđi ili da u zakup građevinsko zemljište po ceni, manjoj od tržišne cene, odnosno zakupnine ili bez naknade (*Sl. gl. RS*, br. 13/10, 54/11, 21/12, 121/12).

[54] Čl. 1. st 2. Uredbe o otuđenju.

[55] Uredba o dopuni Uredbe o uslovima, načinu i postupku pod kojim se građevinsko zemljište u javnoj svojini može otuđiti ili dati u zakup po ceni manjoj od tržišne, odnosno zakupnine ili bez naknade, kao i uslove, način i postupak razmene (*Sl. gl. RS*, br. 88/15).

[56] Čl. 21 Uredbe o otuđenju.

izgradnji, u kom je „akcenat stvaljen na izgradnju objekata, a ne na uređenje prostora (javni interes).''[57]

Ukoliko u Republici Srbiji dođe do daljeg razvoja javno-privatnih partnerstava, posebno u oblasti revitalizacije braunfilda, član 22. Uredbe o otuđenju omogućava davanja neizgrađenog zemljišta u zakup bez naknade na rok na koji je zaključen javni ugovor.

6. EKSPROPRIJACIJA

Eksproprijacija se može koristiti kao način pribavljanja braunfilda koji su u privatnom vlasništvu, ukoliko je to jedini način da se određeni braunfildi revitalizuju i ukoliko postoji javni interes za eksproprijaciju. Pokretanjem revitalizacije ovim putem moguće je u potpunosti ekspropriatisati nepokretnost ili se svojina na njoj može ograničiti.[58]

Smatra se da je eksproprijacija opravdana kada su zbog nemarnosti ili finansijske nemogućnosti privatnih vlasnika njihove nepokretnosti toliko zapuštene ili predstavljaju rizik po zdravlje ili životnu sredinu, da je učešće javnog sektora na ovaj način neophodno, a privatni vlasnici nisu zainteresovani za prodaju, odnosno za sanaciju i čišćenje lokacije (npr. u slučaju zemljišta koje se ne privodi nameni, poljoprivrednog zemljišta koje se ne obrađuje, zapuštenih gradilišta i dr.). Moguće je i da je lokacija od strateškog interesa za lokalnu samoupravu (kao što se na to ukazuje u vezi sa projektom „Beograd na vodi") ili da se lokacija nalazi u suvlasništvu više lica, što često znači i nerešeno pitanje odgovornosti (u pogledu korišćenja ili ulaganja u nepokretnost) ili nesaglasnost u pogledu prodajne cene, pa se eksproprijacija nameće kao jedno od mogućih rešenja.

Javni interes za eksproprijaciju može se lako utvrditi ako se revitalizacija vrši u cilju izgradnje objekata u oblastima koje su navedene u Zakonu o eksproprijaciji (npr. kultura, sport, obrazovanje, zdravstvo, socijalna zaštita, izgradnja stanova kojima se rešavaju stambene potrebe socijalno ugroženih lica), ili npr. za obezbeđenje zaštite životne sredine, što će u većini slučajeva biti ostvareno. Međutim, nekada nije jasno da li javni interes postoji (npr. ako se istovremeno grade objekti i u komercijalne svrhe), pa se javni interes tada utvrđuje donošenjem posebnog zakona, kao što je urađeno u slučaju projekta „Beograd na vodi".[59]

Efekti eksproprijacije na revitalizaciju mogu biti umanjeni zbog složenog i sporog postupka, koji podrazumeva odvojene postupke utvrđivanja javnog interesa, ekspropijacije i određivanja naknade, tako da eksproprijacija nekada može da traje godinama i da znatno otežа revitalizaciju. Postupak može biti usporen i zbog zakonskog rešenja prema kojem korisnik eksproprijacije stiče pravo da stupi u posed eksproprisane nepokretnosti danom *pravosnažnosti odluke o naknadi*, što u praksi znači da korisnik mora da čeka da sudska odluka o visini naknade za eksproprijaciju postane pravnosnažna. Time se odugovlači postupak i otežava revitalizacija, posebno ako se vlasnik ne slaže sa ponuđenom naknadom. Ovakvo rešenje može da destimuliše korisnika i čini se suvišno, jer korisnik svakako mora da podnese garanciju banke na iznos dinarskih sredstava potrebnih za obezbeđenje naknade za eksproprisanu nepokretnost. Bilo bi zato celishodno kada bi se korisniku eksproprijacije omogućilo stupanje u posed čim rešenje o eksproprijaciji bude konačno.[60]

Revitalizacija bi mogla da se podstakne i olakša proširenjem kruga korisnika eksproprijacije na privatne investitore (pravna i/ili fizička lica), budući da i privatni investitori

---

[57] S. Zeković, ''Evaluacija građevinskog zemljišta: preporuke za lokalni razvoj'', 6, tekst dostupan na http://www.turas-cities.org/uploads/biblio/document/file/416/Slavka_Zekovic_-_Paper_Evaluation_of_urban_land_-_forthcoming_2014.pdf, 23.01.2016.

[58] Vid. čl. 1. Zakona o eksproprijaciji (*Sl. gl. RS*, br. 53/95, *Sl. l. SRJ*, br. 16/01, *Sl. gl. RS*, br. 23/01, 20/09, 55/13).

[59] Vid. Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima eksproprijacije i izdavanja građevinske dozvole radi realizacije projekta „Beograd na vodi" (*Sl. gl. RS*, br. 34/15, 103/15).

[60] Vid. NALED, *Siva knjiga 7 - Preporuke za uklanjanje administrativnih prepreka za poslovanje u Srbiji 2014/2015*, NALED, Beograd, 2014, 38.

mogu da sprovedu eksproprijaciju u javnom interesu. Time bi se i privatnim investitorima omogućilo da pokrenu revitalizaciju i realizuju svoju investiciju, pošto im je, prema postojećem rešenju, takva mogućnost uskraćena. Eksproprijacija se za sada može vršiti samo za potrebe Republike Srbije, pokrajine, gradova, opština, javnih fondova, javnih preduzeća, privrednih društava koja su osnovana od strane javnih preduzeća, kao i za potrebe privrednih društava sa većinskim državnim kapitalom.[61]

7. PRETVARANJE PRAVA KORIŠĆENJA U PRAVO SVOJINE NA GRAĐEVINSKOM ZEMLJIŠTU

Jedan od najvažnijih podsticaja investitorima da ulažu u revitalizaciju uveden je Zakonom o planiranju i izgradnji, pošto Zakon predviđa da građevinsko zemljište može biti u svim oblicima svojine, omogućava promet građevinskog zemljišta i utvrđuje osnov za pretvaranje prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu (dalje u tekstu: konverzija prava korišćenja). Ovo su najvažnije novine Zakona, koje omogućavaju privatizaciju građevinskog zemljišta i obezbeđuju primenu načela *superfices solo cedit*, čime se značajno doprinosi pravnoj sigurnosti. Ipak, efekti predviđenih rešenja bili su umanjeni zbog nedosledne primene Zakona, tj. usled nemogućnosti sprovođenja konverzije u slučaju kada se nepokretnost, odnosno zemljište stiče u postupku privatizacije ili u stečajnom ili izvršnom postupku, što će u nastavku analize biti objašnjeno.

Primenom Zakona, investitorima koji ulažu u revitalizaciju trebalo bi da se obezbedi da sticanjem svojine na objektima koji se nalaze na brunfild lokaciji steknu i pravo svojine na zemljištu na kojem se objekti nalaze, a ne samo pravo korišćenja. Omogućeno ja da se konverzijom uspostavi pravno jedinstvo na zemljištu i objektima tako što investitor postaje vlasnik zemljišta: po okončanom postupku konverzije, građevinsko zemljište sa objektima sagrađenim na njemu postaju jedinstveni predmet prava svojine, odnosno posmatraju se kao jedinstvena nepokretnost u svojini vlasnika zemljišta (jedinstvo nepokretnosti).

Predviđen je poseban režim za braunfilde koji se nalaze u lučkim područjima, budući da je ova oblast uređena Zakonom o plovidbi i lukama na unutrašnjim vodama. Međutim, predviđeno rešenje može destimulisati investitore da ulažu u ove braunfilde, jer se svojinski oblik lučkog zemljišta i lučke infrastrukture (državna svojina) ne može promeniti u postupku devolucije javne svojine ili konverzije prava korišćenja u pravo svojine sve dok određeno područje uživa pravni status lučkog područja.[62] To znači da dok se ne izvrši prenamena ovog zemljišta, odnosno područja, konverzija njegovog korišćenja nije moguća.

Postupak besplatne konverzije (u slučajevima predviđenim Zakonom o planiranju i izgradnji) značajno je pojednostavljen, tako da se pravo korišćenja *ex lege* pretvara u pravo svojine. Nosioci prava korišćenja stiču pravo svojine na zemljištu danom stupanja na snagu Zakona, a upis prava svojine vrši se po službenoj dužnosti, u korist lica koje je upisano kao vlasnik objekta koji se nalazi na tom zemljištu, odnosno u korist nosilaca javne svojine koji su upisani kao nosioci prava korišćenja na zemljištu u javnoj svojini.

Jedan od problema u vezi sa navedenim Zakonom bila je nemogućnost sprovođenja konverzije u slučaju da se nepokretnost, odnosno zemljište, nalazi u postupku privatizacije, stečajnom ili izvršnom postupku. Naime, Ustavni sud je obustavio konverziju bez naknade u ovim slučajevima.[63] Prema Odluci Ustavnog suda, mogućnost umanjenja naknade za konverziju

---

[61] *Ibid*.

[62] Vid. čl. 214. Zakona o plovidbi i lukama na unutrašnjim vodama (*Sl. gl. RS*, br. 73/10, 121/12, 18/15).

[63] Odluka Ustavnog suda, br. I Uz-68/2013, od 10.10.2013. godine (*Sl. gl. RS*, br. 98/13). Pravo na konverziju *bez naknade* bilo je uskraćeno licima, nosiocima prava korišćenja, koja su bila ili jesu privredna društva i druga pravna lica na koja su se primenjivale odredbe zakona kojima se uređuje privatizacija, stečajni i izvršni postupak, kao i njihove pravne sledbenike, kao i društvenim preduzećima, nosiocima prava korišćenja na građevinskom zemljištu. Ova lica imala su pravo na konverziju uz naknadu, što se negativno odražavalo na proces revitalizacije, budući da se ona uglavnom realizuje u postupcima

za lica koja su stekla pravo svojine u navedenim postupcima ocenjena je kao posebna pogodnost, koja omogućava ovima licima da ostvare konverziju uz nižu naknadu. Ustavni sud je bio mišljenja da ovakva pogodnost mora biti inspirisana javni interesom zasnovanom na objektivnom i razumnom osnovu koji je omogućio zakonodavcu da proceni da se pomenuta lica zaista nalaze u poziciji da im treba odobriti ovakvu pogodnost. Za ova lica je predviđena samo konverzija uz naknadu, što je svakako imalo negativan uticaj na potencijalne investitore u braunfild lokacije, s obzirom da se oni često nalaze u pomenutim postupcima. Na ovaj način su investitori u braunfild lokacije koje se nalaze u postupku privatizacije, izvršnom ili stečajnom postupku, ograničeni samo na sticanje prava korišćenja na zemljištu, dok je konverzija u pravo svojine moguća samo uz naknadu koja odgovara tržišnoj vrednosti zemljišta.

Narodna skupština je u julu 2015. godine usvojila dugoočekivani Zakon o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu (*Sl. gl. RS*, br. 64/15, dalje u tekstu: Zakon o konverziji). Motivi za donošenje novog Zakona bili su pomenuta Odluka Ustavnog suda koja je stavila van snage odredbu Zakona o planiranju i izgradnji kojom se naknada za konverziju prava korišćenja građevinskog zemljišta umanjuje za cenu kapitala plaćenu u postupku privatizacije, ali i stavovi Evropske komisije da se konverzijom ne poštuju propisi o državnoj pomoći.

Međutim, i u ovom zakonu nije predviđeno kakvo drugačije rešenje za lica koja su pravo korišćenja stekla u postupku privatizacije. Usvojen je princip plaćanja naknade za konverziju u visini tržišne vrednosti zemljišta u trenutku podnošenja zahteva za konverziju. Kao lica obavezna da plate naknadu da bi konvertovala pravo korišćenja u pravo svojine navode se i lica koja su privatizovana.[64] Ovo rešenje je prilično kritikovano tokom javne rasprave. Isticalo se da su investitori koji su stekli pravo korišćenjem kroz privatizaciju, stečaj opterećeni visokim naknadama jer su oni već platili određene cene za sticanje prava korišćenja.

Međutim, članom 6. ovog zakona predviđeno je da se on neće primenjivati na imovinu koja je po okončanom postupku privatizacije teretnim pravnim poslom stečena od subjekta privatizacije do dana stupanja na snagu Zakona o planiranju i izgradnji iz 2009. godine, koja obuhvata pravo svojine na objektima i pravo korišćenja na građevinskom zemljištu. Pretvaranje prava korišćenja u ovim slučajevima se viši bez naknade. Ovaj član se navodi kao jedan od najspornijih u Zakonu i, pored svih pogodnosti koji može doneti za pokretače braunfild revitalizacije, ostaje pitanje da li će se možda i ovaj član proglasiti neustavnim u budućnosti.[65] Dakle, Zakon o konverziji otvara mogućnost da se izvrši besplatna konverzija imovine stečena u postupku privatizacije pre 2009. godine, ali ne predviđa isti režim za imovinu stečenu u stečajnom postupku, što implicira da ovako stečena imovina nije izuzeta iz režima Zakona o konverziji.

---

privatizacije i stečaja, a investitorima se u tom slučaju nameće dodatni trošak. Postupak konverzije *uz naknadu*, iako je bio detaljno uređen posebnom uredbom, nije mogao delotvorno da se sprovede, jer je Ustavni sud obustavio konverziju u slučajevima kada se nepokretnost, odnosno zemljište stiče u postupku privatizacije ili u stečajnom ili izvršnom postupku, iako je takva mogućnost predviđena Zakonom. Sud je ovom odlukom utvrdio da je neustavna odredba Zakona kojom se uređuje konverzija uz naknadu, u delu u kojem se određuje šta obuhvataju troškovi pribavljanja prava korišćenja građevinskog zemljišta kada su nosioci ovog prava bila privatizovana privredna društva. Ovom odlukom, ne samo što je osporena mogućnost umanjenja naknade za konverziju, što bi bilo naročito celishodno u procesu revitalizacije, nego je dovedeno u pitanje ostvarivanje prava na konverziju u navedenim slučajevima i uvećana pravna nesigurnost, što se negativno odražavalo na stvaranje podsticaja investitorima da ulažu u braunfilde. Time se direktno uticalo na donošenje poslovnih odluka investitora, budući da oni i dalje nisu znali da li će i pod kojim uslovima moći da steknu pravo svojine na zemljištu na kojem se nalaze objekti koje su stekli u procesu revitalizacije. Posledica ovakvog rešenja bila je da su investitori tokom kupovine braunfilda u postupku privatizacije ili stečajnom postupku sticali samo pravo korišćenja građevinskog zemljišta na kojem se kupljeni braunfildi nalaze, a pravo svojine na zemljištu mogli su steći samo konverzijom uz naknadu koja odgovara tržišnoj ceni zemljišta.

[64] Čl. 2. st. 1 Zakona o konverziji.

[65] http://www.danas.rs/danasrs/ekonomija/ustavni_sud_odlucuje_cija_je_zemlja_ispod_fabrika.4.html?news_id=311065, 22.01.2016.

Osim izuzetka predviđenog za privatizacije okončane pre 2009. godine Zakon o konverziji predviđa mogućnost umanjenja naknade:

- Naknada može biti umanjena za neizgrađeno građevinsko zemljište na teritoriji jedinice lokalne samouprave za koju je utvrđeno da se radi o nedovoljno razvijenoj jedinici lokalne samouprave sa izuzetno niskim životnim standardom ili visokom stopom nezaposlenosti. Procenat umanjenja određuje Vlada.[66]
- Naknada, takođe, može biti umanjena ukoliko je podnet zahtev za konverziju katastarske parcele izgrađenog građevinskog zemljišta, nezavisno gde se parcela nalazi.[67] U ovom slučaju naknada za konverziju iznosi tržišna vrednost katastarske parcele umanjena za iznos tržišne vrednosti zemljišta za redovnu upotrebu objekta.
- Ukoliko su predmet konverzije katastarske parcele građevinskog zemljišta u okviru industrijskog ili stambenog kompleksa, visina naknade se određuje tako što se utvrđena tržišna vrednost katastarske parcele umanjuje za iznos tržišne vrednosti za građevinsko zemljište koje je važećim planskim dokumentom određeno kao zemljište za izgradnju objekta javne namene ili javnih površina.[68]

Činjenica je da je zakonodavac pokušao da olakša investitorima. Primenjeno na braunfild revitalizaciju, čini se da se ipak otvaraju izvesne mogućnosti za sticanje prava svojine po nižim naknadama, pogotovu kada se uzme u obzir da se neke od braunfild lokacija nalaze upravo na područjima lokalnih samouprava sa niskim životnim standardima. Takođe, izgradnja odgovarajućih objekata na zemljištu, kao i upodobljavanje zemljišta određenoj nameni omogućava investitorima da izvrše konverziju uz ne tako visoke troškove jer se zemljište ispod objekta ne računa u plaćanje konverzije.

Zakonom je predviđeno da vrednost građevinskog zemljišta određuje lokalna samouprava u skladu sa aktom o utvrđivanju prosečne cene kvadratnog metra odgovarajućih nepokretnosti po zonama za utvrđivanje poreza na imovinu, a prema tržišnoj vrednosti predmetnog građevinskog zemljišta. Za potrebe utvrđivanja poreza na imovinu, jedinice lokalne samouprave određuju cenu građevinskog zemljišta na osnovu (prosečnih) cena ostvarenih u prometu odgovarajućih nepokretnosti po zonama, što se svake godine utvrđuje rešenjem o prosečnim cenama kvadratnog metra nepokretnosti po zonama na teritoriji te jedinice lokalne samouprave, a koje služe za utvrđivanje poreske osnovice za porez na imovinu.[69] Međutim, ovakav način utvrđivanja naknade za konverziju čini se necelishodnim u slučaju braunfilda, jer se predviđa naknada koja je previsoka i ne odgovara vrednosti samog objekta koji se nalazi na braunfild lokaciji, a trebalo bi imati u vidu da bi u slučaju revitalizacije bilo izuzetno podsticajno da investitori steknu pravo svojine na zemljištu konverzijom uz što nižu naknadu, pa čak i bez naknade, uzimajući u obzir značaj revitalizacije i kompleksnost utvrđivanja vrednosti zemljišta.

Jedna od pogodnosti za lica koja budu plaćala naknadu predviđena je članom 13. Zakona o konverziji, koja se sastoji u olakšavanju plaćanju naknade bilo u 60 jednakih mesečnih, uz polaganje odgovarajućeg obezbeđenja, bilo jednokratno uz snižavanja iznosa naknade za 30% u odnosu na utvrđeni iznos.

Pre upuštanja u bilo kakve aktivnosti, lica zainteresovana za investiranje u revitalizaciju braunfilda moraju proveriti da li se radi o građevinskom zemljištu koje je posebnim zakonom određeno kao zemljište koje se ne može otuđiti iz javne svojine, jer za ova zemljišta ne postoji mogućnost konverzije prava korišćenja u pravo svojine.[70]

---

[66] Čl. 7. Zakona o konverziji.
[67] Čl. 8. Zakona o konverziji.
[68] Čl. 9. Zakona o konverziji.
[69] Vid. čl. 5-6. Zakona o porezima na imovinu (*Sl. gl. RS*, br. 26/01, 45/02 (Odluka Saveznog ustavnog suda), 80/02, 135/04, 61/07, 5/09, 101/10, 24/11, 78/11, 57/12 (Odluka Ustavnog suda), 47/13, 68/14).
[70] Čl. 6. st. 1. Zakona o konverziji.

8. IZDAVANJE DOZVOLA ZA IZVOĐENJE GRAĐEVINSKIH RADOVA

Uzimajući u obzir okolnost da se u procesu revitalizacije kupuju braunfildi, koji najčešće nisu u funkcionalnoj upotrebi i čije korišćenje zahteva izvođenje različitih građevinskih i građevinsko-zanatskih radova, ugradnju instalacija, postrojenja i opreme (rekonstrukcija, dogradnja, adaptacija, sanacija, ili čak rušenje i izgradnja novih objekata), Zakon o planiranju i izgradnji obezbeđuje povoljne uslove za građenje i izdavanje dozvola za izvođenje građevinskih radova.

Utvrđen je veoma važan, prvobitno ukinut podsticaj, koji bi trebalo da umanji negativne efekte nerešenog problema konverzije prava korišćenja, a bez čijeg ostvarivanja bi bio obesmišljen proces revitalizacije. Investitorima, kao nosiocima prava korišćenja građevinskog zemljišta, ponovo je omogućeno pravo na gradnju novih objekata, odnosno dogradnju i rekonstrukciju postojećih objekata u skladu sa namenom zemljišta, bez obzira na to što nije izvršena konverzija. U suprotnom, investitori ne bi bili podstaknuti da ulažu u braunfilde, već bi svoje aktivnosti usmeravali na druga tržišta, odnosno na grinfild investicije. Dakle, pravo korišćenja na građevinskom zemljištu predstavlja dovoljan osnov za pravo građenja i za izdavanje građevinske dozvole.[71]

Uvođenjem „jednošalterskog sistema“ za izdavanje građevinskih dozvola, značajno je pojednostavljen, pojeftinjen i ubrzan postupak izdavanja građevinskih dozvola, što bi moglo da olakša i proces revitalizacije, budući da investitori sada mogu da podnesu dokumenta i dobiju dozvole na jednom mestu. Regulisanjem objedinjene procedure u postupcima za izdavanje akata u ostvarivanju prava na izgradnju i korišćenje objekata otklonjena je važna adminsitrativna barijera investitorima u Srbiji, a jedinice lokalne samouprave imaju obavezu da ovu proceduru sprovode. Skraćeni su rokovi za postupanje nadležnih organa i lokalne samouprave i za izdavanje navedenih akata, a propisane su i sankcije (novčana kazna i kazna zatvora) za nepostupanje u propisanim rokovima. Tokom sprovođenja objedinjene procedure, nadležni organ isključivo vrši proveru ispunjenosti formalnih uslova za izgradnju i ne upušta se u ocenu tehničke dokumentacije, niti ispituje verodostojnost dokumenata koje pribavlja u toj proceduri, a dužan je da po službenoj dužnosti, u ime i za račun podnosioca zahteva, pribavlja sve akte, uslove i druga dokumenta, koje izdaju imaoci javnih ovlašćenja, a uslov su za sprovođenje objedinjene procedure.[72]

Ipak, procedura bi mogla dodatno da se pojednostavi tako što se od investitora ne bi zahtevalo da prilikom izrade tehničke dokumentacije izrađuju prethodnu studiju opravdanosti i studiju opravdanosti kojom se, između ostalog, određuje „finansijska, tržišna i ekonomska opravdanost“ investicije.[73] Ovakvo rešenje predstavlja administrativnu barijeru i čini se nepotrebno, budući da svaki investitor vodi računa o opravdanosti svoje investicije – kao svaki racionalan učesnik na tržištu on želi da ulaganjem maksimizuje svoj profit.

