



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
<http://ageconsearch.umn.edu>
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

ТРЖИШНА ЦЕНА ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА – УСЛОВ ОСТВАРИВАЊА ЕФИКАСНОГ УРБАНОГ РАЗВОЈА У СРБИЈИ

Апстракт

Тржишна цена грађевинског земљишта је услов остваривања ефикасног урбаног развоја у Србији. Поред теоријских приказа процеса развоја градова, дати су основни показатељи процеса урбанизације у Србији који указују да је у Србији остварена висока концентрација у централном граду а на штету руралних подручја и мањих градских насеља. Наведени су различити облици државне интервенције на тржишту грађевинског земљишта: урбанистичко и просторно планирање, земљишна и пореска политика. Наглашено је да земљишна политика мора бити у функцији стимулсања локалног развоја, заједно са урбанизмом и пореском политиком.

Кључне речи: урбанизација, грађевинско земљиште, урбанистичко и просторно планирање, земљишна политика

MARKET PRICE OF CONSTRUCTION LAND – A PREREQUISITE FOR ACCOMPLISHING MORE EFFICIENT URBAN DEVELOPMENT IN SERBIA

Abstract

Market price of construction land is a prerequisite for accomplishing more efficient urban development in Serbia. In addition to theoretical presentations of the town development processes, basic indicators of the urbanization process in Serbia are also provided. These indicate that Serbia has encountered high concentration in the central town to the detriment of rural and smaller urban settlements. Various forms of state interventions at the land market are given such as: urban and spatial planning, land and tax policies. It is emphasized that the land policy must be in the function of stimulating local development together with urbanism and tax policy.

Key words: urbanism, construction land, urban and spatial planning, land policy

1. Урбанизација као процес и државна интервенција

Урбанизација представља континуирани историјски процес развоја постојећих и настанка нових градова трансформацијом сеоских насеља у градска, која уз то паралелно мења социјалну и економску структуру становништва. Пратећи траг настајања и развоја градова, долазимо да почетка стварања цивилизације, јер је управо сам процес урбанизације нераскидиви део целокупног развоја човечанства. Наиме, немоћан да се сам супротстави природним силама, човек се концентрише у простору и ствара људске настамбе.

Никола Добровић¹ у свом делу „Урбанизам кроз векове“ истиче да упоредо „са развојем друштва и урбанизам има своје стабло, свој раст њихов однос је узајаман. Постанак градова, њихов морфолошки зачетак, обликовање урбаног живота и културних тековина задире у најудаљенију, археолошки документовану делатност предисторијског доба. Историјски свет стари век је разјашњен остацима сјајних градова, које археолози откривају у све већем броју. Грчки историчари Херодот, Страбон, Ктесиас, Диодор, Полибије и Паузаније описују градове блиског истока, Ниниву, Вавилон, Тебу, Мемфис и друге као многољудна насеља изграђена на великом пространству.“

Одмах, на самом почетку покушаја дефинисања урбанизације, долазимо до њеног најбитнијег елемента, града. Вероватно је мало појмова који су толико разматрани, одгонетани, описивани, а да је свако наведено виђење остало недовољно прецизно, не обухватајући целокупност феномена. Управо то и јесте доминанта, та сложеност процеса социјалних, економских, друштвених, историјских и многих других који утичу сами на себе и на све оне на које се ти процеси односе, градећи у простору физичку структуру, увек променљиву, која опет повратно делује на факторе свога постојања мењајући њих и мењајући људску свест и о граду и о себи самој.

Градови, као највећи домети култура, настајали су и развијали се независно од тога да ли је између њих постојала повезаност, временска или историјска, или не. Сумерски, египатски, грчки, римски, византијски, персијски, кинески, јапански, индијски, те градови Маја, Инка и Ацтека нестајали су заједно са цивилизацијама које су их створиле иако има и оних који су опстали и надживели их, говорећи тако у корист идеје о сложености процеса бивствовања града.