Potpuno sprovođenje objedinjene procedure počelo je 1. januara 2016. godine, kada su počeli da se izdaju akti elektronskim putem i kada se formirala jedinstvena elektronska evidencija izdatih dozvola na republičkom nivou. Predviđeno je naime da se razmena dokumenata i podnesaka u objedinjenoj proceduri obavlja elektronskim putem i da uspostavi elektronska, javno dostupna baza podataka o objedinjenim procedurama, čime bi se obezbedila transparentnost sprovođenja objedinjene procedure. Nadležni organi (pokrajine i lokalne samouprave) i ministarstvo nadležno za poslove građevinarstva vodili bi registar objedinjenih procedura o toku svakog pojedinačnog predmeta, a Agencija za privredne registre vodila bi jedinstvenu, Centralnu evidenciju objedinjenih procedura u kojoj su objedinjeni podaci iz svih registara objedinjenih procedura na teritoriji Republike Srbije.

---

[71] Vid. čl. 135, st. 1 i 3. Zakona o planiranju i izgradnji.
[72] Vid. čl. 8-8đ. Zakona o planiranju i izgradnji.
[73] Vid. čl. 113-114. Zakona o planiranju i izgradnji.

9. VOJNI BRAUNFILDI

Poslednjih nekoliko godina, broj vojnih braunfilda značajno se uvećao usled vojnih reformi i sveobuhvatnih promena u vojnoj i bezbednosnoj politici. Uglavnom je reč o lako dostupnim objektima u centru grada sa dobro očuvanom infrastrukturom. Održavanje nefunkcionalnih vojnih objekata iziskuje velika novčana sredstva, a opštine i gradovi bi mogli ove lokacije da iskoriste za buduće braunfild investicije. Zbog navedenih razloga predviđena je mogućnost otuđenja vojne imovine u skladu sa Zakonom o javnoj svojini i Zaključcima Vlade Republike Srbije.[74] Raspolaganje vojnom imovinom moguće je:

- prenosom prava korišćenja sa Ministarstva odbrane na pokrajinu i jedinice lokalne samouprave; kao i
- u postupku otuđenja.

Donošenjem Zakona o javnoj svojini regulisano je pitanje prava svojine nad vojnim nepokretnostima. Naime, do donošenja ovog zakona, na lokalne samouprave moglo je da se prenese samo pravo korišćenja nepokretnosti, dok je Republika Srbija ostajala njihov vlasnik. Po novom pravnom režimu, lokalne samouprave kupovinom vojne imovine stiču pravo svojine nad vojnim nepokretnostima, što predstavlja veliku prednost za investitore i same jedinice lokalne samouprave.[75]

Vlada Republike Srbije je 2006. godine usvojila dva dokumenta posvećena prodaji vojne pokretne i nepokretne imovine. Reč je „Informaciji o nepokretnostima na teritoriji Republike Srbije" koje nisu neophodne za funkcionisanje Vojske i „Master plan" raspolaganja ovim nepokretnostima.[76] Osnovna ideja je da se novčana sredstva dobijena prodajom vojne imovine iskoriste za rešavanje stambenog pitanja pripadnika Vojske Republike Srbije.

Master plan je zamišljen kao javna dostupna baza podataka o vojnim nepokretnostima koje više nisu potrebne Vojsci Srbije. U ovoj bazi potencijalni kupci mogu da pronađu neophodne informacije o objektima koji se prodaju.

- Međutim, **nepostojanje adekvatne dokumentacije** jedan je od ključnih problema koji onemogućava primenu Master plana i koji odvraća potencijalne investitore. Naime, većina vojnih objekata nije uknjižena u knjige o evidenciji nepokretnosti ili, ukoliko su vojni objekti i uknjiženi, ti podaci se razlikuju od faktičke situacije. Dodatni problem predstavlja imovina koja nije obuhvaćena Master planom, a za koju postoji zainteresovanost opštine, što čini njen pravni status nerešenim i otvorenim.
- Prethodno navedeni problem proizilazi iz činjenice da su za vreme Jugoslavije odgovori na pitanja u vezi sa odbranom i vojskom bili nedostupni civilnoj javnosti, tako da se podaci o njihovoj imovini ne mogu naći u civilnim evidencijama. Ostaje i pitanje da li je Republika Srbija dobila celokupnu dokumentaciju posle raspada SFRJ.
- Radi obezbeđenja što veće preglednosti braunfild lokacija ne teritoriji čitave zemlje, preporuka je da se i vojne nepokretnosti uključe u jedinstveni registar braunfild lokacija, sa svim neophodnim podacima, uz navođenje da se vojna imovina nalazi u posebnom režimu.[77]

Vojna imovina može da se proda putem tendera, putem razmene sa institucijama koja koriste sredstva u državnoj svojini, što predstavlja najzastupljeniji model, ili ulaganjem u zajedničku izgradnju stanova. Zbog značaja vojnih objekata za lokalnu samoupravu predviđeno je da jedinice lokalne samouprave imaju pravo preče kupovine objekata na svojoj teritotoriji, što

[74] Zaključak 05 Broj: 46-3622/2006-3 od 22. juna 2006. godine, kasnije dopunjen Zaključkom Vlade 05 Broj: 464-4138/2010-1 od 3. juna 2010. godine i 05 Broj 464-2885/2011 od 21. aprila 2011. godine.
[75] Vid. detaljnije deo rada posvećen svojinskopravnim pitanjima.
[76] http://www.mod.gov.rs/master_plan/index.php, 20.03.2015.
[77] Vid. detaljnije deo rada posvećen registru braunfild lokacija.

može biti ograničavajući faktor ukoliko bi se jedan privatni investitor odlučio za kupovinu vojnog braunfilda.[78]

Problem neodgovornog ponašanja lokalnih samouprava prema pravu preče kupovine sada je rešen tako što je lokalna samouprava dužna da se izjasni u roku od 2 meseca da li je zainteresovana za određeni vojni braunfild ili ne, a korisnici sredstava u svojini Republike Srbije u roku od mesec dana. Na taj način se izbegava dugotrajan i nepotreban zastoj u postupku revitalizacije braunfilda, koji bi u suprotnom mogli da sprovedu zainteresovani privatni investitori.

Međutim, i sam koncept *prodaje* imovine lokalnim samouprava suprotan je nekim uporednopravnim iskustvima. Kao jedan od primera u literaturi često se navodi Češka, gde vojska Republike Češke besplatno ustupa lokalnoj samoupravi svoju imovinu koja im nije potrebna.[79] U Hrvatskoj takođe postoje primeri da je vojna imovina ustupana lokalnim samoupravama bez naknade.[80] Najvažniji kriterijum za ustupanje vojne imovine danas u Hrvatskoj jeste projekat koji treba da predloži lokalna samouprava, uz njenu obavezu da napiše projektnu dokumentaciju i prikupi sve potrebne materijale. Predlog lokalne samouprave razmatra Državni ured za upravljanje državnom imovinom i projekat se odobrava ukoliko je samoodrziv i to na duzi period, i ukoliko donosi benefit većinskom lokalnom stanovnistvu. Održivost projekta ogleda se u nepotrebnosti dodatnih sredstava države u odredjenom vremenskom periodu.[81]

Takođe, činjenica je da su jedinice lokalne samouprave u prošlosti učestvovale u izgradnji vojnih objekata, a sad kad dolazi do njihove prenamene, potrebno je da opet izdvajaju novčana sredstva iz sopstvenog budžeta kako bi stekli vojnu imovinu na svojoj teritoriji. Besplatno prepuštanje vojne imovine lokalnim samoupravama može obezbediti dolazak novih investitora, otvaranje novih radnih mesta, a državi se uloženo može vratiti, pre svega preko naplaćenih poreza.[82]

Sledeći, skoro nepremostivi problem pri kupovini vojne imovine jeste njena **precenjenost i nemogućnost lokalnih samouprava da izdvoje tražena novčana sredstva za ponuđeni objekat**. Ministarstvo odbrane nastoji da proda svoju imovinu po izuzetno visokim, uglavnom nedostižnim cenama za investitore, tako da imovina, koja generiše izuzetno visoke troškove održavanja, ostaje na kraju neotkupljena.

U okviru ovog problema javljaju se još neki problemi:

- Nepostojanje precizno utvrđene metodologije za određivanje početne cene za ponuđenu imovinu: neke su podrazumevale angažovanje sudskih vešataka, pa su se dobijeni rezulati razlikovali, a neke su značile utvrđivanje tržišne vrednosti nepokretnosti prema proceni najsličnijeg prometa u okruženju. Prema iskustvu lokalnih samouprava, samo su neke filijale Poreske uprave zahtevale sprovođenje prethodno utvrđene metodologije.

---

[78] Ministarstvo odbrane nema obavezu da kod svake nepoktenosti iz Master plana poziva jedinice lokalne samouprave da podnesu pismo zainteresovanosti, ali je dužno da njima da prioritet ukoliko postoji iskazana zainteresovanost lokalne samouprave.

[79] J. Herick *et al.*, „Military Brownfield in the Czech Republic and the Potentialfor their Revitalization, Focused to the Local Government as Unnecessary Military Preoperty“, *Quaestiones Geographicae*, Vol. 33, br. 2/2014, 127 i dalje.

[80] U Hrvatskoj se razvila praksa besplatnog ustupanja jedinicima lokalne samouprave, jer je 2001. godine donet Zakon o komunalnom gospodarstvu kojim je hrvatsko Ministarstvo odbrane bilo obavezno da plaća komunalne naknade lokalnim samoupravama. U mnogim slučajevima, prenos vojnih nekretnina jedinicama lokalnih samouprava vršen je u zamenu za otpis tako stvorenih dugova Ministarstva odbrane. V. detaljnije *Kome propadaju bivše vojne nekretnine? Iskustva prenamjene u Hrvatskoj*, (ur. K.Kardov, I.Tabak), Zagreb 2014.

[81] Inicijativa za rešavanje pitanja vojne braunfild imovine u nerazvijenim opštinama, http://skgo.org/files/fck/File/dogadjaji/2013/RESAVANJE%20PITANJA%20VISKA%20VOJNE%20IMOVINE%20U%20NERAZVIJENIM%20OPSTINAMA.pdf, 22.03.2015

[82] N. Rančić, „Komercijalizacija vojne imovine za projekte lokalnog ekonomskog razvoja“, *Oživljavanje braunfilda u Srbiji, Priručnik za donosioce odluka i profesionalce*, (ur. K. Danilović, B.Stoikov *et al.*), Beograd 2008, 81.

- Pored procena koje su davali Poreska uprava i Ministarstvo odbrane, svoju procenu daje i Sektor za materijalne resurse pri Ministarstvu odbrane. Na taj način se vrše različite procene, što dovodi do zastoja u procesu prodaje.
- Veliki problem pri utvrđivanju vrednosti vojne imovine predstavlja činjenica da ne postoji tržište za ove objekte, shodno kom se može određivati njihova cena. Za neke vojne objekte (npr. klub vojske), može se lako utvrditi cena, jer se on može tretirati kao bilo koji drugi objekat u jednom gradu. Ostaje, međutim, otvoreno pitanje kako odrediti cenu jednog vojnog poligona, aerodroma i sl.
- Nepostojanje dovoljnih kapaciteta republičke Poreske uprave za procenu vrednosti vojnih kompleksa.

Jedinica lokalne samouprave ima velike troškove u vezi sa vojnom imovinom koja se nalazi na njenoj teritoriji. Stoga bi prilikom određivanja kupoprodajne cene vojnog braunfilda, ovi troškovi trebalo da budu uračunati u cenu. Reč je, pre svega, o komunalnim troškovima.[83]

Prilikom određivanja cene, postavlja se i pitanje snošenja troškova sanacije terena na kom se nalazi vojna nepokretnost. Nije predviđeno ko će snositi te troškove, koji mogu biti izuzetno visoki, što će svakako voditi odbijanju kasnijih investitora.[84] Pri rešavanju ovog problema može se krenuti od načina na koji je grad Rijeka rešio ovaj problem. Naime, Ministarstvo odbrane Republike Hrvatske prenelo je vlasništo nad određenim vojnim objektima gradu, a grad je otpisao potraživanje Ministarstva odbrane po osnovu troškova sanacije, drugih komunalnih taksi, a snosio je i delimične troškove premeštanja kasarne na drugo mesto. Na taj način je grad dobio prostorije u dobrom stanju, koje je mogao da dâ u zakup uz dobijanje veće naknade.

Stoga je prilikom procene vrednosti imovine potrebno iskazati troškove uklanjanja objekata, čišćenja, kao i troškova drugih neophodnih radova, i za ukupnu vrednost ovih troškova umanjiti procenjenu vrednost vojne imovine. Dalje, prilikom određivanja vrednosti vojne imovine mora se uzeti u obzir i:

- upotrebna vrednost imovine umanjena za troškove amortizacije, kao i
- vrednost koju je prosečni investitor spreman da plati za određenu vojnu nepokretnost, tzv. investitorski pristup (uz poštovanje European Valuation Standards 2012/ International Valuation Standards 2011).[85]

Jedan od osnovnih razloga neefikasne primene Master plana jeste izuzetno **složena i komplikovana procedura prodaje objekata**, pošto u postupku prodaje učestvuje više državnih organa (Ministarstvo odbrane, Republička direkcija za imovinu, Poreska uprava, Vlada Republike Srbije i lokalna samouprava). Neophodno je da svi navedeni organi razmotre više puta svaki predlog. Ukoliko se vojni objekti prodaju putem tendera, što će uvek biti slučaj kada jedinice lokalne samouprave ne pokažu zainteresovanost ili ne iskoriste mogućnost neposredne pogodbe, postupak je još složeniji, jer Vlada Republike Srbije mora da odobri procenu najbolje ponude. Dodatnom usložnjavanju cele procedure nesumnjivo doprinose i sva neophodna merenja na terenu koja se moraju izvesti.

I pored iznetih nedostataka, činjenica je da su Podakcionim planom za ubrzanje postupka raspolaganja i efikasniju prodaju vojnih nepokretnosti svi rokovi skraćeni i precizno određeni, što donekle omogućava efikasno sprovođenje celokupnog postupka.[86] Takođe, na ovaj način se sprečava razvoj napetosti između ugovornih strana.

---

[83] Npr. analiza prethodnih ulaganja lokalnih samouprava na izgradnji magistralnih i primarnih vodova komunalne infrastrukture, potom komunalno opremanje sa priključcima na mreže komunalne infrastrukture itd. (navedeno prema N. Rančić, 77).

[84] Vid. detaljnije deo rada posvećen braunfildima i zaštiti životne sredine.

[85] Navedeno prema Inicijativa za rešavanje pitanja vojne braunfild imovine u nerazvijenim opštinama http://skgo.org/files/fck/File/dogadjaji/2013/RESAVANJE%20PITANJA%20VISKA%20VOJNE%20IMOVINE%20U%20NERAZVIJENIM%20OPSTINAMA.pdf, 22.03.2015.

[86] http://www.naled-serbia.org/upload/CKEditor/untitled%20folder/untitled%20folder%20copy%201/Opis%20procedure%20Master%20plan.pdf, 18.03.2015.

Pogodnosti

Uprkos prvobitnoj nefleksibilnosti Ministarstva odbrane u pogledu mogućnosti sniženja početne cene ponuđenih nepokretnosti, vremenom je njihov stav promenjen. Na taj način je, ipak, jedinicama lokalne samouprave olakšano da pribave vojnu imovinu za koju su zainteresovane. Naime, Republička direkcija za imovinu ovlašćena je da, bez prethodne saglasnosti Vlade, snizi počenu cenu za 20% u slučaju da u dva uzastopna oglašavanja objekat nije prodat. Ako prodaja dva uzastopna puta ne uspe ni po sniženoj ceni, cena se spušta još 20%. Za slučaj da imovina nije prodata ni po sniženoj ceni od dva puta po 20% u odnosu na prvobitno utvrđenu početnu vrednost nepokretnosti (64% početne tržišne vrednosti), otuđenje se privremeno obustavlja, dok se ne steknu uslovi.

Spremnost Ministarstva odbrane da pristane na prodaju imovine po sniženoj ceni svakako je korisno, pogotovu ako se sagleda ekonomska situacija u zemlji. Svakako da se postavlja pitanje da li su i snižene cene prihvatljive za većinu jedinica lokalne samouprave u Srbiji.

Uzimajući u obzir finansijske teškoće sa kojim se suočava lokalna samouprava, treba razmotriti mogućnost da lokalne samouprave stiču vojnu imovinu po povlašćenim, a ne tržišnim cenama, iako su tržišne cene odraz nastojanja Ministarstva odbrane da ostvari što više prihode od prodaje svoje imovine.[87]

Dopune Podakcionog plana iz 2011. godine predvidele su još dve pogodnosti za kupce vojnih braunfilda, odnosno olakšice pri kupovini imovine.

- Predviđeno je da korisnici sredstava u svojini Republike Srbije preuzete vojne nepokretnosti mogu da plaćaju u najviše 60 mesečnih ili 5 godišnjih rata.
- Druga mogućnost znači da lokalna samouprava, umesto plaćanja kupoprodajne cene, može Ministarstvu odbrane da pruži naknadu u vidu neke druge nepokretnosti koja mora biti izgrađena u roku od 5 godina od zaključenja ugovora.

S obzirom na to da je praksa pokazala da kupci često odugovlače sa plaćanjem naknada kada izaberu neku od ove dve mogućnosti, Ministarstvo odbrane je predvidelo sankcije za nepoštovanje ugovora: ukoliko se ne uplate tri uzastopne mesečne ili jedna godišnja rata, kupac gubi sva utvrđena prava i mora da vrati nepokretnost Ministarstvu, dok nepoštovanje rokova izgradnje objekata stvara obavezu isplate novčane protivrednosti preuzetog vojnog objekta.

Ove pogodnosti važe samo za jedinice lokalne samouprave, dok treća lica moraju da plate zahtevanu cenu odjednom. Čini se da bi bilo korisno kada bi i privatni investitori imali iste pogodnosti, budući da bi se tako podstakla revitalizacija.

10. PRIVATIZACIJA

Privatizacija predstavlja važan instrument u rešavanju problema revitalizacije braunfilda, iako se mogu navesti brojni primeri neuspešnih privatizacija ili pokušaja privatizacije koji pokazuju da privatizacija nije uvek rešenje za oživljavanje ovih lokaliteta, pre svega zbog nezainteresovanosti investitora, odugovlačenja postupka privatizacije, nerešenih svojinskopravnih odnosa, raskinutih ugovora o privatizaciji, stvaranja novih braunfilda i dr. Nova rešenja predviđena Zakonom o privatizaciji (*Sl. gl. RS*, br. 83/14, 112/15) pružaju velike mogućnosti za revitalizaciju, čijim iskorišćavanjem bi mogli da se prevaziđu neki od postojećih problema u procesu revitalizacije. Novi, fleksibilniji modeli i metodi privatizacije mogu biti posebno značajni za revitalizaciju, budući da je privatizacija jedan od najčešćih oblika revitalizacije, a dosadašnji modeli i metodi se nisu pokazali kao dovoljno privlačnim za investitore, odnosno bili su skupi i neefikasni. Pošto se u pojedinim slučajevima radi o potpuno

[87] U Ljubljani i Puli, vojni objekti su čak dati na korišćenje mladima i organizacijama civilnog društva dok se nisu našli kupci. Na taj način je sprečeno devastiranje vojne imovine, a omladinske i civilne organizacije su privremeno rešile pitanje svojih prostorija. Više o ovome na http://www.balkaninsight.com/sr/article/okupirajte-kasarne-skvoteri-u-napustenim-vojnim-objektima-na-balkanu, 22.03.2015.

novim rešenjima, ne može se ipak očekivati da se u kratkom roku novi modeli delotvorno sprovedu, što se posebno odnosi na njihovu primenu u procesu revitalizacije braunfilda.

Privatizacija je obavezna za subjekte privatizacije sa društvenim kapitalom i morala je da se sprovede najkasnije do 31. decembra 2015. godine. Ovo je mogao da bude podsticaj revitalizaciji i mogao je da ubrza ceo proces, ali u praksi nije poštovan navedeni rok. Doprinos ubrzanju privatizacije bila je i obaveza Agencije za privatizaciju da objavi javni poziv za prikupljanje pisama o zainteresovanosti za sve subjekte privatizacije, kao i obaveza subjekata privatizacije da izvrše popis i procenu fer tržišne vrednosti celokupne imovine i obaveza i kapitala nakon objave ovog poziva. Ipak, s obzirom na to da braunfildi nisu atraktivni za ulaganja, pozitivni efekti navedenih odredaba nisu se ostvarili u kratkom roku, posebno ne u navedenom zakonom predviđenom roku.

Zakonom o privatizaciji je predviđeno da 1. februara 2016. godine Agencija za privatizaciju prestaje sa radom i da sve njene nadležnosti preuzima Ministarstvo privrede. Ministarstvo će sprovoditi i kontrolisati sve postupke privatizacije u Republici Srbiji i obavljati delatnost posredovanja u prodaji javnog i društvenog kapitala i imovine u postupku privatizacije. Zakonom je takođe predviđeno da će se postupci privatizacije započeti do dana početka primene Zakona nastaviti se po odredbama ovog zakona, a da u ostalim slučajevima Ministarstvo privrede podnosi predlog za pokretanje stečaja. Predviđeno je i formiranje registra akcija i udela prenetih posle raskida ugovora zaključenog u postupku privatizacije, koji bi vodilo Ministarstvo privrede i koji će sadržati naziv subjekta privatizacije čiji se deo kapitala evidentira u Registru, podatke o visini kapitala, odnosno broju akcija koje se evidentiraju i druge podatke, što može biti korisno za pregled postojećih braunfild lokacija u postupku revitalizacije.

U slučaju onih braunfilda za koje je započet postupak privatizacije, jedinice lokalne samouprave mogu da preuzmu aktivnu ulogu u postupku privatizacije, budući da se postupak privatizacije može nastaviti na njihovu inicijativu (u slučaju privatizacije javnog kapitala), a ovlašćene su i da odlučuju o modelu i metodu privatizacije za subjekte koji posluju većinskim kapitalom jedinice lokalne samouprave, na osnovu predloga ministarstva nadležnog za poslove privrede.

Zakon predviđa mogućnost privatizacije javnog kapitala i imovine (kapital Republike Srbije, autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave), uključujući i javna preduzeća, a ne samo društvenog kapitala. Predmet privatizacije može biti i zemljište koje je upisano u nadležnim registrima za upis prava na nepokretnostima kao društvena, mešovita ili svojina subjekta privatizacije.

Uvodi se načelo prema kojem se prodajna cena formira u odnosu na procenjenu fer tržišnu vrednost kapitala, što bi moglo da bude značajno za revitalizaciju, jer se vrednost kapitala više ne procenjuje primenom metoda korigovane knjigovodstvene (*obično precenjene*) vrednosti. Utvrđivanje tržišne vrednosti moglo bi da znači nižu prodajnu cenu, koja bi bila privlačna za investitore.

Prodaja imovine ili dela imovine subjekta privatizacije (kao novi model privatizacije) omogućava usitnjavanje velikih kompleksa u okviru kojih se nalaze braunfild lokaliteti, u cilju njihove prodaje, kao delova subjekta privatizacije. Ovakvo rešenje bi moglo da olakša revitalizaciju, jer bi se izdvajanjem pojedinih braunfilda iz složenih sistema (za koje se pokazalo da nisu privlačni za investitore i koji ne mogu, ili teško mogu da se privatizuju kao jedinstveni subjekt) omogućila pojedinačna prodaja braunfilda, iako su integrisani u jedninstveno pravno lice koje je predmet privatizacije. Takav primer predstavlja privatizacija DP „Mataruška i Bogutovačka Banja“, koja podrazumeva da se objekti iz ovog kompleksa prodaju zajedno, tako da je potrebno pronaći investitora koji je zainteresovan za sve objekte istovremeno. Pošto je pojedine objekte koji predstavljaju braunfilde (hoteli, restorani, magacini) lakše revitalizovati pomoću pojedinačne prodaje, preporuka je da se iskoristi mogućnost prodaje imovine, kao model privatizacije.

Kapital subjekta privatizacije izražen u acijama može se prodavati i na organizovanom tržištu i prihvatanjem ponude za preuzimanje akcionarskih društava.

Prenos kapitala bez naknade strateškim investitorima u slučaju pozitivnih rezultata koje oni ostvare u svom poslovanju predstavlja značajnu novinu i može biti podsticaj investitorima

da ulažu u braunfilde. Vlada Republike Srbije ima mogućnost da svojom odlukom utvrdi strateške investitore u procesu revitalizacije i na taj način podrži pojedina ulaganja u braunfilde. Primenu ovog modela privatizacije, međutim, može otežati naplata poverilaca subjekta privatizacije, budući da nije jasno iz kojih sredstava će se oni naplatiti u tom slučaju.

Podrška države u procesu revitalizacije može se obezbediti i pomoću strateškog partnerstva, kao novog modela privatizacija, iako se njegovo uvođenje protivi osnovnom cilju privatizacije – napuštanju društvene, odnosno državne svojine nad privrednim društvima u korist privatne svojine. Pošto odluku o strateškom partnerstvu donosi Vlada, država može na ovaj način aktivno i direktno da učestvuje u revitalizaciji pojedinih braunfilda koji zahtevaju značajnu intervenciju države. Značaj ovog modela mogu umanjiti nezainteresovanost investitora i problem umanjenja prava određenih poverilaca subjekta privatizacije.

Podsticaje revitalizaciji mogu da predstavljaju i mere za pripremu i rasterećenje obaveza subjekata privatizacije (uslovni otpis duga i pretvaranje duga subjekta privatizacije u trajni ulog – konverzija). Vlada može u svakom pojedinačnom slučaju da donese odluku o ovim merama i na taj način zainteresuje investitore da ulažu u braunfilde, koji su po pravilu prezaduženi i nemaju vrednu imovinu koja bi se mogla prodati. Prednost je i to što se ove mere mogu odrediti i kao mera unapred pripremljenog plana reorganizacije u postupku stečaja.

Pokretanje stečaja radi okončanja privatizacije može biti veoma uspešan način revitalizacije braunfilda, što pokazuju određeni primeri iz domaće prakse, jer se na taj način mogu ubrzati postupci privatizacije, odnosno okončati započeti postupci privatizacije.[88] Postupak stečaja može da se pokrene kada se steknu uslovi za pokretanje stečaja u odnosu na subjekt privatizacije, tako da je ovaj način privatizacije naročito pogodan za braunfilde, koji svakako ispunjavaju bar jedan od stečajnih razloga (neobavljanje delatnosti u periodu dužem od šest meseci ili da u istom periodu nema zaposlenih, nepostojanje interesa za privatizaciju i dr.).

Zakon omogućava da se sredstva za otklanjanje štete koju je subjekt privatizacije naneo životnoj sredini pre privatizacije obezbede u budžetu Republike Srbije. Time se olakšava revitalizacija, jer investitori mogu teret snošenja troškova sanacije ili dekontaminacije da prebace na državu, odnosno lokalnu samoupravu, iako u praksi ovakvo rešenje nije bilo delotvorno.

Pozitivni efekti privatizacije mogu biti umanjeni zbog same prirode postupka privatizacije, budući da su neki od modela i metoda administrativno zahtevni, pa investitori zbog administrativnih barijera nisu zainteresovani za revitalizaciju braunfilda. Osim toga, investitori donose poslovne odluke o revitalizaciji u uslovima nesavršene informisanosti i neizvesnosti, odnosno kada se javlja asimetrija informacija (investitori nemaju sve (potpune) informacije o braunfildima, postoji rizik od naknadnih velikih troškova sanacije lokaliteta i odgovornosti za štetu nastalu usled zagađivanja životne sredine i dr.), tako da ih i ta okolnost odvraća od privatizacije kao načina revitalizacije braunfilda. U vezi sa dostupnošću podataka o braunfild lokalitetima, može se javiti i nepostojanja tacnih podataka o imovini subjekta privatizacije, zbog čega je u Zakonu o privatizaciji (čl. 85) predviđeno krivično delo dostavljanja neistinitih ili nepotpunih podataka o imovini i obavezama subjekta privatizacije ili netačne i nepotpune dokumentacije.

Problem koji od samog početka njihovog sprovođenja prati postupke privatizacije (kao i stečaja) jeste višak zaposlenih. U određenim situacijama, broj zaposlenih mora da se smanji pre početka privatizacije, a u drugim slučajevima zaposleni se namiruju kao poverioci u pokrenutom stečajnom postupku.

Pravna regulativa ide donekle u korist potencijalnim kupcima braunfilda, jer predviđa da je rešavanje ovog pitanja prebačeno sa kupca na državu sa ciljem povećanja „atraktivnosti" ponude. Dalje, Vladina Odluka o utvrđivanju Programa za rešavanje viška zaposlenih u postupku privatizacije za 2015. godinu (*Sl. gl. RS*, br. 9/15) predviđa da subjekti privatizacije mogu da ostvare pravo na sredstva iz budžeta. Međutim, dosadašnja praksa sa Vladinom Odlukom o

[88] Primeri dobre prakse su ulaganje kompanije *Beneton* u Nišu (revitalizacija preduzeća *Nitex*), ulaganje kompanije *Leoni* u Prokuplju (revitalizacija preduzeća *Fiaz*) i ulaganje kompanije *Falke* u Leskovcu (revitalizacija preduzeća *Inkol*).

utvrđivanju Programa za rešavanje viška zaposlenih u procesu racionalizacije, restruktuiranja i pripreme za privatizaciju pokazala je da budžetska sredstva iz Tranziciong fonda uglavnom nisu dovoljna za pokrivanje otpremnina i da ne rešavaju problem na duži rok.[89] Stoga je potrebna bolja (i veća) alokacija budžetskih sredstava za Tranzicioni fond i detaljnije zakonsko regulisanje načina njegovog finansiranja.

Napredak bi mogao da bude ostvaren i primenom Nacionalnog akcionog plana zapošljavanja za 2016. godinu (*Sl. gl. RS*, br. 82/15), budući da je program subvencija za zapošljavanje u 2016. godini u potpunosti namenjen pripadnicima posebno definisanih osetljivih grupa na tržištu rada (teže zapošljivih lica), koje uključuju i viškove zaposlenih. Takođe, s obzirom na dovršetak procesa privatizacije, prioritet će imati i viškovi zaposlenih.[90]

Nacionalna služba za zapošljavanje (NSZ), u saradnji sa opštinama, raspisuje godišnje javne pozive poslodavcima za dodelu subvencija za otvaranje radnih mesta i za zapošljavanje na upražnjenim radnim mestima, a prioritet u dodeli subvencija stiče poslodavac koji se odluči da zaključi ugovore o radu sa licima koja, između ostalog, pripadaju kategoriji viškova zaposlenih.[91] Posebne subvencije se dodeljuju za zapošljavanje nezaposlenih lica koja pripadaju kategoriji teže zapošljivih, a koja obuhvataju i viškove zaposlenih. Važna pogodnost je ta što ove posebne subvencije mogu da se dobiju u slučaju braunfild investicija, jer se subvencije dodeljuju bez obzira na broj novozaposlenih lica, a u skladu sa stepenom razvijenosti jedinica lokalne samouprave i za devastirana područja.[92] Osim toga, predviđeno je da subvencije za zapošljavanje nezaposlenih lica iz kategorije teže zapošljivih mogu ostvariti prevenstveno mala i srednja preduzeća, što može biti povoljno za braunfild investitore, koji ne moraju biti uvek „veliki" investitori.[93]

Rešavanje problema viškova zaposlenih pomoću javnih radova takođe može biti podsticaj revitalizaciji, pošto se javni radovi organizuju i sprovode u cilju zapošljavanja prvenstveno teže zapošljivih nezaposlenih lica, kojoj pripadaju i viškovi zaposlenih.

Dodatno opterećenje za investitore predstavlja i odredba prema kojoj će ustupilac ugovora o prodaji kapitala biti solidarno odgovoran sa prijemnikom za izvršenje obaveza iz ustupljenog ugovora o prodaji kapitala.[94] Solidarna odgovornost se u ovom slučaju čini nepotrebna, budući da saglasnost za ustupanje ugovora o prodaji kapitala daje Agencija za privatizaciju, i na taj način može odvratiti investitore od privatizacije i posledično od revitalizacije braunfilda, jer potencijalni investitori ne mogu da računaju na eventualno slobodno napuštanje svoje investicije.

Zainteresovanost investitora može biti umanjena i rešenjem prema kojem početna cena za prodaju kapitala, odnosno imovine iznosi najmanje jednu polovinu od procenjene vrednosti kapitala, odnosno imovine (ranije je bila 20%), a nova početna cena na drugom prikupljanju ponuda i javnom nadmetanju najmanje jednu trećinu od procenjene vrednosti (ranije je bila 10%).

Zakonom se ograničava da kupac poljoprivrednog zemljišta može biti samo domaće pravno ili fizičko lice, što može umanjiti zainteresovanost stranih investitora, ukoliko se u okviru braunfild lokaliteta nalaze (zapuštena) poljoprivredna zemljišta. Iako su ovakvi lokaliteti retki, u pojedinim opštinama se ipak nalaze napušteni prostori zemljoradničkih zadruga i poljoprivrednih kombinata koji se mogu revitalizovati, posebno ako se imaju u vidu i podsticaji u poljoprivredi i organskoj proizvodnji.[95]

---

[89] *Sl. gl. RS*, br. 64/05, 89/06, 85/08, 90/08, 15/09, 21/10, 46/10, 9/11, 6/12, 63/13, 21/14, 129/14.

[90] Vid. i Pokrajinski akcioni plan zapošljavanja u Autonomnoj pokrajini Vojvodini za 2015. godinu, http://www.spriv.vojvodina.gov.rs/images/KONKURSI/ZAPOSLJAVANJE/PAPZ_2015.pdf, 3.04.2015.

[91] Vid. Pravilnik o kriterijumima, načinu i drugim pitanjima od značaja za sprovođenje mera aktivne politike zapošljavanja (Sl. gl. RS, br. 102/2015). Ovakve subvencije dodeljuju npr. filijale NSZ u opštinama Smederevo, Kruševac, Leskovac, Bor i Negotin.

[92] Vid. Nacionalni akcioni plan zapošljavanja za 2016. godinu.

[93] Ibid.

[94] Čl. 38, st. 4. Zakona o privatizaciji.

[95] To su npr. lokaliteti u Leskovcu (*Nevena A.D. Leskovac*, http://lokalnirazvoj.rs/upload/BusinessEnablingAndStrengthening/SrAttachment/2014-

11. STEČAJ

Dobra pravna regulativa i efikasan stečajni postupak predstavljaju garanciju investitorima za njihov uloženi kapital. Upravo su za revitalizaciju pogodna brojna preduzeća koja su u stečaju ili koja će u bliskoj budućnosti neminovno otići u stečaj ukoliko ne uspeju postupci reorganizacije ili restruktuiranja. Sam stečajni postupak nosi sa sobom puno teškoća i rizika, jer je u njega uključen veliki broj lica, od kojih svi nastoje da što bolje zaštite sopstvene interese. Iz tog razloga javljaju se izvesne teškoće u sprovođenju postupka, koje će biti izložene u sledećim redovima, uz navođenje izvesnih pogodnosti za potencijalne kupce braunfild lokacija.

Trajanje stečajnog postupka svakako je jedan od njegovih većih nedostataka (u proseku oko 2,7 godina).[96] U okviru stečajnog postupka potrebno je izvršiti, osim prodaje koja sama po sebi dugo traje, i čitav niz drugih pravnih i ekonomskih poslove koji iziskuju vreme. Poslednje izmene i dopune Zakona o stečaju iz 2014. godine imaju upravo za cilj skraćivanje trajanja postupka, što je svakako prednost za potencijalne kupce braunfild lokacija. Još jedna pogodnost uvedena Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o stečaju jeste snižavanje troškova postupka, počev od toga što se zahteva niži predujam, do 50.000 dinara, za pokretanje postupka stečaja za mikro preduzeća.[97]

Velika prepreka okončanju stečajnog postupka jeste procenjena vrednost imovine, odnosno početna cena, s obzirom na to da prodaja zavisi od procene vrednosti imovine. Procenu vrše ili stečajni upravnik ili sudski veštaci. U praksi se često dešava da procenitelji procene imovinu iznad stvarne vrednosti, jer se na njima nalazi velika odgovornost. Na osnovu procenjene vrednosti imovine određuje se početna cena, koja iznosi 50% procenjene vrednosti imovine. Stečajni upravnik je dužan da nastoji da proda imovinu po najpovoljnijoj ponudi ukoliko je ona iznad 50% procenjene vrednosti imovine. Međutim, u velikom broju slučajeva najpovoljnija ponuda bude ispod početne cene i u tom slučaju, ukoliko stečajni upravnik želi da proda imovinu po nižoj ceni, mora da dobije saglasnost odbora poverilaca.[98] Upravo u toj drugoj fazi na relaciji stečajni upravnik-poverioci dolazi do „sukoba“, jer poverioci nisu spremni da ustupe imovinu po nižoj ceni, što dodatno otežava i prolongira okončanje prodaje.

Preporuka je da se imovina prodaje i po ceni koja je ispod početne cene, jer imovina koja se ne upotrebljava stvara ne samo stvarne troškove (počev od amortizacije, pa nadalje), nego i oportunitetni trošak poveriocima. Očekivanja poverilaca i vlasnika od prodaje često su neostvarljiva, jer stvarnu vrednost imovine koja je predmet prodaje u stečaju predstavlja ona cena koju je potencijalni kupac spreman da plati, obračunata na osnovu više faktora (od troškova sanacije koje će eventualno imati do visine prinosa koji se očekuju). Dakle, pitanje fleksibilnosti u pogledu cene jedno je od najvažnijih pitanja u postupku revitalizacije, pa bi se zbog toga u procesu revitalizacije mogla koristiti prodaja imovine neposrednom pogodbom, kako bi se utvrđivanjem što prihvatljivije cene privukli investitori i na taj način olakšala revitalizacija.

Velika prednost kupovine imovine, dela imovine ili pravnog lica u okviru ponude u stečajnom postupku je to što kupac stiče pravo svojine na kupljenoj imovini bez tereta i nezavisno od ranijih upisa, kao i bez obaveza nastalih pre izvršene kupoprodaje.[99] Misli se pre

---

12/Nevena_Poljoprivredno_Leskovac.pdf, 12.03.2015), Paraćinu (*D.O.O. Mihajlović Paraćin*, http://www.paracin.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=10213, 12.03.2015), i Nišu (*VP Južna Morava a.d. Niš*, http://lokalnirazvoj.rs/upload/BusinessEnablingAndStrengthening/SrAttachment/2014-12/Juzna_Morava_Nis.pdf, 12.03.2015).

[96] http://www.skgo.org/upload/files/Analiz_Reaktiviranje_braunfilda_u_Srbiji.pdf, 05.03.2015. U pogledu dužine trajanja stečajnog postupka u Srbiji je uobičajno da se navodi indikator rešavanja nesolventnosti, odnosno navodi se koliko je potrebno da poverioci namire svoja potraživanja u slučaju insolventnosti dužnika, tako da dati podaci pokazuju koliko traju stečajni postupak i postupak izvršenja zajedno.

[97] Čl. 59. Zakona o stečaju, *Sl. glasnik RS*, br.104/09, 99/11, dr. zakon 71/12, 83/14.

[98] Čl. 106, 133. Zakona o stečaju.

[99] Čl. 136, st. 6-7. Zakona o stečaju.

svega na poreske obaveze i obaveze prema privrednim subjektima pružaocima usluga od opšteg interesa koje se odnose na kupljenu imovinu. Rešenjem stečajnog sudije registru se nalaže da izvrši upis prava svojine i drugih prava stečenih svojimom uz bisanje tereta nastalih pre izvršene prodaje. Na ovaj način kupac je obezbeđen od pojave naknadnih, skrivenih troškova i obaveza, čime se ostvaruje velika pravna sigurnost za investitore. Moglo bi se zato reći da je za kupca stečaj optimalan model revitalizacije braunfilda, jer kupac stiče samo imovinu (kapacitet) stečajnog dužnika, bez ikakvih obaveza, za razliku od postupka privatizacije, kada se subjekt privatizacije preuzima sa imovinom i obavezama. Pored toga, u postupku stečaja lakše je naći investitora koji bi kupio delove imovine, nego investitora koji bi kupio celo preduzeće koje se privatizuje.

Stečaj ima prednost u odnosu na prodaju imovine u privatizaciji i zbog toga što se ne preuzimaju posebne ugovorne obaveze koje se između ostalog odnose na obavezu poslovanja, ograničenja raspolaganja imovinom, zabranu smanjenja broja zaposlenih koji su u radnom odnosu na neodređeno vreme, obavezu isplate redovne zarade zaposlenima, sredstva obezbeđenja urednog izvršenja ugovornih obaveza, dostavljanje prvoklasne bankarske garancije kojom se garantuje izvršenje ugovornih obaveza i dr. Ove obaveze po pravilu traju dve godine, a mogu se odredititi i u trajanju od tri godine, što može biti destimulativno za investitore u procesu revitalizacije, posebno ako se ima u vidu ograničenje u pogledu promene delatnosti subjekta privatizacije, što je veoma često za braunfilde. Zato je razumljivo zašto postoji veliki rizik od raskida privatizacionog ugovora o prodaji imovine, iako je ovaj ugovor značajniji od ugovora o prodaju imovine u stečaju zbog efekata koji se ogledaju u održavanju zaposlenosti, većem namirenju poverilaca i održavanje poslovanja.

Stečajni upravnici nastoje da imovinu koja se nudi na prodaju u stečajnom postupku dovedu u najbolje moguće stanje shodno raspoloživim finansijskim sredstvima. Otežavajuću okolnost pri sređivanju imovine predstavljaju visoki troškovi sanacije i otklanjanja ekoloških problema, koji odvraćaju investitore. Uredba o uslovima i načinu privlačenja direktnih investicija iz 2015. godine nije u tom pogledu podsticajna, jer se sredstva za sanaciju ekoloških šteta nanetih u periodu koji prethodi ulaganju, po odluci Vlade, mogu obezbediti u državnom budžetu samo za ulaganja od posebnog značaja, odnosno strateškog interesa za Republiku Srbiju.[100] Bilo bi korisno kada bi ova podsticajna sredstva mogla da se obezbede i za braunfild investicije, odnosno za sanaciju ekoloških šteta u procesu revitalizacije braunfilda, što bi značajno olakšalo ovaj proces.