Гаврило Михаљевић², говорећи о сложености појма града, посебно истиче: „Град је нужно оживети. Живети у њему и са њим. И опет га у целости не сагледати. Планета земља има два дела природу и град.“

О. Спенглер 1922. године наводи да је град колевка људских култура и цивилизације: „Сасвим је извесна, али не потпуно призната чињеница да су све велике културе рођене у граду. Изузетни човек друге генерације је животиња која гради град. То је прави критеријум светске историје и разликује се од људске историје - светска историја је историја градских људи. Нације, владе, политике и религије – све се оне заснивају на феномену људске егзистенције града.“

Град је настао у садејству више функција, духовне, политичке, занатске, трговинске, индустријске, образовне, здравствене, културолошке и других. Из

¹ Никола Добровић, *Урбанизам кроз векове*, стари век, Београд, 1951.

² Гаврило Михаљевић: *Економија и град*, Архитектонски факултет, Београд, стр. 140.

данашње перспективе, Лефееврова подела (1974) историјског развоја на три периода делује прихватљиво аграрни град, индустријски град и урбано друштво.

У аграрној фази развоја људског друштва становништво је доминантно живело од пољопривредне производње. Врло спор технолошки развој пољопривредних алатки, односно средстава за рад неумитно је довео до тога да је ова фаза развоја најдуже и трајала. Аграрни град је представљао место у коме су се концентрисале све остале активности, које су се једино ту и могле одвијати, град окренут себи, окружен зидовима као симболима заштите, духовне и политичке основе које се допуњују занатским, односно трговачким елементима који делују у оквиру градског зида.

Средњи век у Европи доноси промене, научне, културне, верске, које провоцирају и доводе до буржоаских револуција које у духовном и физичком смислу руше стеге и ограде, а град се од затворене, себи намењене целине окреће у другом правцу, освајајући и физички и духовно простор ван својих граница.

Настанак индустријског града везан је за индустријску револуцију, проналаске плетећих машина, механичких пределица, парне машине, електрицитета и почетак његове примене, а пре свега промењене односе у производњи, односно потребу за другачијом врстом рада, која заједно са ослобођеним вишком радне снаге из пољопривреде мења дотадашње друштвене односе стварајући нови свет. Овај бурни историјски процес који се одвијао у Европи имао је подлогу у још једном врло битном процесу, а то је појава протестанизма. *„Он је успео да победи деспотизам и ауторитарност источних монархија, па и тоталитаризам католичке инквизиције средњег века кроз једну нову револуцију, која се ретко тако назива, али је суштински револуционарно променила стање духа у Европи и Новом свету. Тај протест против ограничености и оштрих хијерархијских стега католичке цркве, који су зачели Жан Келвин у Швајцарској и Мартин Лутер и Улрих Цвингли у Немачкој, развио се у један нови дух, особен начин мишљења који је изузетно погодовао развоју поштеносног, радног, стваралачког **предузетништва**, дух капитализма.“*³

На технолошком плану долази до концентрације производње, самим тим и становништва и то тако што у укупном броју долази до прерасподеле на начин да расте број градског у односу на сеоско становништво, па је *„у раздобљу од 1800. до 1950. године број становника у свету порастао за 2,6 пута а становништво у градовима приближно 25 пута“*⁴, док се само *„у Енглеској у периоду између 1801. и 1831. број зграда за становање увећава са 1.870.476 на 2.766.595, дакле за око 50%“*⁵. Та згуснута маса капитала, људи и идеја доводи до експлозије градова, а рушење средњовековних обруча полако у савременом свету прераста у потребу за рушењем граница међу државама и народима који су препрека току капитала, доминантном чиниоцу глобализације.

Због деловања принципа максимизирања добити, стално је присутна тенденција промене економске структуре града ради повећања учешћа делатности

³ Гаврило Михаљевић: *Имати и бити*, Грађани, Београд, Бар, 2002, стр. 115.

⁴ Др Д. Хајдуков Јанев: *Улога градова у регионалном развоју*, Економски институт, Београд, стр.13.