Stečajni postupak se može sprovesti bankrotstvom ili rerganizacijom, ukoliko za to postoji opravdani ekonomski interes. Plan reorganizacije se može podneti istovremeno sa zahtevom za ovaranjem stečajnog postupka (unapred pripremljeni plan reorganizacije) ili naknadno („obična reorganizacija"). Ukoliko se preduzeće reorganizuje prema unapred pripremljenom planu reorganizacije, posebnu pogodnost za investitore predstavlja činjenica da im pruža kompletniji uvid u poslovno, finansijsko, imovinsko stanje subjekta, bez obaveze da tu informaciju plate, što omogućava bolju i detaljniju analizu finansijskog i imovinskog stanja subjekta koji je potencijalni predmet kupoprodaje. Ukoliko je privredni subjekt u postupku privatizacije, potencijalni investitor mora da otkupi svu dokumentaciju i informacije vezane za privredni subjekt u koji želi da investira.[101]

Ministarstvo privrede i jedinice lokalne samouprave imaju mogućnost da predlože, odnosno pokrenu stečaj braunfilda, što bi moglo da ubrza proces njihove revitalizacije.

---

[100] Čl. 4, st. 5. Uredbe o uslovima i načinu privlačenja direktnih investicija, *Sl. gl. RS*, br. 28/15.

[101] Vid. detaljnije http://www.slideshare.net/bradulovic/unapred-pripremljeni-plan-reorganizacije-uppr, 22.03.2015.

12. PODSTICAJI I OLAKŠICE NA REPUBLIČKOM NIVOU

Pružanje različitih podsticaja investitorima da ulažu u braunfilde predstavlja važan element strategije za revitalizaciju, jer je učešće privatnog sektora u procesu revitalizacije neophodno, a podsticanje investitora jedini je način da se obezbedi njihovo učešće. Zbog neophodnosti dodatnog ulaganja u zapuštene objekte, odnosno visokih troškova revitalizacije i velikog poslovnog rizika s kojim se suočavaju investitori, oni nisu zainteresovani da ulažu u braunfilde, tako da bi bilo celishodno da država pruži znatnu podršku investitorima, posebno ako se ima u vidu okolnost da je revitalizacija skupa i za državu, a da su koristi od revitalizacije višestruke. U pravu Republike Srbije postoje brojni podsticaji i olakšice za investitore koji se mogu primeniti na sve investicije, pa tako i na braunfild investicije.

Nedavno usvojenim Zakonom o ulaganjima[102] izjednačen je u velikoj meri položaj stranih i domaćih investitora, i uvedene su posebne kategorije ulaganja: ulaganja od posebnog značaja i ulaganja od lokalnog značaja. Ulaganja od posebnog značaja su ona ulaganja čije ostvarenje bi bitno uticalo na dalji razvoj privrede, unapređenje konkurentnosti domaće privrede i ravnomeran regionalni razvoj. Takođe, ulaganje od posebnog značaja je i ulaganje koje se realizuje na teritoriji jedne ili više jedinica lokalne samuprave i podstiče realizaciju zajedničkih razvojnih prioriteta. Druga izdvojena kategorija ulaganja, ulaganja od lokalnog značaja, su ona koja ne predstavljaju ulaganja od posebnog značaja u smislu Zakona o ulaganjima, ali koja doprinose privrednom i društvenom razvoju jedinice lokalne samouprave. Bliže kriterijume o tome koja se ulaganja smatraju ulaganjima od posebnog značaja i ulaganja od lokalnog značaja određuje Vlada podzakonskim aktom koji još uvek nije usvojen, ali Zakon u članu 12. propisuje sledeće opšte kriterijume:

1) broj novih radnih mesta i efekat ulaganja na broj zaposlenih u privredi u jedinici lokalne samouprave;

2) vrsta i iznos ulaganja;

3) uticaj na ukupan spoljnotrgovinski bilans Republike Srbije ili u pojedinačnim industrijskim granama, odnosno prema ciljanim izvoznim tržištima;

4) dugoročnost ulaganja;

5) stvaranje velike vrednosti ili visoke dodate vrednosti;

6) reference i kredibilitet ulagača

Nesumnjivo je da postoji mogućnost da pojedina ulaganja u braunfild lokacije, kao što su veliki vojni kompleksi, fabrički krugovi i kasarne mogu ispuniti kriterijume za ulaganja od posebnog značaja, ali se čini da je još veća verovatnoća da neka ulaganja u braunfild lokacije ispune kriterijume za ulaganja od lokalnog značaja.

Prema Zakonu o ulaganjima, ulagači, fizička i pravna lica koja su obveznici poreza i doprinosa i drugih javnih prihoda u Republici Srbiji, imaju pravo na različite podsticaje za ulaganja, u skladu sa propisima kojima se uređuju državna pomoć, poreski podsticaji i olakšice i oslobođenja od plaćanja taksi, carinske povlastice i sistem obaveznog socijalnog osiguranja. Vlada podzakonskim aktom, koji tek treba da bude usvojen, bliže uređuje kriterijume, uslove i način privlačenja direktnih investicija i vođenje evidencije o odobrenim podsticajima. Ova izmena regulatornog okvira svakako predstavlja dobru priliku da Srbija strateški pristupi pitanju revitalizacije braunfild lokacija, i da kroz podzakonske akte predvidi odgovarajuće podsticaje za njihovu revitalizaciju, za razliku od dosadašnje prakse, kada su grinfild lokacije imale nesumnjivu prednost, delom i zbog politike podsticanja takve vrste ulaganja, kako za strane tako i za domaće ulagače.

Zakonom o ulaganjima propisano je da nadležni organ autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, u kojoj se vrši ulaganje, odlučuje o vrsti, visini i obimu za dodelu podsticaja iz svog delokruga za ulaganje na svojoj teritoriji. Budući da zakon istovremeno propisuje i mogućnost formiranja posebnih projektnih timova, kao i mogućnost propisivanja lokalnih olakšica i podsticaja na osnovu lokalnih strateških dokumenata, novi regulatorni okvir može u velikoj meri pogodovati reaktivaciji napuštenih lokacija na teritorijama lokalnih samouprava. Za

[102] *Sl. gl. RS*, br. 89/15

to je, međutim, neophodno da jedinice lokalne samouprave u prepoznaju potencijal ovakve vrste ulaganja te da proaktivno pristupe dijalogu sa potencijalnim i zainteresovanim partnerima iz privatnog i civilnog sektora.

Zakonom o ulaganjima[103], bez obzira na to da li se radi o ulaganjima u braunfild ili druge lokacije, propisano je da je uvoz opreme koji predstavljaja ulog stranog ulagača, u smislu ovog zakona, je slobodan i oslobođen od plaćanja carine i drugih uvoznih dažbina – od ovog režima su izuzeta putnička motorna vozila i automati za zabavu i igre na sreću. Uslov za ovo carinsko oslobođenje predmeta uloga je da je oprema koju ulagač uvozi u skladu sa propisima kojima se uređuju zdravlje i bezbednost građana i zaštita životne sredine. Iako ovaj podsticaj nije isključivo usmeren na revitalizaciju braunfild lokacija, kao i u slučaju drugih, sličnih podsticaja, on može biti od značaja prilikom ulaganja u napuštene ili devastirane lokacije, naročito kada se radi o većim investicijama koje su dugoročne. Što se tiče investicija u braunfilde koje trenutno predstavljaju primere dobre prakse, radi se najpre o ulaganjima u kreativne industrije, koja ne podrazumevaju nužno investicije velike vrednosti ali nesumnjivo stvaraju dodatu vrednost i stvaraju nova radna mesta. Zbog toga bi jedinice lokalne samouprave trebalo da, rukovodeći se postojećim primerima iz uporedne ali i domaće prakse, predvide određene inicijalne olakšice u smislu oslobađanja plaćanja određenih taksi i drugih lokalnih nameta za privredna društva i organizacije civilnog društva koje obavljaju svoju delatnost na braunfild lokacijama i da ih kombinuju sa drugim merama, u cilju lakšeg ponovnog aktiviranja ovih lokacija.

Uz najavljeno uspostavljanje Centralizovani informacioni sistem sistema za poslovnu inteligenciju i Jedinstvenog registra direktnih ulaganja i ulagača stvaraju se uslovi za bolju koordinaciju između republičkog i lokalnog nivoa u ovoj oblasti, kao i uslovi za bolji i ažurniji pristup potrebnim informacijama. U tom pogledu, uspostavljanje centralizovanog informacionog sistema predstavlja odličnu priliku i za upostavljanje jedinstvenog preglednog registra braunfild lokacija, za šta se u ovoj analizi zalažemo.

Najznačajnijim podsticajem investitorima smatra se finansijska podrška koju pružaju RAS, Fond za razvoj Republike Srbije i Agencija za osiguranje i finansiranje izvoza (AOFI):

- Na osnovu Uredbe o uslovima i načinu privlačenja direktnih investicija, bespovratna finansijska sredstva mogu da se koriste za finansiranje investicionih projekata u proizvodnom sektoru i sektoru usluga koje mogu biti predmet međunarodne trgovine, a kojima se obezbeđuje otvaranje novih radnih mesta i razvoj privrede Republike Srbije. Sredstva se dodeljuju na osnovu javnog poziva. U Uredbi se izričito spominju braunfild investicije, tako da investitori mogu dobijena sredstva da koriste za revitalizaciju. Međutim, uslovi za dodelu subvencija veoma su strogi, a traži se i prilaganje bezuslovne bankarske garancije, kao sredstva obezbeđenja isplaćenih sredstava. Zatim, sredstva se dodeljuju u zavisnosti od vrste investicionog projekta, odnosno uloženih sredstava u projekat, visine opravdanih troškova i broja novootvorenih radnih mesta, pa se razlikuju podsticaji za opravdane troškove bruto zarada za nova radna mesta, podsticaji za opravdane troškove ulaganja u osnovna sredstva i dodatni podsticaji za radno intenzivne investicione projekte. Osnovni nedostatak je što se dodela sredstava uslovljava isključivo otvaranjem novih radnih mesta, što nije uvek celishodno u slučaju revitalizacije.
- Fond za razvoj Republike Srbije takođe može da pruži podršku investitorima koji ulažu u braunfilde, budući da Fond odobrava nove kredite/garancije, reprograme kredita, finansijsko restrukturiranje plasmana, unapred pripremljene planove reorganizacije i planove reorganizacije privrednih subjekata u postupku stečaja kao i mogućnosti sporazumnog izmirivanja dospelih obaveza. U 2015. godini, Fond će svoju kreditnu aktivnost usmeriti na ostvarenje više različitih ciljeva koji su u skladu sa ciljevima revitalizacije (npr. podsticanje zapošljavanja, podsticanje proizvodnje, podsticanje održivog i sveobuhvatnog razvoja), što je povoljno za investitore, posbno zbog toga što prioritet u korišćenju sredstava imaju, između ostalog, programi koji obezbeđuju otvaranje novih radnih mesta, investicioni programi iz oblasti industrije, programi kojima se podstiče zaštita životne sredine, i programi privrednih subjekata koji posluju u

[103] Član 14.

nedovoljno i izrazito nedovoljno razvijenim jedinicama lokalne samouprave i kojima se podstiče ravnomerni regionalni razvoj.[104]

- Agencija za osiguranje i finansiranje izvoza, kao izvozno kreditna agencija Republike Srbije, može da pruži podršku investitorima različitim mehanizmima osiguranja i finansiranja izvoza, kao što su kratkoročno kreditiranje izvoznih poslova, izdavanje garancija, osiguranje izvoza i otkup izvoznih potraživanja (faktoring).[105]
- Pokrajinski sekretarijat za nauku i tehnološki razvoj sufinansira otvaranje pogona proizvodnje uz primenu novih tehnologija, do iznosa od 49% vrednosti investicije, a od značaja za revitalizaciju je to što se sredstva za sufinansiranje mogu koristiti za izradu kompletne investiciono-tehničke dokumentacije, adaptaciju postojećeg ili izgradnju novog objekta, nabavku novih mašina i opreme, i nabavku repromaterijala. Prednost prilikom odlučivanja imaće npr. privredna društva koja pokreću pogone u nerazvijenim opštinama na teritoriji Autonomne pokrajine Vojvodine, i projekti od posebnog značaja za unapređenje zaštite životne sredine.[106]

Investitori mogu da koriste i subvencije za zapošljavanje, odnosno za otvaranje novih radnih mesta, koje se dodeljuju u saradnji sa Nacionalnom službom za zapošljavanje, kako na republičkom, tako i na pokrajinskom nivou.[107]

Mere za podsticanje regionalnog razvoja utvrđene su Zakonom o regionalnom razvoju i Strategijom regionalnog razvoja Republike Srbije, a od značaja za privlačenje investitora i revitalizaciju braunfilda mogu biti fiskalne mere, mere kreditne politike, državna pomoć, mere politike zaštite životne sredine, i mere investicione politike u sektoru turizma koje se npr. odnose na restrukturiranje i rehabilitovanje postojećih objekata turističke ponude i na velike projekte tzv. urbane rehabilitacije. Podsticaji se opredeljuju npr. za realizaciju projekata u oblasti regionalnog razvoja od nacionalnog, regionalnog i lokalnog interesa za Republiku Srbiju; unapređenje privrednih grana, tehnološkog nivoa, pristupa novim tehnologijama, promociji istraživanja i razvoja; podizanje regionalne konkurentnosti; razvoj gradova i opština; unapređenje zaštite životne sredine; razvoj nedovoljno razvijenih područja.[108]

Poreski podsticaji investitorima utvrđeni su Zakonom o porezu na dobit pravnih lica, Zakonom o porezu na dohodak građana i Zakonom o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje:

- Kao rashod u poreskom bilansu obveznika priznaju se izdaci u zbirnom iznosu najviše do 5% od ukupnog prihoda za obrazovne, naučne, humanitarne, sportske namene, za zaštitu životne sredine, i za ulaganja u oblasti kulture uključujući kinematografsku delatnost.[109]
- Oslobođenje od plaćanja poreza na dobit, pod određenim uslovima, predviđeno je za nedobitne organizacije i za privredna društva za radno osposobljavanje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje invalidnih lica.[110]
- Kao podsticaj kod ulaganja predviđeno je oslobođenje od plaćanja poreza na dobit investitora u periodu od deset godina srazmerno izvršenom ulaganju, pod uslovom da investitor uloži u svoja osnovna sredstva, odnosno u čija osnovna sredstva drugo lice uloži više od jedne milijarde dinara, koji ta sredstva koristi za obavljanje pretežne delatnosti, i u periodu ulaganja dodatno zaposli na neodređeno vreme najmanje 100 lica.[111] Navedeno rešenje, međutim, nije dovoljno da podstakne revitalizaciju zato što je

---

[104] Vid. Program Fonda za razvoj Republike Srbije za 2015. godinu (*Sl. gl. RS*, br. 9/15, 33/15, 78/15); Zakon o Fondu za razvoj Republike Srbije (*Sl. gl. RS*, br. 36/09, 88/10, 119/12, 5/15).

[105] Vid. Zakon o Agenciji za osiguranje i finansiranje izvoza Republike Srbije (*Sl. gl. RS*, br. 61/05, 88/10).

[106] Vid. http://apv-nauka.ns.ac.rs/images/dokumenti/KonkursPogoni2015.doc, 3.04.2015.

[107] Vid. detaljnije deo rada posvećen privatizaciji i rešavanju viška zaposlenih.

[108] Vid. Zakon o regionalnom razvoju (*Sl. gl. RS*, br. 51/09, 30/10, 89/15); Strategiju regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine (www.srbija.gov.rs/extfile/sr/63580/strategija_regionalnog_razvoja177a.zip, 3.01.2015).

[109] Vid. čl. 15. Zakona o porezu na dobit pravnih lica (*Sl. gl. RS*, br. 25/01, 80/02, 43/03, 84/04, 18/10, 101/2011, 119/12, 47/13, 108/13, 68/14, 142/14).

[110] Vid. čl. 44 i 46. Zakona o porezu na dobit pravnih lica.

[111] Vid. čl. 50a. Zakona o porezu na dobit pravnih lica.

oslobađanje vremenski ograničeno i uslovljeno ulaganjem većeg obima i otvaranjem velikog broja novih radnih mesta. Za investitore bi bilo podsticajno kada bi imali mogućnost korišćenja poreskog kredita, kao i mogućnost korišćenja poreskog kredita po osnovu ulaganja u osnovna sredstva iz prethodnih godina bez vremenskog ograničenja. Bilo bi zato celishodno kada bi se utvrdio poreski kredit za ulaganja u osnovna sredstva za sve investitore, u iznosu 100% izvršenih ulaganja, čime bi se posebno stimulisali investitori da ulažu u revitalizaciju braunfilda.[112]

- Poslodavac koji zaposli novo lice ima pravo na povraćaj dela plaćenog poreza na zaradu za novozaposleno lice, i dela plaćenih doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, na teret zaposlenog i na teret poslodavca, po osnovu zarade za novozaposleno lice. Poslodavac ima pravo na povraćaj plaćenog poreza i plaćenih doprinosa, i to: 1) 65% ako je zasnovao radni odnos sa najmanje jednim, a najviše sa devet novozaposlenih lica; 2) 70% ako je zasnovao radni odnos sa najmanje 10, a najviše sa 99 novozaposlenih lica; 3) 75% ako je zasnovao radni odnos sa najmanje 100 novozaposlenih lica.[113]
- Oslobađanje od plaćanja poreza na zarade i plaćanja doprinosa za obavezno socijalno osiguranje koji se plaćaju na osnovicu, odnosno na teret sredstava poslodavca, za period od tri godine predviđeno je za poslodavca koji na neodređeno vreme zaposli lice sa invaliditetom.[114]
- Poslodavac – pravno lice koje se razvrstava u mikro i mala pravna lica, odnosno preduzetnik koji zasnuje radni odnos sa najmanje dva nova lica, ima pravo na povraćaj 75% plaćenih doprinosa za obavezno socijalno osiguranje.[115] Ovakva pogodnost može biti korisna za male investitore koji bi da ulažu u braunfilde.

13. LOKALNI PODSTICAJI I OLAKŠICE

Opštine, odnosno jedinice lokalne samouprave (dalje: opštine) imaju ovlašćenja da poreskim i fiskalnim instrumentima podstaknu revitalizaciju braunfild lokacija, budući da im Zakon o lokalnoj samoupravi[116] i Zakon o finansiranju lokalne samouprave[117] daju značajne mogućnosti za pružanje aktivne podrške investitorima, uključujući investitore u braundfild lokacije. Opštine mogu da utvrde različite podsticajne mere za revitalizaciju i da investitorima naročito obezbede dobijanje svih neophodnih dozvola, odnosno saglasnosti i dokumentacije u kratkom roku, što bi moglo značajno da ubrza i olakša proces revitalizacije. Osim toga, fiskalna decentralizacija omogućava opštinama da ostvarene prihode koriste za bilo koju namenu (*nenamenski karakter prihoda*), sem onih prihoda čiji je namenski karakter utvrđen zakonom.

Pored mogućnosti da investitorima dodele zemljište (bez naknade ili po simboličnoj ceni) ili da ga prodaju po ceni nižoj od tržišne,[118] opštine mogu da oslobode investitore od plaćanja različitih naknada i taksi koje su u njihovoj nadležnosti, odnosno umanjivanjem iznosa naknada i taksi koje investitori plaćaju (parafiskalno opterećenje). Ovakve olakšice se mogu utvrditi za sledeće takse i naknade:

---

[112] Vid. NALED, *Siva knjiga 7*, 25-26; http://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/210214/210214-stampa3.html, 3.04.2015.

[113] Vid. čl. 21v. Zakona o porezu na dohodak građana (*Sl. gl. RS*, br. 24/01, 80/02, 135/04, 62/06, 65/06, 10/07, 7/08, 7/09, 31/09, 44/09, 3/10, 18/10, 4/11, 50/11, 91/11 (Odluka Ustavnog suda), 7/12, 93/12, 114/12 (Odluka Ustavnog suda), 8/13, 47/13, 48/13, 108/13, 6/14, 57/14, 68/14, 5/15, 112/15); čl. 45. Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje (*Sl. gl. RS*, br. 84/04, 61/05, 62/06, 7/08, 5/09, 7/09, 3/10, 4/11, 52/11, 101/11, 7/12, 8/13, 47/13, 108/13, 6/14, 57/14, 68/14, 5/15, 112/15).

[114] Vid. čl. 21g. Zakona o porezu na dohodak građana; čl. 45b. Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje.

[115] Vid. čl. 21d. Zakona o porezu na dohodak građana; čl. 45v. Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje.

[116] *Sl. gl. RS*, br. 129/07, 83/14.

[117] *Sl. gl. RS*, br. 62/06, 47/11, 93/12, 99/13, 125/14, 95/15.

[118] Vid. detaljnije deo rada posvećen problemu svojinskopravnih odnosa.

- lokalne komunalne takse za:
  - isticanje firme na poslovnom prostoru,
  - korišćenje reklamnih panoa,
  - držanje motornih drumskih i priključnih vozila,
  - korišćenje prostora na javnim površinama ili ispred poslovnih prostorija u poslovne svrhe,
  - korišćenje prostora za parkiranje,
  - zauzeće javne površine građevinskim materijalom i za izvođenje građevinskih radova;
- lokalne administrativne takse za spise i radnje u upravnim stvarima, odnosno naknade za izdavanje različitih dokumenata i dobijanje dozvola (npr. lokacijska ili građevinska dozvola, priključci na vodovodnu i kanalizacionu mrežu);
- naknade za korišćenje javnih dobara;
- naknade za zakup, odnosno korišćenje nepokretnosti i pokretnih stvari u svojini Republike Srbije ili u svojini jedinice lokalne samouprave, uključujući naknade za korišćenje poslovnog prostora;
- posebna naknada za zaštitu i unapređenje životne sredine;
- troškovi komunalnih usluga (voda, gas, grejanje, odnošenje smeća).

Posebna olakšica se odnosi na oslobađanje od plaćanja doprinosa za uređivanje građevinskog zemljišta (ranije „naknade za uređivanje građevinskog zemljišta") ili na umanjenje ovog doprinosa, odnosno povoljnosti prilikom plaćanja (npr. plaćanje na rate), što se utvrđuje opštim aktom skupštine jedinice lokalne samouprave. Ovim aktom se mogu utvrditi kriterijumi, iznos i postupak umanjivanja doprinosa, posebna umanjenja iznosa doprinosa za nedostajuću infrastrukturu, i druge pogodnosti za investitore, a posebnim pojedinačnim aktom mogu se predvideti dodatne pogodnosti za plaćanje doprinosa za objekte od posebnog značaja za razvoj jedinice lokalne samouprave. Investitori mogu da iskoriste i olakšice predviđene samim Zakonom o planiranju i izgradnji, a koje se odnose na pogodnosti prilikom plaćanja ovog doprinosa.[119]

Pogodnosti prilikom plaćanja poreza na imovinu nisu predviđene, pošto Zakon o porezima na imovinu ne propisuje osnov koji bi investitori u braunfild lokacije mogli neposredno da koriste za oslobađanje od poreza na imovinu. Opštine jedino mogu samostalno da odrede visinu stope poreza na imovinu, a druge poreske olakšice mogu da predvide jedino za korisnike slobodnih zona. U tom smislu se ovakva rešenja ne čine podsticajnim za revitalizaciju, jer će investitori retko kada biti u mogućnosti da, kao osnov, koriste oslobođenje od poreza na imovinu na objekte namenjene primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji i na zemljište koje se pretvara u poljoprivredno, kao i na nepokretnosti koje su proglašene kulturnim ili istorijskim spomenicima,[120] s obzirom na to da je u praksi broj ovakvih braunfilda mali. Moguće je da se takva pogodnost iskoristi u slučaju stvaranja organskih bašta, odnosno vrtova ili zelenih površina. Možda bi se Zakonom o porezima na imovinu zato moglo predvideti posebno poresko oslobođenje za nove vlasnike, odnosno korisnike braunfild lokaliteta, na određeni period.

Dosta opština već primenjuje sve navedene olakšice i podsticaje investitorima, ali osnovni nedostatak je što se one primenjuju na sve investitore, naročito zbog toga što se prvenstveno vezuju za grinfild investicije.[121] Naime, kriterijumi koji se primenjuju prilikom podticanja investicija, po pravilu, vezuju se za otvaranje novih radnih mesta, pa se različite pogodnosti pružaju samo investitorima koji zaposle nova lica. Dakle, braunfild investicije se na ovaj način destimulišu, budući da su one često praćene smanjenjem broja zaposlenih, odnosno ne moraju

[119] Vid. čl. 97. Zakona o planiranju i izgradnji. Istovremeno, Zakon bi trebalo da obezbedi investitorima da za doprinose izdvajaju manje nego što su izdvajali za naknade za uređivanje građevisnokig zemljišta, pošto je predviđen nov način obračuna doprinosa, a ograničava se visina doprinosa koji lokalna samouprava može da odredi.

[120] Vid. čl. 12. Zakona o porezima na imovinu.

[121] To su npr. Valjevo, Sremska Mitrovica, Loznica, Smederevo, Odžaci, Pančevo, Kula, Sombor, Kanjiža, Kruševac, Leskovac, Pirot, Vranje.

nužno da znače zapošljavanje novih lica, za razliku od grinfild investicija koje su praćene zapošljavanjem novih lica. Zato ni postojeći lokalni akcioni planovi opština za zapošljavanje, odnosno programi subvencionisanja zapošljavanja ne mogu da podstaknu revitalizaciju. Programe podrške revitalizaciji ne treba zato vezivati za novozaposlena lica, kao ni za vrednost investicije, već treba samo utvrditi posebne pogodnosti i olakšice za revitalizaciju braunfilda. Svaka opština bi na taj način mogla da utvrdi sopstvene programe podrške revitalizaciji i da ih prilagodi potrebama, odnosno interesima investitorima, u zavisnosti od braunfild lokacija na njenoj teritoriji. Ove podsticajne mere bi trebalo da obuhvate mogućnost dodele bespovratnih novčanih sredstava i mogućnost donošenja posebnih odluka o dodatnim oslobađanjima ukoliko se npr. radi o revitalizaciji koja ima regionalni značaj ili ako investitor učestvuje svojim sredstvima u procesu revitalizacije.

Primer koje bi mogle da slede druge opštine jeste odluka opštine Pančevo kojom su utvrđene sledeće podsticajne mere za revitalizaciju Starog Pančeva:

- umanjenje naknade (sada doprinosa) za uređenje građevinskog zemljišta za dodatnih 30% na već priznato umanjenje ove naknade predviđeno Odlukom o merilima za utvrđivanje naknade za uređivanje građevinskog zemljišta;
- oslobađanje od plaćanja naknada za dobijanje uslova, saglasnosti i tehničkih informacija javnih i javno komunalnih preduzeća u postupku pribavljanja dozvola za rekonstrukciju, dogradnju, promenu namene i druge intervencije na objektima koji su u obuhvatu zone Starog Pančeva;
- davanje u zakup objekata iz zone Starog Pančeva na period do 40 godina, uz mogućnost priznavanja ulaganja zakupcu i oslobađanja plaćanja zakupnine, ali najduže 20 godina, s tim što i tada zakupac ima obavezu plaćanja PDV-a.[122]

14. POGODNOSTI REŽIMA POSLOVANJA U SLOBODNIM ZONAMA

Poslovanje u slobodnim zonama, iako namenjeno prvenstveno inostranim tržištima, omogućava investitorima da ostvare značajne uštede i brojne koristi usled preklapanja pogodnosti režima poslovanja u slobodnim zonama i svih vrsta olakšica za investitora (na republičkom, odnosno pokrajinskom i lokalnom nivou), u oblasti slobodne zone i istovremenog korišćenja infrastrukturno opremljenog prostora za privlačenje svih vrsta investicija, uključujući braunfild investicije. Objedinjavanje pogodnosti i infrastrukture na jednom mestu čini slobodne zone posebno privlačnim za investitore, jer se koriste prednosti slobodnih zona u obliku fiskalnih pogodnosti i drugi državni, odnosno lokalni podsticaji investitorima.

Postojeće slobodne zone u opštinama, koje se obično nalaze u industrijskim zonama, omogućavaju korišćenje brojnih braunfild lokaliteta koji se nalaze u okviru zone, ali je i osnivanjem novih zona moguće formirati prostor ubrzanog privrednog razvoja koji kombinuje više vrsta pogodnosti za poslovanje a u svom sastavu ima braunfild lokacije koje na taj način postaju dostupne i atraktivne potencijalnim investitorima i mogu biti optimalno iskorišćene.[123]

Poslovanjem u slobodnim zonama investitori ostvaruju sledeće pogodnosti:

- fiskalne pogodnosti:
  - oslobađanje od plaćanja PDV (na unos dobara u slobodnu zonu, na prevozne i druge usluge korisnicima slobodnih zona koje su neposredno povezane sa tim unosom i promet dobara i usluga u slobodnoj zoni, na potrošnju energenata);

[122] Vid. Odluku o podsticajnim merama za revitalizaciju Starog Pančeva (*Sl. l. grada Pančeva*, br. 20/11, 5/12).

[123] U Srbiji je osnovano 12 slobodnih zona, a najavljeno je otvaranje još nekoliko slobodnih zona u 2015. godini. Vid. http://www.pks.rs/Vesti.aspx?IDVestiDogadjaji=16108, http://www.pks.rs/Vesti.aspx?IDVestiDogadjaji=16006, 28.02.2015.

    - poreske olakšice u skladu sa propisima koji uređuju porez na dobit pravnih lica, poreze na imovinu i porez na dohodak građana;[124]
  - carinske pogodnosti:
    - oslobađanje od plaćanja carina i drugih uvoznih dažbina na uvoz robe namenjene obavljanju delatnosti i izgradnji objekata u slobodnoj zoni, osim u slučaju kada se roba iz zone stavlja u promet na teritoriju Republike Srbije (repromaterijal, oprema, mašine, građevinski materijal);[125]
    - roba koja se uvozi u slobodnu zonu ili se izvozi iz nje ima tretman carinske robe;
    - jednostavna i brza carinska procedura;
  - finansijske pogodnosti:
    - uvoz u slobodnu zonu i izvoz iz nje su slobodni i ne podležu kvantitativnim i drugim ograničenjima;
    - slobodan protok kapitala i slobodan transfer dobiti i dividendi;
  - efikasna administracija u slobodnoj zoni (*one stop shop*);
  - pružanje usluga korisnicima po povlašćenim cenama;
  - pogodnosti korišćenja usluga logističkih centara;
  - prava korisnika slobodne zone ustanovljena Zakonom o slobodnim zonama ne mogu biti umanjena drugim propisom.[126]

Osim mogućnosti korišćenja posebnih pogodnosti režima poslovanja u slobodnim zonama, korisnici slobodnih zona (kao investitori) mogu da koriste sve druge pogodnosti, tj. podsticaje i olakšice koje važe za sve investitore u Srbiji predviđene na bilo kom državnom nivou (niske poreske stope, poreske olakšice, finansijski podsticaji, odnosno subvencije i dr.), naročito opšte pogodnosti koje u Srbiji postoje za strane investitore utvrđene brojnim Sporazumima o slobodnoj trgovini.

Lokalna samouprava, u skladu sa svojim ovlašćenjima, može da donese odluku o posebnim, dodatnim pogodnostima za korisnike slobodnih zona:

- (dodatno) oslobađanje od plaćanja lokalnih naknada i taksi (doprinos za uređenje gradskog građevinskog zemljišta, naknade za takse i troškove opštinske uprave i izdavanje dokumentacije, naknade u vezi sa priključenjem na infrastrukturne mreže, naknada za komunalne usluge i dr.);
- oslobađanje od poreza na imovinu i poreza na zaradu ili umanjenje ovih poreza;
- subvencije za novozaposlene kod korisnika slobodne zone, mada se postavlja pitanje u kojojmeri će ovo stimulisati braunfild ulaganja, s obzirom da one nužno ne znače i zapošljavanje novih lica.

Specifičan režim poslovanja u slobodnim zonama pruža brojne pogodnosti i podsticaje za revitalizaciju braunfild lokacija, zbog čega bi bilo poželjno da se poslovanje u slobodnim zonama još više unapredi kako bi se maksimizovali podsticaji za ulaganja i time za revitalizaciju. Otuda bi trebalo prihvatiti korisne predloge za donošenje novih mera za unapređenje poslovanja u slobodnim zonama koje se odnose na potpuno oslobađanje od plaćanja poreza na dobit pravnih lica, pojednostavljenje carinskog postupka u slobodnim zonama, posebno na finansiranje izgradnje objekata u državnom vlasništvu koji će služiti za inkubaciju proizvodnih braunfild investicija korisnika slobodnih zona.[127] Značajan doprinos unapređenju poslovanja u slobodnim zonama mogu dati i lokalne samouprave pružanjem, već pomenutih, posebnih pogodnosti za korisnike slobodnih zona.

---

[124] Vid. čl. 26. Zakona o slobodnim zonama (*Sl. gl RS*, br. 62/06); čl. 24, st. 1, t. 5. Zakona o porezu na dodatu vrednost (*Sl. gl RS*, br. 84/04, 86/04, 61/05, 61/07, 93/12, 108/13, 6/14, 68/14, 142/14, 5/15, 83/2015); http://www.usz.gov.rs/lat/pogodnosti.php, 28.02.2015.

[125] Roba se iz slobodne zone može privremeno izneti na ostali deo domaće teritorije ili uneti u slobodnu zonu sa ostalog dela domaće teritorije radi oplemenjivanja.

[126] Vid. čl. 19. Zakona o slobodnim zonama; Strategiju razvoja slobodnih zona u Republici Srbiji za period od 2011. do 2016. godine (*Sl. gl RS*, br. 22/11).

[127] Vid. http://www.pks.rs/Vesti.aspx?IDVestiDogadjaji=16108, 28.02.2015.

15. JAVNO-PRIVATNA PARTNERSTVA I BRAUNFILDI

Podela braunfilda na braunfilde tipa A, B, C ima uticaj i na način njihove revitalizacije.[128] Što je lokacija očuvanija i manje zagađena, to će više investitora biti zainteresovano, a uloga javnog sektora će biti minimalna. Kada je reč o braunfildima tipa B i C, njihova vrednost je uglavnom oko nule, tako da je potrebno učešće javnog sektora da bi ove lokacije bile ponovno korišćene, odnosno često dolazi do sklapanja javno-privatnih partnerstava (dalje u tekstu: JPP) u kojima privatne kompanije vode projekte i pružaju finansijsku podršku sprovođenja projekta. Pored obezbeđenja dodatnih finansijskih sredstava, prednosti JPP jesu i uvođenje konkurentnosti i menadžmenta u javni sektor, podela finansijskog i tržišnog rizika, mogućnost da lokalna samouprava za isti iznos obezbedi veći obim usluga svojim građanima. Pošto je reč o relativno novom institutu u našem pravu, investiranje u braunfilde može se koristiti kao dobar „teren" za testiranje JPP, s obzirom da braunfildi već poseduju izgrađenu infrastrukturu.

Kao primere uspešne revitalizacije braunfilda putem JPP mogu se pogledati revitalizacija nekadašnjeg kompleksa Stork-Dikkers pod nazivom *Hart van Zuid* u opštini Hengelo u Holandiji, kao i revitalizacija dve manje lokacije u Tilburgu, takođe u Holandiji.

Prvi korak koji se mora izvršiti pre sklapanja JPP jesta evaluacija projekta, odnosno neophodno je uporediti projekat finansiran na klasičan način i projekat finansiran kroz JPP da bi se utvrdilo da li će JPP obezbediti dodatnu vrednost. Državne institucije Evropske unije razvile su dve vrste instrumenta za evaluaciju projekta: tzv. komparator javnog i privatnog sektora i komparator javnog sektora.[129] Radi lakšeg snalaženja u komplikovnoj proceduri pripreme i sprovođenja JPP preporuka je, između ostalog, da se konsultuje i Centar za javno-privatno partnerstvo Privredne komore Beograd, koji može da pruži odgovarajuću edukaciju i informacije relevantne i za javni i za privatni sektor.

Prema Zakonu o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama (*Sl. gl.* RS, br. 88/11, dalje u tekstu: ZJPPK), predmet JPP jeste dugoročna saradnja javnog i privatnog sektora radi obezbeđenja finansiranja, izgradnje, rekonstrukcije, upravljanja ili održavanja infrastrukturnih ili drugih objekata od javnog značaja. JPP predstavlja opciju za revitalizaciju braunfilda isključivo ukoliko je reč o projektu koji za predmet ima obezbeđivanje ostvarivanja određenog javnog interesa, koji se kroz ovu saradnju može podržati. Čisto komercijalno iskorišćavanje dobara u opštoj upotrebi, uz izostanak javnog interesa, ne može biti predmet JPP.

Postoje različiti modeli javnog ugovora, koji se zaključuje povodom JPP. Reč je o ugovoru o uslugama, ugovoru o upravljanju, ugovoru o zakupu, koncesiji i tzv. BOT (Build, Operate, Transfer), koji se među sobom razlikuju po nivou odgovornosti i rizika koje privatni partner preuzima na sebe.[130] Ugovori o uslugama i upravljanju nisu regulisani ZJPPK i predstavljaju nešto jednostavniji model saradnje javnog i privatnoh sektora. Svaki od ovih opcija ima svoje prednosti i mane, i partnerti treba dobro da razmotre koji model najviše odgovara njihovim potrebama i kapacitetima.[131] Potencijalni problem u sprovođenju JPP može biti postojanje različitih interesa privatnog i javnog sektora.

Uspešno funkcionisanje javno-privatnog partnerstva zahteva jake kapacitete obe ugovorne strane. Privatni sektor poseduje finansijska sredstva, koja treba da omoguće srovođenje projekata osmišljenih od strane lokalnih samouprava. Međutim, praksa u Republici Srbiji pokazuje da je relativno mali broj JPP zaživeo u Srbiji, usled brojnih problema koji se javljaju u

---

[128] V. detaljnije deo posvećen registru braunfild lokacija.

[129] V. detaljnije http://www.eib.org/epec/g2g/i-project-identification/12/124/index.htm, 31.03.2015. Samo primera radi u Velikoj Britaniji se koristi tzv. komparator javnog sektora. On se sastoji u poređenju troškova realizacije projekta JPP sa troškovima koji nastaju kada se projekat realizuje putem javne nabavke.

[130] Podela je navedena prema P. Cvetković, S. Sredojević, „Javno-privatno partnerstvo: Priručnik za sprovođenje na nivou lokalne samouprave", SKGO, Beograd 2013.

[131] O prednostima i manama navedenih modela vid.detaljnije P. Cvetković, S. Sredojević, „Javno-privatno partnerstvo: Priručnik za sprovođenje na nivou lokalne samouprave", SKGO, Beograd 2013.

praksi prilikom uspostavljanja javno-privatnih partnerstava na lokalnom nivou i poteškoća u radu Komisije za javno-privatna partnerstva (npr. nedostatak kapaciteta, znanja i iskustva na nivou lokalnih vlasti; priprema studije izvodljivosti; način izbora partnera i obavezna sadržina ugovora; upravljanje i raspolaganje javnom imovinom u aranžmanima javno-privatnih partnerstava; izmene u personalnom sastavu Komisije; neodgovarajući uslovi za rad Komisije i dr.).[132]

Ipak, od 2014. godine primetno je povećanje broja odobrenih projekata javno-privatnog partnerstva sa elementima koncesije ili bez njih koji su dobili pozitivno mišljenje Komisije za javno-privatno partnerstvo, što bi moglo povoljno odrazi da se i na revitalizaciju, budući da ukazuje na sve veću spremnost i zainteresovanost lokalne samouprave za sprovođenje projekata JPP.[133]

Preporuka je zato da se radi na daljem jačanju kapaciteta jedinica lokalne samouprave kako bi mogle samostalno da definišu tehničke, ekološke, socijalne i pravne probleme na svojoj teritoriji, sastave odogovarajući tim, izrade projekte i akcione planove za njihovo sprovođenje, kao i da samostalno i uspešno upravljaju projektima JPP, odnosno da se u potpunosti osposobe za učešće u ovakvim poslovnim aranžmanima sa privatnim investitorima.[134] Potrebno je podstaći jedinice lokalne samouprave da razmotre JPP kao koristan i izvodljiv instrument za poboljšanje kvaliteta usluga koje pružaju građanima, a posebno je važno pružiti podršku onim jedinicama lokalne samouprave koje prepoznaju JPP kao veliku razvojnu šansu za svoj razvoj i koje žele da unaprede i razvijaju ovaj vid partnerstva sa privatnim investitorima i na taj način privuku investitore, uključujući one koje mogu da ulažu u revitalizaciju braunfilda.

Jačanju kapaciteta lokalne samouprave značajno bi doprinelo i jačanje kapaciteta Komisije za javno-privatno partnerstvo, koja još uvek ne poseduje sve uslove za izvršenje svih svojih nadležnosti predviđenih ZJPPK.[135] Samo neke od tih nadležnosti jesu informisanje i konsultovanje o pitanjima bitnim za sprovođenje JPP, kao i implementacija najboljih stranih iskustava.

JPP se javlja kao pogodno sredstvo ostvarivanja projekta za one lokalne samouprave koje su dostigle maksimum zaduživanja prema Zakonu o javnom dugu,[136] a i dalje imaju potrebu za kapitalnim investicijama. Reč je o lokalnim samupravama koje ne poseduju dovoljno finansijskih sredstava, čija komunalna preduzeća se više ne mogu samostalno zaduživati.[137]

Ukoliko je reč o javnom telu, najverovatnije lokalnoj samoupravi, koja ne raspolaže kapacitetima da učestvuju u JPP, kao mogućnost im stoji na raspolaganju tzv. samoinicijativni predlog. To je predlog koji potencijalni privatni partner upućuje javnom telu, koji se ne podnosi

---

[132] Vid. detaljnije ,,Kako do dobrog projekta, Javno-privatno partnerstvo'', USAID Srbija, NALED, 2014, tekst dostupan na http://www.naled-serbia.org/upload/Document/File/2014_02/JPP_projekat_91454.pdf, str. 44; Tatijana Pavlović-Križanić, „Kritički osvrt na javno-privatna partnerstva u lokalnim delatnostima u Republici Srbiji", *Lokalna samouprava: Propisi i praksa*, br. 2/2009, str. 20-23.

[133] Do aprila 2015. godine, Komisija za javno-privatno partnerstvo dala je odobrenje na 21 projekat, dok je u periodu do februara 2014. odobreno svega 7 projekata, što znači da je u periodu od godinu dana odobreno skoro dvostruko više projekata nego u prethodnom periodu od dve godine, s obzirom na to da je Komisija za javno-privatno partnerstvo obrazovana u februaru 2012. godine. Vid. *Predlozi projekata javno-privatnog partnerstva sa ili bez elemenata koncesije koji su dobili pozitivno mišljenje Komisije za JPP*, http://www.ppp.gov.rs/misljenja-komisije, http://www.ppp.gov.rs/dok/37/MISLJENJA%20KOMISIJE.pdf, 18.04.2015; *Izveštaj o radu Komisije za javno-privatno partnerstvo Vlade Republike Srbije*, http://www.ppp.gov.rs/izvestaji-komisije, http://www.ppp.gov.rs/dok/39/Извештај%20о%20раду%20Комисије%20за%20ЈПП.pdf, 18.04.2015; ,,Kako do dobrog projekta, Javno-privatno partnerstvo'', USAID Srbija, NALED, 2014, str. 44.

[134] Vid. detaljnije ,,Kako do dobrog projekta, Javno-privatno partnerstvo'', USAID Srbija, NALED, 2014, str. 9 i dalje.

[135] Čl. 68. Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama.

[136] Zakon o javnom dugu, *Sl. gl. RS*, br. 61/05, 107/09, 78/11, 68/15.