⁵ Бранко Максимовић: *Урбанизам у Србији*, Издавачка књижара Косте Ј. Михаиловића, Београд, 1938, стр. 13.

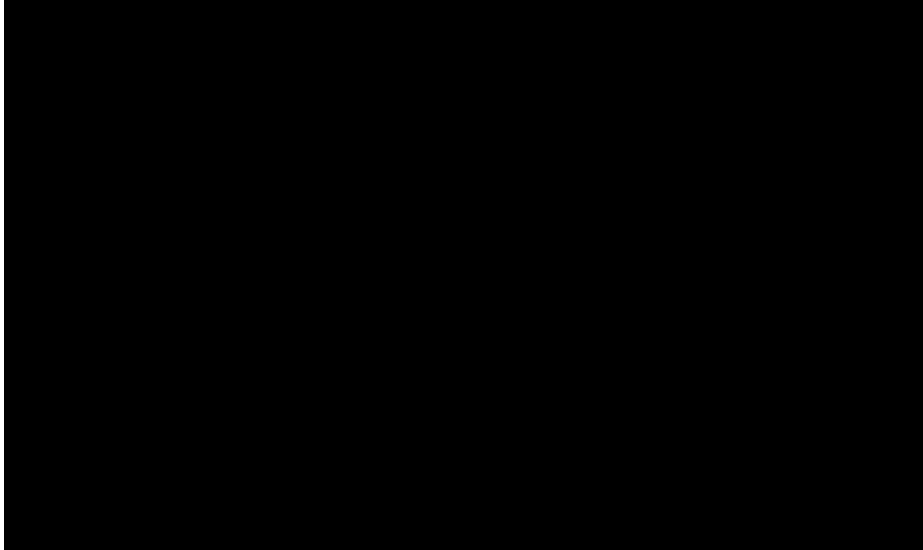
којима се наведени принцип задовољава, те, као такав, он има велику улогу у самом процесу урбанизације, јер градови повратно постају носиоци технолошког прогреса обезбеђујући континуиран и стабилан развој и раст. Најкраће речено, у градовима се концентрише привредни живот који све своје супротности пресликава на физичку структуру коју формира.

Таквим током ствари долазимо до урбаног града, односно урбаног друштва, урбаног, постиндустријског, оног које тек наступа. Идеални градови 16. и 17. века, као и уметност планског оснивања и изградња градова, већ једном су нестали и уступили место непланском и произвољном раду на реконструкцији старих и изградњи нових делова града, ношеном деловањем принципа за максимизирањем добити. Градови јесу носиоци технолошког развоја пресликавајући на тај начин односе у друштву на стварну физичку структуру, они деле судбину целог човечанства и колико се оно буде ослобађало стега које је само себи наметнуло, тиме ће и градови бити слободнији и самосвеснији. Завршетком овог кратког описа развоја човекових настамби кроз време, урбанизацију схватамо као трајни ток преображаја аграрних у урбана насеља.

Урбанизацију Србије је тешко пратити с обзиром на бурне историјске догађаје у протекла два века, када и почиње стварање модерне српске државе. Београд је у дужем периоду црпио становништво из свог окружења. Кретање становништва на подручју централне Србије и Београда показује дугорочни тренд повећања концентрације становништва у Београду на штету централне Србије.

Табела 1.
Распоред становништва централне Србије

Година	Становништво централне Србије	Становништво Београда	Учешће Београда у централној Србији(%)
1834.	668.492	7.033	1,05
1859.	1.078.281	18.860	1,75
1884.	1.901.736	35.483	1,87
1900.	2.529.196	68.481	2,71
1910.	2.724.859	82.489	3,03
1921.	2.601.044	111.739	4,29
1931.	3.265.177	238.775	7,31
1948.	4.154.175	328.529	7,91
1953.	4.463.701	378.143	8,47
1961.	4.823.276	657.362	13,63
1971.	5.250.365	899.095	17,12
1981.	5.694.469	1.087.915	19,10
1991.	5.754.104	1.554.828	27,02
2002.	5.466.009	1.576.124	28,84



Слика 1

Учешће становништва Београда у становништву централне Србије

Процес урбанизације Србије био је врло интензиван у периоду после Другог светског рата, при чему је најбржи демографски раст остварио Београд, што је довело до тога да је готово сваки трећи становник централне Србије истовремено и становник Београда. Београд је имао знатно бржи демографски раст од других градова у Србији, што је довело до високог степена концентрације становништва са негативним последицама на укупан развој.