[137] Poštovanje ograničenja povezanih sa javnim dugom veoma je bitno za Republiku Srbiju kao zemlju kandidata za članstvo u Evropskoj uniji, jer jedan od mastriških kriterijuma predviđa da javni dug mora biti manji od 60% BDP-a.

kao odgovor na javni poziv u regularnom postupku dodele javnog ugovora. Na ovaj način svaka lokalna samouprava dobija mogućnost da realizuje JPP. Pošto je predlagač dužan da izradi i podnese dokumentaciju, ima pravo da obavesti javno telo o vrednosti uložene sume, koju će javno telo, odnosno privatni partner, biti dužan da mu nadoknadi, ukoliko ugovor ne bude dodeljen podnosiocu samoinicijativnog predloga. I u ovom slučaju važi načelo zabrane narušavanja konkurencije, uz obavezu javnog tela da neutrališe konkurentsku prednost.[138]

S obzirom na kapacitete lokalnih samouprava u Republici Srbiji najverovatnije će upravo ovaj institut najčešće biti korišćen. Stoga ovaj institut treba pažljivo razvijati uz jačanje kapaciteta administracije koji će biti neophodni za sprovođenje ovih predloga i, naročito, za obavezu javnog tela da neutralise konkurentske prednosti pri izboru budućeg partnera.

Postavlja se pitanje da li Zakon o javnoj svojini kao mogući vid JPP dozvoljava samo koncesiju, jer propisuje da se stvari u javnoj svojini mogu dati na korišćenje svim pravnim licima koncesijom. Međutim, u nastavku zakonskog člana stoji da se mogu dati na korišćenje i na drugi način predviđen zakonom. Iz tog razloga treba ovu odredbu tumačiti kao osnov za zaključivanje drugih oblika JPP. Dalje, Zakon o javnoj svojini kao predmete javne svojine navodi prirodna bogatstva, dobra od opšteg interesa (poljoprivredna zemljišta, šume, kulturna dobra), odnosno dobra u opštoj upotrebi (javni putevi, mostovi, javni parkovi). Dok Zakon o javnoj svojini izričito predviđa mogućnost davanja koncesije na prirodnom bogatstvu, davanja koncesije, zakupa za dobra u opštoj upotrebi, za dobra u opštem interesu ta mogućnost ne postoji.

ZJPPK i Zakon o javnim nabavkama (*Sl. gl. RS*, br. 124/12, 14/15, 68/15) propisuju načela koja doprinose ostvarivanju fer utakmice na tržištu. Reč je o načelu slobodne tržišne utakmice koje predstvalja zabranu bilo kakvog ograničavanja utakmice između učesnika, kao i obavezu zaključivanju ugovora sa svakim učesnikom koji ispunjava propisane uslove, kao i načelo zabrane bilo kog oblika diskriminacije u postupku dodele javnih ugovora.

Načelo zabrane diskriminacije pruža stranim investitorima garanciju jednakog položaja, prava i obaveza kao domaće lice. S obzirom na to da se na postupak primenjuju pravila propisana Zakonom o javnim nabavkama, to znači da će se i privatnom partneru koji je strani državljanin priznati nacionalni tretman. U slučaju kršenja ovog načela stvara se odgovornost lokalne samouprave kao javnog partnera.

Neophodno je da se privatni partner izabere na fer i transparentan način. Stoga lokalne vlasti, koje žele da izvrše revitalizaciju braunfilda, moraju da upute otvoren poziv za podnošenje ponude. ZJPPK ustanovljava obavezu da se javni poziv objavi ne samo na srpskom jeziku, nego i na stranom, kako u Službenom glasniku Republike Srbije, tako i u sredstvu javnog informisanja, na internet stranici javnog tela, na portalu javnih nabavki, kao i u međunarodnom listu, i elektronskoj stranici Tenders Electronic Daily, ukoliko je to potrebno.[139]

Dodatna garancija nediskriminatornog ponašanja prema stranom ulagaču predstavlja ustanovljavanje Komisije za JPP, sastavljene od predstavnika relevantnih ministarstava i tela, čije je pozitivno mišljenje neophodno za sprovođenje projekta javno-privatnog partnerstva. Nakon osnivanja, Komisija je postala i član Evropskog centra znanja za javno-privatno partnerstvo, koji okuplja stručnjake u ovoj oblasti.

Podsticaji

Radi olakšavanja sprovođenja JPP, ZJPPK predviđa različite modele finansiranja kroz kombinaciju direktnih ulaganja u kapital ili putem zaduženja, potom projektno ili strukturno finansiranje.[140]

Kao podrška privatnom partneru predviđeno je da javni partner može dati određena obezbeđenja i prihvatiti određene odgovornosti koje su neophodne privatnom partneru u vezi sa bilo kojom obavezom iz ugovora. Tako javni partner može da se saglasi da će finansijer biti

[138] Čl. 19. Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama.
[139] Čl. 22. Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama.
[140] Čl. 49. Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama.

ovlašćen da umesto privatnog partnera vrši sva prava iz ugovora i da isravi sve propuste privatnog partnera i sl.

Potrebno je istaći da ZJPPK pruža najviše povoljnosti za finansijere (međunarodne institucije, banke, treća lica) i da sadrži nekoliko odredbi o pružanju odgovarajućih obezbeđenja finansijerima. Ovakva rešenja su očekivana, jer će osnovni finansijeri JPP u Srbiji biti međunarodne organizacije, Evropska investiciona banka, Evropska banka za obnovu i razvoj i sl. Međutim, ZJPPK predviđa da obezbeđenje finansijeru može pružiti ne samo privatni partner, nego i javni partner ukoliko je reč o razumnom zahtevu. Na ovaj način se ostavlja velika diskreciona moć javnom partneru i ostaje da se vidi da li će ova odredba kočiti sprovođenje projekata.[141] Osim toga, Zakon o javnoj svojini predviđa da se može zasnovati založno pravo u korist finansijera, osim ako je reč o stvarima na kojima se u duhu tog Zakona ne mogu zasnivati sredstva obezbeđenja.

Uporednopravna praksa pokazuje da ostvarivanje JPP nije moguće bez pomoći države, misleći pre svega na finansijsku podršku.[142] Kao vidovi državne pomoći mogu se javiti:

- Davanja republičkih garancija koje će omogućiti finansiranje projekata. Trenutni problem u Republici Srbiji predstavlja činjenica da je izdat veliki broj državnih garancija za obaveze javnih komunalnih preduzeća;
- Obezbeđenje kapitalnih subvencija tokom izgradnje kao vid kompenzacije privatnom partneru;
- Smanjenje poreskog opterećenja u slučaju investiranja u JPP projekte;
- Detaljnije regulisanje odredbi o riziku, njegovom transferu i osiguranju od rizika sa ciljem privlačenja većeg broja potencijalnih privatnih partnera. Neki od mehanizama koje bi trebalo staviti na raspolaganje privatnim partnerima radi obezbeđenja od rizika su odredbe o refinansiranju, valutnom riziku, otplatnim fondovima u slučaju potrebe za većim kapitalnim izdacima nakon proteka većeg broja godina od početka projekta.

16. KONTROLA DRŽAVNE POMOĆI

Pravila o kontroli državne pomoći u određenoj meri ograničavaju revitalizaciju braunfild lokacija, jer su prema ovim pravilima, Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, kao davaoci državne pomoći, obavezni da prijave Komisiji za kontrolu državne pomoći svaku vrstu državne pomoći koja bi predstavljala podsticajne mere za revitalizaciju.[143] Pre dodele državne pomoći, davalac pomoći koji predlaže propis koji predstavlja osnov za dodelu državne pomoći (podsticaja), dužan je da nacrt, odnosno predlog propisa, pre upućivanja u proceduru donošenja, prijavi Komisiji, uključujući svaku promenu državne pomoći nakon njene prijave.

Obaveza blagovremenog podnošenja prijave državne pomoći u postupku prethodne kontrole odnosi se na svaki instrument dodele državne pomoći (subvencije, subvencionisanje kamata, krediti pod povoljnijim uslovima, poreski podsticaji, smanjenje doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, kapitalna ulaganja/ulaganje u rizični kapital, otpis duga, garancije, prodaja nepokretne imovine u javnoj svojini i dr.), bez obzira na to da li se državna pomoć prijavljuje kao šema državne pomoći ili individualna državna pomoć.

Dodatno opterećenje za državne organe u postupku revitalizacije braunfild lokacija predstavlja obaveza prijavljivanja svake pomoći, odnosno pogodovanja koje se ne smatra državnom pomoći, a prijavljuje se Komisiji iz razloga pravne sigurnosti.

---

[141] B. Radulović, D. Nenezić, „Analiza mogućnosti i modaliteta finansiranja i mera finansijske podrške javno-privatnog partnerstva u Srbiji", *Pod lupom* 2/2014, 64.

[142] Navedeni vidovi finansijske podrške navedeni su prema B. Radulović, D. Nenezić, 70.

[143] Zakon o kontroli državne pomoći (*Sl. gl. RS*, br. 51/09), Uredba o načinu i postupku prijavljivanja državne pomoći (*Sl. gl. RS*, br. 13/10), Uredba o pravilima za dodelu državne pomoći (*Sl. gl. RS*, br. 13/10, 100/11, 91/12, 37/13, 97/13 i 119/14), Pravilnik o metodologiji izrade godišnjeg izveštaja o dodeljenoj državnoj pomoći (*Sl. gl. RS*, br. 3/11).

Zatim, ukoliko se davalac državne pomoći ne obrati Komisiji pre donošenja propisa kojim se uvtrđuje podsticaj revitalizaciji, Komisija može u postupku naknadne kontrole da odlučuje o dozvoljenosti *dodeljene* državne pomoći, i u tom slučaju može i da naloži povraćaj dodeljene državne pomoći ukoliko naknadno utvrdi da je ona dodeljena ili da se koristi suprotno propisima o kontroli državne pomoći.

Preporuka je da se državni organi u svakom slučaju obrate Komisiji za kontrolu državne pomoći i dostave joj akt kojim se uređuju uslovi i način dodele pomoći učesnicima u postupku revitalizacije pre usvajanja, odnosno donošenja tog propisa. Ova preporuka se posebno odnosi na prodaju nepokretne imovine u javnoj svojini (prodaja po ceni nižoj od tržišne ili ustupanje bez naknade), s obzirom na to da su uslovi koji su neophodni da se ispune da bi se smatralo da takva prodaja ne predstavlja državnu pomoć veoma strogi.[144]

Ipak, iako restriktivni, propisi o kontroli državne pomoći predviđaju brojne osnove za odobrenje različitih podsticajnih mera za revitalizaciju braunfild lokacija (npr. regionalna državna pomoć, državna pomoć za male i srednje privredne subjekte, državna pomoć za zaštitu životne sredine, državna pomoć za unapređenje zaštite i očuvanja kulturnog nasleđa), tako da će u postupku kontrole ove mere verovatno biti dopuštene. Osim toga, ovim merama se, po pravilu, ne narušava konkurencija, niti postoji opasnost od njenog narušavanja, tako da Komisija za kontrolu državne pomoći može donositi i odluke da se podsticajne mere za revitalizaciju ne odnose na državnu pomoć, kao što je to učinila povodom Odluke o podsticajnim merama za revitalizaciju Starog Pančeva, smatrajući da se sufinansiranjem revitalizacije Starog Pančeva ne narušava, niti postoji opasnost od narušavanja konkurencije na tržištu.[145] Zato se može razmotriti predlog da se pravilima o kontroli državne pomoći predvidi svojevrstan izuzetak za revitalizaciju braunfild lokacija ili da se bar predvidi posebna kategorija dodele državne pomoći za revitalizaciju, kako bi se obezbedio veći stepen pravne sigurnosti i podstaklo ulaganje u braunfild lokacije, odnosno da se ublaže uslovi za prodaju nepokretne imovine u javnoj svojini.

17. ODOBRENJE KOMISIJE ZA ZAŠTITU KONKURENCIJE ZA SPROVOĐENJE KONCENTRACIJE

Revitalizacija braunfild lokacija može da bude predmet kontrole koncentracija u postupku pred Komisijom za zaštitu konkurencije, ukoliko su ispunjeni sledeći uslovi:

- da pojedinačna kapitalna transakcija kojom se realizuje revitalizacija predstavlja koncentraciju u smislu Zakona o zaštiti konkurencije (*Sl. gl. RS*, br. 51/09, 95/13), kao što je spajanje privrednih društava, kupovina imovine, preuzimanje akcionarskih društava ili zajedničko ulaganje;
- da se učesnici u postupku revitalizacije smatraju učesnicima na tržištu u smislu Zakona o zaštiti konkurencije, i
- da su ispunjeni tzv. finansijski pragovi za prijavu koncentracije koji se odnose na ukupne godišnje prihode učesnika u koncentraciji, čak i kada se radi o tržišnim učesnicima koji su u stečaju ili postupku privatizacije. Koncentracija mora biti prijavljena Komisiji u slučaju da je: 1) ukupan godišnji prihod svih učesnika u koncentraciji ostvaren na svetskom tržištu u prethodnoj obračunskoj godini veći od 100 miliona evra, s tim što najmanje jedan učesnik u koncentraciji na tržištu Republike Srbije ima prihod veći od deset miliona evra; ili 2) ukupan godišnji prihod najmanje dva učesnika u koncentraciji ostvaren na tržištu Republike Srbije veći od 20 miliona evra u prethodnoj obračunskoj godini, s tim što najmanje dva učesnika u koncentraciji na tržištu Republike Srbije imaju prihod veći od po milion evra u istom periodu.[146]

---

[144] Vid. čl. 100. Uredbe o pravilima za dodelu državne pomoći.
[145] Vid. Rešenje Komisije za kontrolu državne pomoći, br. 128/2011-26, od 25. avgusta 2011.
[146] Čl. 61, st. 1. Zakona o zaštiti konkurencije.

Jedina prednost je to što su od obaveze prekida koncentracije, pod određenim, strogim uslovima, izuzeti učesnici u koncentraciji koja se realizuje u skladu sa zakonom kojim se uređuje privatizacija.[147]

Na taj način se otežava revitalizacija, pošto se postupak dodatno usporava (učesnici u koncentraciji moraju da se uzdrže od sprovođenja koncentracije dok ne dobiju odobrenje za njeno sprovođenje) iako revitalizacija uopšte ne narušava konkurenciju, a učesnici na tržištu se destimulišu i visokim naknadama koje se plaćaju za podnošenje prijave, odnosno za dobijanje rešenja o odobrenju koncentracije. Problem nastaje zbog toga što su pragovi za prijavu koncentracija niski, pa kontroli podležu i koncentracije koje ne ugrožavaju konkurenciju, kao što je revitalizacija braunfild lokacija. Navedene koncentracije, po pravilu, jačaju konkurenciju na tržištu, tako da njihova kontrola nije potrebna. Ovim se destimulišu ne samo strani investitori, ukoliko posluju u Srbiji i imaju prihod veći od deset miliona evra, nego i mala ulaganja domaćih tržišniih učesnika, ukoliko ostvare prihod veći od 100 miliona evra na svetskom tržištu, budući da se realno može očekivati da su u Srbiji ostvarili prihod od bar deset miliona evra. Zbog toga bi bilo korisno kada bi se smanjili pragovi za prijavu koncentracija i na taj način olakšao postupak revitalizacije. Time će se izbeći situacije u kojima postoji obaveza prijave koncentracije, iako se preuzimaju neprofitabilni braunfildi, odnosno napuštena ili zapuštena imovina koja ne generiše prihode na tržištu, već samo troškove.

18. BRAUNFILDI I ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE

Braunfildi, kao napuštene lokacije, često su povezani sa ekološkim problemima, jer raniji oblici korišćenja i namena zemljišta ostavljaju ekološke posledice. Ukoliko se planira prenamena zemljišta i celokupne lokacije, mora se rešiti pitanje ekološkog zagađenja shodno zakonskim propisima. Upravo će ovaj problem najviše odvraćati investitore od kupovine određenih nepokretnosti, ukoliko moraju da ispune određene ekološke standarde da bi uopšte dobili mogućnost korišćenja kupljenog prostora, pri čemu se ne može utvrditi koliko će iznositi troškovi saniranja jedne lokacije.

Zemlje koje najviše žele da privuku strane investitore jesu zemlje u tranziciji i koje se nalaze u nezahvalnoj situaciji – sa jedne strane, nemaju dovoljno sredstava da finansiraju zaštitu životne sredine, pri čemu se od njih zahteva da ispune visoke moderne ekološke standarde; a sa druge strane, pokušavaju da privuku investitore, koje odbija loše ekološko stanje, između ostalog, i braunfild lokacija, čija sanacija povlači velike troškove. Svakako da se ispunjavanje ekoloških standarda može posmatrati kao veliko finansijsko opterećenje kako za buduće investitore, tako i za državu, međutim odustajanje od ekoloških zahteva nije rešenje, već je potrebno naći ravnotežu između ekonomskog interesa i interesa za zaštitom životne sredine.[148]

Zakon o zaštiti životne sredine postavlja dobar osnov za dalje sprečavanje i otklanjanje postojeće štete prema životnoj sredini, jer ustanovljava princip „zagađivač plaća“ prema načelu objektivne odgovornosti, koji je u skladu i sa pravom Evropske unije.[149] Dalje, ukoliko svojim aktivnostima prouzrokuje štetu drugima licima, zagađivač je dužan da je naknadi. Radi obezbeđenja plaćanja potencijalne štete, zagađivač čije postrojenje ili aktivnost predstavlja visok stepen opasnosti po zdravlje ljudi i životnu sredinu mora se osigurati od odgovornosti za slučaj štete pričinjene trećim licima usled udesa.[150]

Preporuka je da se Zakonom o zaštiti životne sredine predvide osnovi oslobođenja od odgovornosti. Primeri osnova oslobođenja se mogu naći u američkom Zakonu o oslobođenju

[147] Vid. čl. 64, st. 3. Zakona o zaštiti konkurencije.
[148] Vid. detaljnije M. Živković, M. Milenković, 184-210.
[149] Direktiva EU o odgovornosti u oblasti zaštite životne sredine, EC/35/2004.
[150] Čl. 9, 66, 103, 105, 106. Zakona o zaštiti životne sredine, *Sl. gl. RS*, br. 135/04, 36/09, dr. zakon i 43/11.

odgovornosti malih preduzeća i revitalizaciji braunfilda ("Brownfields Law").[151] Upravo u delu Zakona posvećenom revitalizaciji braunfilda propisano je da savesni kupac zemljišta ne može biti odgovoran za zagađenje, kao ni vlasnik koji postupa po svim zakonskim zahtevima vezanim za kontaminaciju, sarađuje sa državnim organima po ovom pitanju, pruža im potrebne informacije i sl.

Prvi korak u revitalizaciji braunfilda treba da bude izrada detaljne ekološke analize koja će pokazati stepen zagađenja jedne lokacije, s obzirom da se u slučaju braunfilda dešava da se izvori zagađenja otkriju tek posle nekog vremena. Angažovanjem specijalizivanih agencija koje poseduje odgovarajuće tehnologije, može se izvršiti procena rizika, i budućih troškova sanacije, kao i sastaviti plan njihove raspodele između javnih vlasti i budućih investitora. Dalje, mogu se predvideti nužne i potrebne investicije. Sve ove stavke mogu poslužiti investitorima kao osnova za proračune budućih prihoda od braunfild investicije, na osnovu kojih mogu odrediti cenu koju su spremni da ponude.

Problem koji se može javiti prilikom sastavljanje analize ekoloških opterećenja jedne lokacije je nepostojanje adekvatne tehnologije, kao i odgovarajućih stručnjaka za sačinjavanje analize. Osim toga, visoka cena izrade ekološke analize može odvratiti njene naručioce. Međutim, izradom pomenute analize mogu se sprečiti mnogo veći troškove izazvani ekološkim problemima, koji se mogu javiti kasnije, kada se već krene sa upotrebom neke braunfild lokacije.

Za investitore može predstavljati problem činjenica da u jedinicima lokalne samouprave ne postoje odogovarajući registri koji prate ekološko stanje nepokretnosti na njihovoj teritoriji. Međutim, Zakon o zaštiti životne sredine predviđa obavezu jedinica lokalne samouprave da vodi lokalni registar izvora zagađivanja, kao i da dostavlja Agenciji za zaštitu životne sredine potrebne podatke radi sastavljanja nacionalnog registra izvora zagađivanja.[152] S obzirom na to da se ovi izveštaji objavljuju u službenim glasilima na republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou, kao i da su prema Zakonu o zaštiti životne sredine podaci o životnoj sredini javni, potencijalni investitori se na ovaj način mogu informisati, ili bar dobiti početne informacije o stepenu zagađenosti lokacija za koje su zainteresovani.[153]

Problem predstavlja činjenica da jedinice lokalne samouprave ne poseduju dovoljno informacija o oblicima zagađivanja na sopstvenoj teritoriji, kao što ne poseduju ni razvijene mehanizme za njihovo praćenje. Kao primer za rešavanje ovog problema može poslužiti iskustvo Nemačke i Mađarske, gde se u registre nepokretnosti unose i informacije o zagađenju, a podatak o ekološkom opterećenju potrebno je uneti i u registar braunfilda.[154] Na ovaj način obezbeđuje se ne samo njihovo praćenje i obaveštavanje budućeg kupca o prethodnom ekološkom stanju, već se obezbeđuje da se prenosom vlasništva, prenese na kupca i obaveza saniranja. Na taj način se u kupoprodajnu cenu uračunavaju i troškovi saniranja.

Investitorima su mnogo manje interesantne lokacije koje su previše zagađene, pre svega, jer ne mogu dobiti garanciju isključenja njihove odgovornosti po ovom pitanju. Kada se vrši prenamena korišćenja jednog braunfilda, ocena ekološkog stanja i saniranje će se vršiti prema standardima koji važe za buduću namenu i koji su uglavnom viši.

Potrebno je utvrditi nekoliko različitih standarda saniranja, definisanih prema budućoj nameni korišćenja i prema iznosu troškova saniranja ekološkog opterećenja. Standardi moraju praviti razliku između, na primer, budućih rezidualnih zona i industrijskih zona. Previše striktno zakonodavsto po kom ništa nije dovoljno sanirano i čisto može samo biti kontraproduktivno i odvraćati investitore i jedinice lokalne samouprave od finansiranja revitalizacije braunfilda.

Troškovi saniranja su usko povezani sa kupoprodajnom cenom braunfild lokacije, jer investitor na osnovu procenjene visine troškova određuje visinu cene koju je spreman da plati. Veliki nedostatak našeg poreskog sistema je u činjenici da „procena poreza na nekretnine uopšte

---

[151] Vid. detaljnije Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act (Pub. L. No. 107-118, 115 stat. 2356, H.R. 2869), Section 221-223. Vid. i *Summary of the Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act*, http://www.epa.gov/brownfields/laws/2869sum.htm, 03.04.2015.

[152] Čl. 75. Zakona o zaštiti životne sredine.

[153] Čl. 9. Zakona o zaštiti životne sredine.

[154] Vid. detaljnije deo posvećen registru braunfilda.

ne priznaje oduzimanje cene ekološkog opterećenja od cene nekretnine, tako da se prilikom plaćanja poreza na promet plaća i dodatna cena saniranja lokacije."[155]

Podsticaji

Država nastoji da obezbedi zaštitu životne sredine putem naplate različith naknada licima koja zagađuju životnu sredinu. I jedinica lokalne samouprave može da predvidi plaćanje lokalnih naknada za zagađenje životne sredine po osnovu korišćenja stambenih i poslovnih zgrada. Ali istovremeno, kao podsticaj sprečavanju zagađenja životne sredine, predviđaju se i različiti osnovi oslobođenja od plaćanja:

- Ukoliko obveznik plaćanja ove naknade koristi svoja sredstva za sprovođenje mera prilagođavanja stepena zagađenja graničnim merama ili radi eliminisanja zagađenja, ostvaruje pravo na povraćaj uplaćenih naknada.
- Dalje, samim Zakonom o zaštiti životne sredine propisano je da lice koje koristi ekološki povoljnije metode i proizvode može dobiti poreske, carinske i druge olakšice, kao i oslobođenje od obaveze plaćanja.[156]

Analiza propisa na republičkom, pokrajinskom i lokalom nivou pokazala je da u Republici Srbiji postoje određeni državni podsticaji usmereni na pružanje finansijske pomoći u saniranju napuštenih lokacije, koji se mogu primeniti i na braunfild lokacije.

Kao primer dobre prakse u Republici Srbiji može poslužiti konkurs Pokrajinskog sekretarijata za urbanizam, graditeljstvo i zaštitu životne sredine za dodelu bespovratnih sredstava za realizaciju projektnih aktivnosti iz oblasti zaštite životne sredine za, primera radi, sanaciju degradiranih površina ili nabavku opremu za zaštitu životne sredine.[157]

Iako država inače ne garantuje otklanjanje zagađenja, prema Zakonu o privatizaciji, ukoliko se preduzeće nalazi u procesu privatizacije, država snosi troškove sanacije i otklanja štetu koju je subjekt privatizacije naneo životnoj sredini pre nego što je zaključen ugovor o prodaji. I u ovom slučaju dolazi do primene načela „zagađivač plaća", jer je reč o nekadašnjim državnim preduzećima, pa se smatra da je država bila zagađivač. Osim toga, Zakon o zaštiti životne sredine predviđa i načelo odgovornosti zagađivača i njegovog pravnog sledbenika, shodno kom promena vlasništva preduzeća i drugi oblici promene svojine zahtevaju procenu stanja životne sredine, kao i namirenje dugova prethodnog vlasnika za izvršeno zagađenje i nanetu ekološku štetu.

Ostaje otvoreno pitanje koliko država ima raspoloživih finansijskih sredstava da sprovede saniranje ekoloških opterećenja o svom trošku.

Poreskim zakonima predviđene su poreske olakšice sa ciljem pozitivnog uticaja na poslovno okruženje u zemlji, ali i na zaštitu životne sredine:

- Zakonom o porezu na dobit pravnih lica predviđeno je da se izdaci učinjeni za zaštitu životne sredine priznaju na teret poreskih rashoda u poreskom bilansu, najviše do 5% poreske osnovice;[158]
- Investiciono odobravanje, koje omogućava da se poreska osnovica smanji za određeni procenat ulaganja ili celokupni iznos ulaganja;
- Poreski investicioni kredit sa niskom kamatnom stopom iz Zakona o porezu na dobit pravnih lica;

Međutim, uporednopravna analiza pokazuje da neke zemlje poseduju daleko veći broj finansijskih instrumenata namenjih saniranju ekoloških opterećenja, od kojih se neki daju direktno investitorima, a neki se primenjuju dok još nije ni došlo do prodaje nepokretnosti kako bi se lokalitet doveo u bolje stanje i samim tim, i prodao po višoj ceni. Razlog postojanja ovakvih

---

[155] http://www.palgo.org/files/knjige/Ozivljavanje%20braunfilda%20u%20Srbiji.pdf, 35/1, 27.03.2015.
[156] Čl. 86. Zakona o zaštiti životne sredine.
[157] http://www.ekourb.vojvodina.gov.rs/документа/конкурс-за-доделу-бесповратних-средстава-из-буџета-апв-у-2015-години-за-реализацију, 01.04.2015.
[158] Čl. 15. Zakona o porezu na dobit pravnih lica.

finansijskih instrumenata ne treba tražiti samo u finansijskoj situaciji jedne zemlje, već i u činjenici da različite zemlje različito poimaju braunfild lokacije.

Kao primer mogu se uzeti SAD, gde se braunfildi shvataju kao nepokretnosti čiji su dalji razvoj i ponovna upotreba komplikovani usled prisustva ili mogućeg prisustva opasnih supstanci i drugih izvora zagađenja. Sprovođenje programa saniranja zagađenja braunfild lokacija povereno je Agenciji za zaštitu životne sredina (EPA). Od 1995. godine EPA vodi braunfild program, koji je izmenio način na koji se braunfild shvata, tretira i ponovo stavlja u ponovnu primenu. Osnovni izvori finansiranja braunfild programa su braunfild grantovi i to:

- Grantovi za vršenje ispitivanja ekološkog stanja jedne braunfild lokacije. Osim davanja ovih grantova, EPA finansira i vršenje istraživanja uz pružanje tehničke pomoći sa ciljem izrade plana i strategije ponovne upotrebe i čišćenja jedne konkretne braunfild lokacije.
- Revolving kreditne linije (*Revolving Loan Fund Grants*), namenjene finansiranju kapitalizacije zajmova koji se koriste za čišćenje braunfild lokacija. Kad zajmovi budu otplaćeni, vraćaju se u fond kako bi mogli da se daju sledećem korisniku. Korisnik može dobiti 200 000 dolara za ispitivanje lokacije kontaminirane opasnim supstancama.
- Grantovi usmereni na obuku stanovništva dodeljuju se neprofitnim ili drugim organizacijama koje obučavaju i razmeštaju nezaposlene ili one sa jako niskim primanjima u područja koja su zagađena. Suština obuke je podučavanje navedenih lica da se bave saniranjem ili procenom zagađenja i da na taj način sebi obezbede zaposlenje sa punim radnim vremenom.
- Grantovi direktno namenjeni čišćenju prostora na kom su planirane zelene površine, prostor za rekreaciju ili druge neprofitne aktivnosti. Ovi grantovi zahtevaju 20% podelu troškova (*cost share*), koja može biti u formi novca, rada, materijala ili usluga. U trenutku podnošenja zahteva za dodelu granta podnosilac mora biti vlasnik lokacije čije čišćenje želi da sprovede.
- Kao mera finansijskog podsticaja predviđeno je smanjenje administrativnih troškova koji se javljaju u vezi sa davanjem grantova.
- Osim navedenih grantova, EPA sprovodi različite projekte usmerene na revitalizaciju braunfilda. Tako npr. postoje programi u kojima EPA snadbeva zajednice tehničkom pomoći pri aktivnostima kao što su reciklaža i ponovno korišćenje građevinskih materijala čuvanje voda, upotreba onobvljivih izvora energije i sl.

Slični fondovi, odnosno programi podrške revitalizaciji (koji postoje i u drugim zemljama, npr. u Češkoj, Holandiji, Austriji, Nemačkoj, Italiji, Španiji) mogli bi da se utvrde i u Srbiji, a poseban doprinos ove podrške bio bi u finansiranju donošenja prethodnih studija izvodljivosti revitalizacije braunfilda. Ove studije obuhvataju analizu lokacije, tržišta i konkurencije, odnosno analizu postojećeg i planiranog stanja, i preporuke za efikasno korišćenje lokacije, na osnovu kojih investitori, ali i jedinice lokalne samouprave, mogu da donesu optimalne poslovne odluke. U ovoj studiji se utvrđuje i stepen zagađenja lokacije, odnosno ekološkog opterećenja, procenjuju se troškovi remedijacije zemljišta i programi koji posle sanacije mogu da se ostvare.

Osim ovih finansijskih podsticaja u SAD, država pruža podršku čišćenju braunfild lokacija i putem poreskih podsticaja. Braunfild poreski podsticaji funkcionišu tako što se troškovi čišćenja odbijaju u potpunosti od poreza u godini u kojoj su nastali, odnosno za toliko se umanjuje iznos koji se oporezuju. Nije reč o poreskim kreditima, već se pomenuti troškovi navode kao tekući troškove.

Moguće je, međutim, predvideti i poseban poreski kredit za sanaciju braunfilda, npr. po uzoru na rešenje koje postoji u britanskom pravu. Investitorima se, pod posebnim uslovima, odobrava poreski kredit u visini 16% priznatih troškova za remedijaciju kontaminiranog zemljišta i za taj iznos se umanjuje porez na dobit korporacije.[159]

Ekološko zakonodavstvo Republike Srbije poznaje procenu uticaja određenih projekata na životnu sredinu. Sam postupak procene, uključivanja javnosti i izrada studije o proceni uticaja na životnu sredinu iziskuju puno vremena. Međutim, izmenama Zakona o zaštiti životne sredine predviđeno je skraćenje procedure procene uticaja nove fabrike na životnu sredinu za 100 dana.

[159] Vid. Corporation Tax Act 2009: Chapter 4, Part 14, Art. 1144-1179.

U Srbiji, volonterski rad sve više dobija na značaju. Čak je i nedavno donet i Zakon o volontiranju (*Sl. gl. RS*, br. 36/10). Iz tog razloga, Srbija bi mogla da se ugleda na neke od evropskih zemalja koje su uspostavile volonterske programe ili letnje volonterske međunarodne kampove sa ciljem čišćenja braunfild lokacija. Osim volonterskih programa moguće je organizovati i javne radove posvećene zaštiti životne sredine, kao mere socijalne politike i politike zapošljavanja lica iz evidencije Nacionalne službe za zapošljavanje. Troškove rada snosi Nacionalna služba za zapošljavanja. S obzirom da jedinice lokalne samouprave imaju pravo da organizuju javne radove, mogu to pravo iskoristiti kako bi braunfild lokacije pripremile i dovele u bolje stanje i kao takve ponudile investitorima za višu cenu.

19. ZAŠTITA KULTURNOG NASLEĐA

Pravila o zaštiti kulturnog nasleđa mogu biti svojevrsna barijera investitorima ukoliko objekti na branfild lokalitetima uživaju zaštitu prema Zakonu o kulturnim dobrima (*S. gl. RS*, br. 71/94, 52/11, 99/11). Ako je predmet revitalizacije kulturno dobro, dobro koje uživa prethodnu zaštitu u smislu Zakona ili se nalazi u zaštićenoj okolini nepokretnog kulturnog dobra, odnosno u okviru prostorno kulturno-istorijske celine, takav objekat je podvrgnut posebnom sistemu zaštite i korišćenja kulturnih dobara, što se može direktno odraziti na zainteresovanost investitora za revitalizaciju, pod uslovom da zaštita kulturnih dobara nije isključivi cilj revitalizacije.

Poželjno je da se pre revitalizacije utvrdi kakav status ima objekat revitalizacije, odnosno da li objekat ima status kulturnog dobra ili dobra od prethodnom zaštitom, ili nema takav status. Potvrda o statusu objekta, koju izdaje nadležni zavod za zaštitu spomenika kulture, kao ustanova zadužena za zaštitu i korišćenje kulturnih dobara, polazni je dokument za izvođenje građevinskih radova na objektu, a može biti neophodna i prilikom obavljanja drugih administrativnih poslova.

Investitor, kao novi vlasnik ili korisnik braunfilda, ne sme da ošteti, uništi, niti bez saglasnosti da menja njegov izgled, svojstvo ili namenu, što može biti destimulativno za investitora koji bi hteo da izvrši sanaciju i adaptaciju prostora u skladu sa svojim poslovnim odlukama.

- Za sve intervencije na objektima, investitor mora da dobije prethodnu saglasnost nadležnog zavoda za zaštitu spomenika kulture. Ova saglasnost se odnosi na utvrđivanje uslova za preduzimanje mera tehničke zaštite (konzerviranje, restauriranje, rekonstrukcija, revitalizacija i prezentacija kulturnih dobara) i izvođenje drugih radova, kao i na projekat i dokumentaciju za izvođenje ovih radova. Ako se radovi sprovedu bez navedenih saglasnosti, zavod za zaštitu spomenika kulture će zabraniti dalje izvođenje radova i podneće zahtev nadležnom organu za rušenje, odnosno povraćaj u prvobitno stanje objekta, i to o trošku investitora. Investitor je dužan i da obavesti nadležni zavod o izvršenim radovima, nakon čega će zavod, o trošku investitora, izvršiti pregled i proveru izvršenih radova.
- Investitor mora da čuva i održava kulturno dobro, odnosno da ga koristi u svrhe koje su u skladu sa njegovim statusom i na način koji neće dovesti do oštećenja kulturnog dobra. Osim toga, investitor mora da obaveštava ustanovu zaštite o svim promenama nastalim u vezi s kulturnim dobrom; da dozvoli naučna i stručna istraživanja, tehnička i druga snimanja; i da obezbedi dostupnost kulturnog dobra javnosti.

U skladu sa odlukom Vlade Republike Srbije, kulturno dobro se može eksproprisati ili se svojina na njemu može ograničiti ako vlasnik, odnosno korisnik nema mogućnosti ili interesa da obezbedi sprovođenje mera zaštite, pa preti opasnost da kulturno dobro bude uništeno; ako se na drugi način ne mogu sprovesti mere tehničke zaštite na kulturnom dobru; ili ako na drugi način ne može da se obezbedi dostupnost javnosti kulturnog dobra od velikog, odnosno od izuzetnog značaja. Za nepridržavanje brojnih obaveza u pogledu zaštite i korišćenja kulturnih dobara, predviđene su i novčana kazna i kazna zatvora.

Iako se sredstva za ostvarivanje zaštite i korišćenje kulturnih dobara obezbeđuju u budžetu, vlasnik objekta je dužan da snosi troškove za izvršavanje pojedinih obaveza, do visine prihoda ostvarenih od kulturnog dobra. Ako privatni vlasnik proda svoju nepokretnost u koju su uložena budžetska sredstva, dužan je da nadoknadi iznos za koji se, usled ulaganja tih sredstava, povećala vrednost ove nepokretnosti, a do izvršenja ove obaveze, na nepokretnost se stavlja hipoteka.

Na osnovu Zakona o kulturi i Pravilnika o načinu, kriterijumima i merilima za izbor projekata u kulturi, Ministarstvo kulture i informisanja Republike Srbije raspisuje konkurse za finansiranje ili sufinansiranje projekata iz oblasti kulturnog nasleđa u cilju očuvanja, zaštite, održivog korišćenja i dostupnosti kulturnog nasleđa, kao i unapređenja delatnosti zaštite kulturnog nasleđa.[160] U oblasti zaštite, očuvanja i prezentacije nepokretnog kulturnog nasleđa biće podržani projekti koji se odnose na posebne ciljeve, kao što su izvođenje radova na konzervaciji, restauraciji i održivom korišćenju nepokretnog kulturnog nasleđa i izrada projekata za konzervatorsko-restauratorske radove i održivo korišćenje nepokretnog kulturnog nasleđa. Ovi konkursi su značajni, budući da se na taj način obezbeđuje kontinuirana podrška zaštiti kulturnih dobara, što može biti podsticaj za investitore ukoliko je predmet revitalizacije kulturno dobro.

Primer delotvorne sistemske podrške revitalizaciji kulturnog nasleđa predstavlja holandski Nacionalni program za obnovu kulturnog nasleđa, kojim su definisani ciljevi i osnovna načela politike u ovoj oblasti, a koji je Holandija donela svesna značaja obnove starih zgrada, spomenika i kompleksa.[161] Sprovođenje Programa povereno je Agenciji za zaštitu kulturnog nasleđa (*Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed*), osnovanoj pri Ministarstvu prosvete, kulture i nauke. Agencija pruža tehničku podršku i daje odgovarajuće savete zainteresovanim licima o postupku zaštite spomenika, počev od faze pravljenja planova do faze njihovog sprovođenja. Takođe, jedna od njenih nadležnosti jeste i dodela grantova za očuvanje i zaštitu spomenika, istorijskih zgrada, areheoloških nalazišta, kao što su:

- Grantovi za održavanje i ponovni razvoj spomenika i istorijskih zgrada;
- Grantovi i zajmovi za restauraciju;
- Grantovi za konzerviranje nepokretnosti koje nisu namenjene stanovanju (crkve, parkovi, vetrenjače);
- Grantovi za ponovni razvoj i utvrđivanje nove svrhe istorijskih objekata.[162]

Osim sredstava koja obezbeđuje Agencija za kulturno nasleđe, u Holandiji postoji i Nacionalni fond za obnovu, organizovan kao privatna nezavisna kompanija, koja daje zajmove sa niskim kamata za obnovu zgrada i spomenika.[163] Fond je osnovala Vlada Holandije, a na početku ga je čak i finansiralo holandsko Ministarstvo finansija, jer su studije pokazale da je došlo do porasta poreske stope usled javnih investicija u obnovu i restauraciju zgrada i spomenika. Fond pruža dve vrste usluga vlasnicima zaštićenih nepokretnosti: savetovanje u vezi sa finansiranjem projekata restauracije, kao i upravljanje programima Vladinih subvencija i hipotekama datim povodom restauracije po kamatnim stopama nižim od onih koje daju banke. Osim upravljanja Vladinim subvencijama, Fond je razvio i program finansiranja troškova restauracije pre nego što se uopšte odobri i dodeli subvencija, jer se na taj način može izbeći povećanje troškova za materijal usled porasta cena na tržištu.

Kao primer dobre prakse revitalizacije kulturnih dobara u Srbiji, mogu se navesti podrške revitalizaciji koju pružaju Pančevo i Sremski Karlovci.

Odlukom o podsticajnim merama za revitalizaciju Starog Pančeva predviđeno je:

---

[160] http://www.kultura.gov.rs/cyr/konkursi/k-o-n-k-u-r-s-za-finansiranje-ili-sufinansiranje-projekata-iz-oblasti-kulturnog-nasledja-u-republici-srbiji-u-2015--godini, 03.04.2015.

[161] http://www.herbestemming.nu/international/national-redevelopment-programme/national-redevelopment-programme, 03.04.2015.

[162] http://www.culturalheritageagency.nl/en/grants, 03.04.2015.

[163] http://www.restauratiefonds.nl/Paginas/Homepage2014.aspx, 03.04.2015.

- Umanjenje naknade za uređenje građevinskog zemljišta za dodatnih 30% na već priznato umanjenje ove naknade predviđeno Odlukom o merilima za utvrđivanje naknade za uređivanje građevinskog zenljišta;
- Oslobađanje od plaćanja naknade za dobijanje uslova, saglasnosti, i tehničkih informacija javnih i nejavnih komunalnih preduzeća u postupku pribavljanja dozvola za rekonstrukciju, dogradnju, promenu namene i druge intervencije na objektima koji su u okviru zone Starog Pančeva;
- Davanje u dugoročan zakup objekata iz zone Starog Pančeva, uz mogućnost priznavanja ulaganja zakupcu i oslobađanja plaćanja zakupnine najduže 20 godine, pri čemu zakupac mora plaćati PDV.

Zakon o obnovi kulturno-istorijskog nasleđa i podsticanju razvoja Sremskih Karlovaca kao opšti interes navodi saniranje, revitalizaciju, konzerviranje i restauriranje objekata sa ciljem obnove i zaštite kulturnih dobara.[164] Kao izvori finansiranja sprovođenja ovih aktivnosti, navode se sredstva iz budžeta Republike Srbije i sredstva iz opštinskog budžeta za pomaganje programa u okviru komunalnih, saobraćajnih i sličnih delatnosti.

Zaštiti kulturnog nasleđa mogu da doprinesu i filmski podsticaji (stranim) producentima da snimaju filmove u Srbiji, što bi se pozitivno odrazilo i na revitalizaciju napuštenih lokacija koje mogu da posluže kao lokacije za snimanje filmova. Iako Republika Srbija obiluje lokacijama koje se mogu koristiti za snimanje filmova, potencijali, odnosno kapaciteti popularnih „filmskih braunfilda" trebalo bi mnogo bolje da se iskoriste. U periodu od 2007. do 2010. godine, prihodi od stranih filmskih i TV produkcija u Srbiji porasli su za 17 miliona evra. Međutim, poslednjih godina, usled nepostojanja finansijskih podsticaja, strani producenti su usmerili svoje projekte na snimanje filmova u Hrvatskoj, Mađarskoj, Rumuniji i Češkoj, zemlje koje su donele odgovarajuće propise, zbog čega je Srbija, prema podacima predstavnika Srpske filmske asocijacije, izgubila najmanje 100 miliona evra.[165] Mnogobrojni su razlozi za pružanje podsticaja producentima, jer na svaki dolar utrošen u produkciju, 2,5 dolara ostaje u Srbiji, a dolazi i do većeg angažovanja radne snage.

Zakon o kinematografiji predviđa kao podsticaj stranim producentima povraćaj stranom producentu do 20% utrošenih sredstava za snimanje filma na teritoriji Republike Srbije.[166] Istim članom je predviđeno donošenje Vladinog akta, uredbe, kojim će biti preciznije regulisani uslovi za ostvarivanje prava na ove podsticaje. Rok za donošenje ove uredbe istekao je u julu 2012.godine, a sve do njenog konačnog usvajanja, u avgustu 2015. godine[167] primena člana 7. Zakona o kinematografiji bila je onemogućena, što je odbijalo zainteresovane producente..