Табела 2. Распоред становништва централне Србије по већим градовима у периоду 1884-2002. године

	1884.	1900.	1931.	1981.	1991.	2002.
Београд	35.483	68.481	238.775	1.087.915	1.554.826	1.638.643
Ниш	16.178	25.127	35.465	161.376	175.555	177.986
Крагујевац	9.083	15.530	27.208	87.764	146.607	150.339
Чачак	3.137	4.192	9.115	47.539	72.392	74.652
Смедерево	6.517	6.952	14.042	54.795	64.257	65.443
Лесковац	10.870	13.973	17.632	56.110	61.963	64.563
Ваљево	4.737	7.644	11.050	49.286	58.324	62.544
Крушевац	5.146	7.977	11.037	53.071	58.114	59.036
Краљево	2.692	3.238	7.022	52.485	56.616	59.424
Шабац	9.206	12.167	12.566	51.642	54.829	57.313
Ужице	5.613	6.713	7.482	46.457	53.662	55.487
Нови Пазар	10.361	40.909	51.906	61.179
Врање	8.807	11.407	10.013	43.884	51.695	56.458

Потпунији увид у степен урбанизације земље може се стећи на основу следећих података:

- удела пољопривредног становништва у укупном (у развијеним земљама он износи од 3 до 10%);
- степена концентрације становништва у већим градовима;
- степена концентрације становништва у престоници или у највећем граду и сл.

Раст урбаног становништва и економски раст одвијају се у простору, у коме се пољопривредно и друго земљиште претвара у грађевинско. *“Према анализама правно уређених држава, постоји одређена равнотежа између степена урбанизације, величине структуре градова, степена насељености земље и потрошње земљишта за урбане потребе. Између шездесетих и деведесетих година, све земље Западне Европе успеле су да спроведу полицентричан развој, односно децентрализују и да уравнотеже развој између већих и мањих градова, да елиминишу неразвијена подручја, да ревитализују пољопривреду, односно да остваре модел система градова. Анализе показују да је урбанизација у Србији била веома расипничка, јер је потрошено неупоредиво више земљишта у поређењу са високо развијеним земљама... У Србији постоје бројни интересантни феномени, међу којима су нарочито карактеристични моноцентрични развој и демографска предимензионисаност Београда, огроман обим бесправне изградње (нарочито око великих градова) и знатно испражњена подручја, нарочито у пограничним пределима, од којих нека имају веома повољне компаративне предности за развој.”*⁶

На основу наведеног, можемо закључити да се процес урбанизације у Србији одвија нерационално, концентрацијом становништва у једном великом центру, што доводи до смањења становништва у мањим градским, а нарочито у руралним срединама. Узроци овако неповољних процеса урбанизације Србије су и у нерационалној употреби грађевинског земљишта.

2. Урбанизам као дисциплина и механизми интервенције

Многострукост свих појмова и процеса који доводе до урбанизације одређује и *„урбанизам као мултидисциплинарну и интердисциплинарну област која постаје наука у оној мери у којој су и примењени научни поступци сазнања и усмеравања процеса развоја насеља“*⁷.