Uredbom se predviđa da se podsticajna sredstva ostvaruju u iznosu od 20% od kvalifikovanih troškova koje je investitor ostvario u Srbiji, a isti uslovi važe i za strane i za domaće investitore. Uslov da bi se povraćaj mogao tražiti postavljen je u vidu minimalnog praga ulaganja i trajanja audiovizuelnog dela koje se snima.[168]

Nesumnjivo je da će puna primena ove Uredbe značajno doprineti konkurentnosti Srbije kao destinacije za snimanje audiovizuelnih dela, što će ići u prilog korišćenju već prepoznatih atraktivnih braunfild lokacija (stara svilara u Pančevu, Knežev arsenal u Kragujevac, stara šećerana u Beogradu) i pronalaženju novih.

---

[164] Čl. 9. Zakona o obnovi kulturno-istorijskog nasleđa i podsticanju razvoja Sremskih Karlovaca, *Sl. gl. RS*, br. 37/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/05.

[165] Navedeno prema: http://medijasfera.com/filmski-podsticaji-svi-pozitivni-efekti, http://www.mgsi.gov.rs/lat/aktuelnosti/podrska-za-podsticaje-kinematografiji, 03.04.2015.

[166] Čl. 7. Zakona o kinematografiji, *Sl. gl. RS*, br. 99/11, 2/12, 46/14.

[167] Uredba o podsticajima investitoru da u Republici Srbiji proizvodi audiovizuelno delo, *Sl. gl. RS*, br. 72/15.

[168] Za igrani film, TV film i TV seriju: 300.000,00 evra; za animirani film, audio i/ili vizuelnu postprodukciju audiovizuelnog dela: 150.000,00 evra; za namenski film: 100.000 evra; za dokumentarni film: 50.000 evra. Nadalje, uslovi u pogledu trajanja audiovizuelnog dela su sledeći: igrani film, TV film i animirani film –najmanje 70 minuta; TV serija – najmanje 3 epizode po 40 minuta; dugometražni dokumentarni film – najmanje 70 minuta.

KLJUČNE PREPORUKE

U poslednjih nekoliko godina doneto je nekoliko značajnih propisa (Zakon o prostornom planu RS, Zakon o planiranju i izgradnji, Zakon o javnoj svojini, paket ekoloških zakona) koji pružaju odgovarajuću osnovu za revitalizaciju braunfilda i koji pružaju odgovarajuće podsticaje za investiranje u ove lokacije. Podaci o malom broju revitalizovanih braunfild lokacija u Srbiji pokazatelj su da neki od propisa zahtevaju dodatne izmene i usavršavanja.

Izmene pravnog okvira

- Donošenje Nacionalne strategije za revitalizaciju braunfilda, kao polaznog pravnog akta, npr. po uzoru na češku Nacionalnu strategiju, koja je usklađena sa Strategijom prostornog razvoja RS i Zakonom o prostornom planu Republike Srbije.
- Izmena propisa koji bliže uređuju pojedine aspekte revitalizacije i koji predviđaju podsticaje investitorima, kako bi se što pre utvrdili neophodni podsticaji i sveobuhvatno uredio proces revitalizacije (npr. Zakon o porezima na dobit pravnih lica, Zakon o porezima na imovinu, Zakon o zaštiti konkurencije, propisi o državnoj pomoći, Uredba o uslovima i načinu privlačenja direktnih investicija), kao i donošenje posebnih propisa kojima bi se regulisala pojedina pitanja (npr. konverzija prava korišćenja građevinskog zemljišta, filmski podsticaji).

Prostorno i urbanističko planiranje

- Korišćenje pogodnosti i uvažavanje smernica predviđenih Zakonom o prostornom planu RS i Strategijom prostornog razvoja RS, u cilju sistemskog uređenja i unapređenja procesa revitalizacije.
- Ostvarivanje strateških prioriteta prostornog razvoja RS (izrada strategije revitalizacije, izrada registra, odnosno katastra braunfild lokacija i institucionalizovanje procesa revitalizacije) u propisanim rokovima.
- Preispitivanje planskih dokumenata i strategija razvoja na lokalnom nivou, vodeći računa o njihovom pravovremenom donošenju i usklađivanju sa ciljevima revitalizacije, kako investitori ne bi morali da čekaju na njihovo donošenje ili menjanje.
- Donošenje odgovarajućih, fleksibilnih planskih dokumenata, kako bi lokalna samouprava mogla da pokrene i podrži revitalizaciju, i uključivanje ove problematiku u prostorne i urbanističke planove kako bi se istakao značaj revitalizacije i utvrdile odgovarajuće mere za sprovođenje revitalizacije, a sve u cilju privlačenja investitora. U tom pogledu je poželjno ugledanje na gradove Niš, Valjevo, Subotica, Zrenjanin, Leskovac i Beograd.
- Korišćenje programa implementacije Prostornog plana Republike Srbije i regionalnih prostornih planova kao podsticajnog instrumenta revitalizacije i kao jednog od regulatornih osnova za revitalizaciju i za angažovanje privatnog sektora i pristup odgovarajućim fondovima u procesu revitalizacije.
- Jedinice lokalne samouprave bi mogle da koriste prednosti programa implementacije prilikom samog sprovođenja prostornih i urbanističkih planova ili za finansiranje nekih od prioritetnih projekata od značaja za revitalizaciju (npr. finansiranje formiranja i održavanja baze podataka o braunfildima).

Institucionalizacija revitalizacije

- Uspostavljanje međuresorne institucije nadležne za revitalizaciju braunfilda, na republičkom nivou, sa nadležnostima zasnovanim na najboljim uporednim praksama, koje obuhvataju vođenje centralnog registra braunfilda, i dodelu različitih oblika podsticaja za revitalizaciju i nadzor nad realizacijom revitalizacije (alternativno – ove

nadležnosti poveriti već postojećim državnim organima – Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Ministarstvo privrede, ili Razvojna agencija Srbije).

Registar braunfilda

- Uspostavljanje jedinstvenog, centralnog i javno dostupnog registra braunfild lokacija u koji bi bila uključena i vojna imovina i privatna imovina, uz istovremeno podsticanje izrade braunfild katastra u svim jedinicama lokalne samouprave.
- Neophodno je da registar sadrži iscrpne podatke o lokaciji i objektima koji se na njoj nalaze, a koji jesu ili mogu biti od značaja za investitore, a da same braunfild lokacije budu klasifikovane u skladu sa A-B-C metodologijom
- Baza podataka mora biti ažurna i stalno otvorena za dopunu, prikaz podataka mora biti omogućen na srpskom i engleskom jeziku, uz mogućnost pretraživanja baze i preuzimanja podataka u elektronskoj formi; iskoristiti programe sa interneta za mapiranje braunfilda i omogućiti prikaz lokacija u formi interaktivne mape.

Rešavanje svojinskopravnih pitanja i otuđenje braunfilda u javnoj svojini

- Uvećati pravnu sigurnost za investitore i njihovu zainteresovanost za revitalizaciju utvrđivanjem vlasnika svih braunfilda – Republika Srbija, pokrajina, jedinica lokalne samouprave ili privatno (pravno ili fizičko) lice.
- Rešiti sve sporne svojinskopravne odnose između različitih nosilaca prava javne svojine, odnosno uknjižiti sve objekte koji se nalaze u javnoj svojini.
- Završiti postupak restitucije objekata koji mogu biti predmet revitalizacije.
- Olakšati postupak prodaje braunfilda (koji se nalaze u javnoj svojini) po ceni nižoj od tržišne, uz preporuku da lokalna samouprava iskoristi mogućnost da prodaje braunfilde ili da ih daje u zakup po ceni nižoj od tržišne ili da ih ustupa investitorima bez naknade, odnosno po simboličnoj ceni.
- Prilikom određivanja početne cene uzeti u obzir upotrebnu vrednost objekta i cenu koju je investitor zaista spreman da plati, a ne samo tržišnu vrednost objekta.
- Olakšati postupak otuđenja ili davanja u zakup građevinskog zemljišta koje pripada jedinicama lokalne samouprave, po ceni manjoj od tržišne cene, odnosno zakupnine ili bez naknade, odnosno ublažiti uslove za takvo raspolaganje zemljištem.
- Uvesti izvesne olakšice za otkup zagađenog zemljišta po ugledu na mogućnost otkupa neizgrađenog zemljišta uz sniženu naknadu ili bez naknade.
- Predvideti manje ograničavajuću obaveza sticaoca neizgrađenog zemljišta u javnoj svojini u pogledu izgradnje objekata na predmetnom zemljištu, jer obavezu predviđenu u Uredbi o otuđenju mogu u ovom trenutku ispuniti samo veliki, ali ne i mali investitori.

Konverzija prava korišćenja građevinskog zemljišta

- Donošenjem Zakona o konverziji omogućena je nesmetana konverzija u slučajevima kada se nepokretnost, odnosno zemljište stiče u postupku privatizacije okončane do stupanja na snagu Zakona o planiranju i izgradnji. Pitanje koje bi trebalo rešiti jeste pitanje mogućnosti konverzije u pravo svojine bez naknade ukoliko je reč o nepokretnosti stečenoj u stečajnom ili izvršnom postupku, što je često slučaj kad je reč o braunfild lokacijama. Na ovaj način bi se obezbedio značajan podsticaj za investitore u revitalizaciju braunfilda.

Izdavanje građevinskih dozvola

- Obezbediti nesmetano ostvarivanje prava na gradnju, i brzo i potpuno, odnosno dosledno sprovođenje objedinjene procedure za izdavanje akata u ostvarivanju prava na izgradnju i korišćenje objekata, posebno izdavanje akata elektronskim putem.

Vojni braunfildi

- Uknjiženje vojne imovine, upisom prava svojine u katastar nepokretnosti u korist lica koje je vlasnik nepokretnosti (Republika Srbija, odnosno Ministarstvo odbrane, ili pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, u zavisnosti od toga na koga je preneta vojna imovina).
- Zakonsko uređenje raspolaganja vojnom imovinom koja nije predviđena Master planom, a za koju postoji zainteresovanost potencijalnih investitora.
- Uključivanje vojnih braunfilda u jedinstveni registar braunfild lokacija, uz napomenu da za vojnu imovinu važi poseban režim.
- Utvrđivanje tačne procedure i metodologije određivanja cene vojne imovine, na osnovu sledećih smernica:
    - Besplatno ustupanje vojne imovine lokalnim samoupravama na osnovu projekata koje bi pripremile i sprovodile jedinice lokalne samouprave.
    - Uključivanje u kupoprodajnu cenu vojne imovine troškova čišćenja koje je sprovela lokalna samouprava na čijoj teritoriji se nalazi vojna imovina, u slučaju kada lokalna samouprava stiče ovu imovinu od Vojske.
    - Uračunavanje troškova ukljanjanja objekata, saniranja i drugih neophodnih radova.
    - Uzimanje u obzir upotrebne vrednosti imovine, kao i cene koju je investitor spreman da plati, prilikom određivanje kupoprodajne cene.
    - Predviđanje pogodnosti, kao što su plaćanje u ratama i za privatne investitore.

Privatizacija i rešavanje problema viška zaposlenih

- Koristiti brojna rešenja Zakona o privatizaciji kako bi se ubrzao, odnosno pokrenuo proces revitalizacije, za one braunfilde za koje je započet postupak privatizacije:
    - pokretanje stečaja radi okončanja privatizacije; prenos kapitala bez naknade strateškim investitorima; strateško partnerstvo; prodaja imovine ili dela imovine subjekta privatizacije, što je posebno značajno za pojedinačnu prodaju braunfilda koji se nalaze u okviru velikih kompleksa koji su u celini neprivlačni za investitore;
    - mere za pripremu i rasterećenje obaveza subjekata privatizacije;
    - prevazilaženje problema previsokih cena za investitore koje se određuju prema početnoj ceni za prodaju kapitala;
    - teret snošenja troškova sanacije ili dekontaminacije prebacuje se na državu, odnosno lokalnu samoupravu.
- Iskoristiti pogodnosti pokrenutog stečaja za one braunfilde za koje nije započet postupak privatizacije.
- Obezbediti veća sredstva u budžetu koja subjekti privatizacije mogu da koriste za rešavanje problema viška zaposlenih.
- Koristiti subvencije za zapošljavanje lica koja pripadaju posebno definisanim osetljivim grupama na tržištu rada, a koje uključuju i viškove zaposlenih.
- Koristiti subvencije Nacionalne službe za zapošljavanja za otvaranje radnih mesta, za zapošljavanje na upražnjenim radnim mestima, i za zapošljavanje nezaposlenih lica koja pripadaju kategoriji teže zapošljivih, a koja obuhvataju i viškove zaposlenih.
- Organizovanje javnih radova.

Stečaj

- Preuzimanje aktivnije uloge od strane poverilaca u stečajnom postupku, čime bi se doprinelo efikasnijem sprovođenju stečajnog postupka i skraćivanju njegovog trajanja. Poslednje izmene i dopune Zakona o stečaju daju prostora za takvo delovanje poverilaca: pravo na angažovanje stručnog lica koje će vršiti analizu rada stečajnog upravnika; čitanje tromesečnih izveštaja stečajnih upravnika; samostalno zakazivanje sednica odbora poverilaca u slučaju da je ne zakaže predsednik odbora.
- Realnije procenjivanje imovine stečajnog dužnika od strane procenitelja.
- Prodaja imovine i po nižim cenama od početne, jer stvarnu vrednost imovine predstavlja imovina koju su potencijalni kupci spremni da plate, a ne cena koju poverioci zahtevaju.
- Izdvajanje finansijskih sredstava na nivou države namenjenih saniranju ekoloških opterećenja nastalih u periodu pre investiranja.

Podsticaji i olakšice

- Utvrditi posebne podsticaje za braunfild investicije i za revitalizaciju braunfilda, na republičkom i lokalnom nivou, kao što su: poreske olakšice (npr. poresko oslobođenje u slučaju plaćanja poreza na imovinu, poreski kredit ili poresko oslobođenje u slučaju plaćanja poreza na dobit pravnih lica), povoljni krediti, subvencije, odnosno grantovi (npr. za izradu prethodnih studija izvodljivosti revitalizacije, za finansiranje troškova same revitalizacije, za procenu stepena ekološkog opterećenja, za finansiranje troškova remedijacije zemljišta, odnosno sanacije braunfilda), oslobađanje od pojedinih parafiskalnih nameta, i dr.
- Iskoristiti pogodnosti predviđene Zakonom o ulaganjima.
- Podsticaje i olakšice ne treba vezivati za zapošljavanje novih lica ni za vrednost investicije.
- Promovisanje korišćenja postojećih podsticaja investitorima koji mogu da se primene i na braunfild investicije, npr. finansijska podrška koju pružaju RAS, Fond za razvoj Republike Srbije, Agencija za osiguranje i finansiranje izvoza ili Pokrajinski sekretarijat za nauku i tehnološki; subvencije za zapošljavanje, odnosno za otvaranje novih radnih mesta; podsticaji stranim ulagačima; poreski podsticaji; ili mere za podsticanje regionalnog razvoja.
- Ublažiti uslove za dodelu bespovratnih finansijskih sredstava za braunfild investicije, utvrđene Uredbom o uslovima i načinu privlačenja direktnih investicija, i ne vezivati ih isključivo za otvaranje novih radnih mesta.
- Omogućiti investitorima da, prilikom plaćanja poreza na dobit, koriste posebno poresko oslobođenje ili poreski kredit po osnovu ulaganja u osnovna sredstva, u iznosu 100% izvršenih ulaganja.
- Razmotriti mogućnost da se Zakonom o porezima na imovinu predvidi posebno poresko oslobođenje za nove vlasnike, odnosno korisnike braunfild lokaliteta, na određeni period.
- Izmena interne prakse lokalnih samouprava tako da se investitorima u braunfild lokacije obezbedi dobijanje svih neophodnih dozvola, odnosno saglasnosti i dokumentacije u kratkom roku.
- Smanjenje lokalnih parafiskalnih nameta, uključujući troškove komunalnih usluga i doprinose za uređivanje građevinskog zemljišta za investitore koji ulažu u revitalizaciju braunfild lokacija. Uvođenje mogućnosti utvrđivanja posebnih, dodatnih podsticaja na lokalnom nivou u slučaju pojedinačnih revitalizacija, npr. dodelom bespovratnih novčanih sredstava ili na osnovu odluka o dodatnim oslobađanjima, pored već predviđenih pogodnosti za investitore.

Poslovanje u slobodnim zonama

- Iskoristi pogodnosti režima poslovanja u slobodnim zonama, kako u slučaju braunfilda koji se već nalaze u slobodnim zonama, tako i formiranjem novih slobodnih zona koje bi obuhvatile i određene braunfild lokalitete.
- Dodatno unaprediti poslovanje u slobodnim zonama, npr. oslobađanjem investitora od plaćanja poreza na dobit pravnih lica, pojednostavljenjem carinskog postupka u slobodnim zonama, ili finansiranjem izgradnje objekata u državnom vlasništvu koji će služiti za inkubaciju proizvodnih braunfild investicija korisnika slobodnih zona.
- Uvođenje dodatnih pogodnosti za korisnike slobodnih zona na nivou lokalnih samouprava.

Javno-privatno partnerstvo

- Jačanje kapaciteta lokalne samouprave i njihovo osposobljavanje da samostalno izrade projekte, akcione planove za njihovo sprovođenje, kao i da njima dalje upravljaju.
- Upoređivanje projekata finansiranih na klasičan način sa projektima finansiranim kroz javno-privatna partnerstva radi utvrđivanja da li je partnerstvo uopšte isplativo.
- Fer i transparentan postupak izbora privatnog partnera.
- Pružanje finansijske pomoći od strane države kao mera privlačenja investitora: poreski podsticaji, pružanje republičkih garancija.
- Dalje i preciznije regulisanje samoinicijativnog predloga koji će lokalna samouprava verovatno najčešće da primenjuje u slučaju revitalizacije braunfild lokacija.

Državna pomoć

- Dosledno poštovanje obaveze prijavljivanja Komisiji za kontrolu državne pomoći svaku vrstu državne pomoći koja predstava podsticajnu meru za revitalizaciju, posebno u slučaju prodaje nepokretne imovine u javnoj svojini po ceni nižoj od tržišne ili ustupanja bez naknade.
- U propisima o kontroli državne pomoći predvideti izuzetak za revitalizaciju braunfild lokacija ili utvrditi posebnu kategoriju dodele državne pomoći za revitalizaciju, i ukinuti obavezu prijavljivanja podsticajnih mera za revitalizaciju koje se ne smatraju državnom pomoći, a prijavljuju se Komisiji iz razloga pravne sigurnosti.
- Ublažiti uslove za prodaju nepokretne imovine u javnoj svojini (po ceni nižoj od tržišne ili bez naknade), čije ispunjavanje je neophodno da bi se smatralo da takva prodaja ne predstavlja državnu pomoć.
- Koristiti postojeće pravne osnove za odobrenje različitih podsticajnih mera za revitalizaciju braunfild lokacija (npr. regionalna državna pomoć, državna pomoć za male i srednje privredne subjekte, državna pomoć za zaštitu životne sredine, državna pomoć za unapređenje zaštite i očuvanja kulturnog nasleđa).

Kontrola koncentracija

- Smanjiti pragove za prijavu koncentracija, kako bi se brojnim investitorima omogućilo da ne podnose prijavu koncentracije Komisiji za zaštitu konkurencije, budući da revitalizacija braunfilda, po pravilu, ne narušava konkurenciju.
- U slučaju revitalizacije, umanjiti iznos naknada koje se plaćaju za podnošenje prijave, odnosno za dobijanje rešenja o odobrenju koncentracije.

Zaštita životne sredine

- Izrada detaljne ekološke analize radi utvrđivanja stepena zagađenosti braufnild lokacija.
- Angažovanje specijalizovanih agencija za izradu analizu i procenu troškova sanacije.

- Razvoj mehanizma praćenja zagađenja (kao primer mogu da posluže Nemačka i Mađarska koje u te svrhe koriste katastre nepokretnosti).
- Utvrđivanje nekoliko različitih standarda „čistoće" jedne lokacije prema njenoj budućoj nameni.
- Pružanje finansijske podrške od strane države za saniranje ekoloških kontaminacija, zasnovanih na dobroj uporednoj praksi, kao i kroz finansiranje donošenja studija izvodljivosti pojedinih revitalizacija i davanjem mogućnosti investitorima da koriste poreski kredit (za remedijaciju) prilikom plaćanja poreza na dobit.
- Odbijanje cene saniranja lokacije od osnovice za obračun poreza koji opterećuju kontaminiranu nepokretnost.
- Predviđanje različitih osnova oslobođenja od odgovornosti nastale po principu „zagađivač plaća" (npr. savesni kupac zemljišta, savesni vlasnik zemljišta).
- Organizovanje javnih radova i volonterskih akcija sa ciljem sanacija braunfild lokacija.

Zaštita kulturnog nasleđa

- Utvrđivanje statusa objekta revitalizacije, odnosno utvrđivanje da li objekat ima status kulturnog dobra ili dobra od prethodnom zaštitom, prema Zakonu o kulturnim dobrima, ili nema takav status.
- Obezbediti kontinuiranu i sistemsku finansijsku podršku zaštiti kultunog nasleđa, davanjem grantova (bespovratnih novčanih sredstava) i odobravanjem povoljnih kredita za revitalizaciju kulturnih dobara, npr. po uzoru na takvu podršku koju pruža Holandija.
- Koristiti podsticaje koje pruža Ministarstvo kulture i informisanja, za zaštitu nepokretnog kulturnog nasleđa, uz preporuku da ova podrška bude snažnija, kao i podršku revitalizaciji koju pružaju Pančevo i Sremski Karlovci, uz preporuku da ove primere slede i druge opštine u Srbiji.

Filmski podsticaji

Iskoristiti potencijale braunfild lokacija za snimanje filmova i pogodnosti predviđene Uredbom o podsticajima investitoru da u Republici Srbiji proizvodi audiovizuelno delo.