Термин „урбанизам“ потиче од речи „urbs“ што значи град, мада је он већ превазишао појам града и насеља, док се временски јавља почетком 20. века, када се приређују урбанистичке изложбе, конгреси и доносе први урбанистички планови. Урбанизам припада области планирања простора, која се уобичајено дели на:

- **просторно планирање**, које се бави међусобним односом насеља на нивоу локалних заједница (општина, региона, покрајина), делова држава и самих држава, као и планским дефинисањем одређених економских, геолошких, археолошких, историјских, привредних, саобраћајних и других целина;

⁶ Проф. др Миодраг Јанић: *Управљање грађевинским земљиштем у тржишним условима*, Југословенски институт за урбанизам и становање – Југинус, Београд, 2004, стр. 11.

⁷ Гаврило Михаљевић: *Економија и град*, Архитектонски факултет, Београд, 1992, стр. 161.

- **урбанистичко планирање**, које решава проблеме уређења простора и то на подручју града и насеља као целина, односно њихових делова. Оно:
- одређује границе насеља (града),
- у оквиру насеља (града) успоставља зоне различитих намена (становања, пословања, индустрије, зелених површина, техничке инфраструктуре, социјалне инфраструктуре),
- до нивоа парцела дефинише дозвољени облик и намену објекта,
- дели грађевинско земљиште на земљиште за јавно коришћење и остало грађевинско земљиште.

У процесу израде урбанистичких планова сагледавају се различити фактори, њихови међусобни односи и утицај на функционисање и развој насеља:

- друштвени: демографија, пројекције привредног развоја, власнички односи у смислу поседовања грађевинског земљишта, елементи историјског развоја, административни и политички утицаји, односи међу друштвеним групама, јавно мњење итд.;
- природни: географски, климатски, хидролошки, геолошки итд.

Урбанизам као дисциплина бави се изучавањем дејства ових фактора на урбани развој. Истраживање и праћење ових процеса претходи изради и доношењу планског документа – урбанистичког плана.

Због изузетног друштвеног значаја који има, као и могућих последица услед стихијског и неконтролисаног дејства наведених чинилаца, урбанизам, односно планирање као процес једно је од основних овлашћења власти и у поступку планирања, односно доношења планова везан је за државну управу. Просторно и урбанистичко планирање у многим европским земљама полази од уставом датих и загарантованих права. „У Холандији и Шпанији устави гарантују право на смештај и дом свих грађана, италијански Устав гарантује остварење захтева становништва да има право на рад и дом, немачки уставни принцип истих животних услова се на конкретан начин одражава на редистрибуцију финансијских ресурса између савезних држава. У Финској и Португалу устав гарантује власницима земље право на градњу, што је у случају Португала довело до континуиране изградње летњих кућа у приобалним подручјима, где се следе циљеви заштите животне средине.“⁸

Законски оквири за планирање су различити широм Европске уније. Ипак, већина земаља има један фундаментални закон, који чини основу за регулацију изградње и припрему планских докумената. У мањем броју земаља, Грчкој, Италији и Португалу, планско законодавство сачињено је од већег броја аката, декрета и регулација, који засебно третирају специфичне планове, или друге инструменте и поступке, па је тешко идентификовати униформан законодавно-правни оквир за просторно-плански систем.

У Србији законски оквир представља којим се уређују, између осталог, услови и начин планирања и уређења простора, уређивања и коришћења грађевинског земљишта и изградње објеката; оснива се Републичка агенција за просторно планирање; уређује надзор над применом одредаба овог закона.

⁸ Др Бранка Радоњић, др Вероника Вујошевић: *Основе урбаног менаџмента-оквир за реформе урбаних подсистема*, Подгорица, 2002, стр. 44.

Урбанистички план је, у највећем броју случајева, општи правни акт који има за циљ планирање и уређење простора и насеља ради управљања урбаним развојем. Законом је извршена подела урбанистичких планова и утврђена њихова обавезна садржина.

Урбанистички планови су:

- *општи урбанистички планови (генерални план и план општег уређења);*
- *регулациони планови (план генералне регулације и план детаљне регулације).*

Овом поделом је урбанистичко планирање градова дефинисано као планирање у два нивоа, генерално и детаљно.

Генералним планом одређује се дугорочна пројекција развоја и просторног уређења насеља.

Генерални план се доноси за град, односно град Београд, а може се доносити и за градска и остала насеља. Генералним планом уређују се и утврђују, нарочито:

- *грађевински рејон;*
- *намена површина које су претежно планиране у грађевинском рејону;*
- *правци, коридори и капацитети за саобраћајну, енергетску, водопривредну, комуналну и другу инфраструктуру;*
- *зоне или целине за које ће се радити урбанистички планови и зоне или целине за које генерални план садржи иста правила грађења.*

План детаљне регулације доноси се за делове насеља у складу са генералним планом, односно планом генералне регулације.

Планом детаљне регулације одређују се, односно ближе разрађују, нарочито:

- *границе јавног грађевинског земљишта са елементима за обележавање на катастарској подлози;*
- *регулационе линије улица и јавних површина и грађевинске линије;*
- *нивелационе коте улица и јавних површина (нивелациони план).*

Саставни делови урбанистичких планова су:

- *правила уређења;*
- *правила грађења;*
- *графички део.*

Правила уређења, зависно од врсте плана, одређују:

- *поделу земљишта обухваћеног планом на јавно и остало грађевинско земљиште;*
- *целине и зоне одређене планом;*
- *урбанистичке услове за јавне површине и јавне објекте;*
- *ближе одредбе о постројењима, објектима и мрежама саобраћајне, енергетске, водопривредне, комуналне и друге инфра-структуре, као и услове за прикључење нових објеката на мреже комуналне инфра-структуре по зонама или целинама из плана;*
 - *посебне захтеве, услове и прописе које је потребно испунити за издавање одобрења за изградњу, према месту и врсти објеката за изградњу;*

- амбијенталне целине од културно-историјског или урбанистичког значаја, као и попис објеката за које се пре обнове или реконструкције морају изградити конзерваторски или други услови;
- локације прописане за даљу планску разраду, за израду урбанистичког пројекта или урбанистичког, односно архитектонског конкурса;
- опште и посебне услове о заштити животне средине од различитих видова загађења и заштити живота и здравља људи и заштити од пожара, непогода и уништавања;
- ограничења за извођење одређене врсте радова, односно грађење по зонама или целинама из плана.

Регулациони планови у правилима уређења садрже и средњорочни програм уређивања јавног грађевинског земљишта и изворе финансирања предвиђених приоритетних радова на уређивању земљишта.

Правила грађења су сви услови који се односе на изградњу објеката и одређују се по зонама, или целинама из плана. Према специфичностима и потребама насеља, она одређују:

- врсту и намену објеката који се могу градити под условима одређеним планом, односно под посебним условима, као и врсту и намену објеката чија је изградња забрањена у тој зони;
- услове за образовање грађевинске парцеле;
- положај објеката у односу на регулацију и у односу на границе грађевинске парцеле;
- највеће дозвољене индексе заузетости и индексе изграђености грађевинске парцеле;
- највећу дозвољену спратност и висину објеката;
- ајмању дозвољену међусобну удаљеност објеката;
- услове за изградњу других објеката на истој грађевинској парцели;
- услове и начин обезбеђивања приступа парцели и простора за паркирање возила;
- услове заштите суседних објеката;
- услове прикључења на комуналну и осталу инфраструктуру;
- архитектонско, односно естетско обликовање појединих елемената објеката (материјали, фасаде, кровови и друго);
- услове за обнову и реконструкцију објеката;
- услове заштите животне средине, техничке, хигијенске, безбедносне и друге услове;
- посебне услове за изградњу објеката.

Графичким делом плана се приказују планирано решење, регулација и нивелација.

Графички део плана израђује се на ажурираном, односно овереном катастарско-топографском плану, или на ажурираном, односно овереном топографском плану и ажурираном, односно овереном катастарском плану односно подлогама.⁹

⁹ Закон о планирању и изградњи, Службени гласник Републике Србије, Београд, 47/ 2003.

Планирањем се баве институције које је основала држава (локална самоуправа, регионална или централна власт) или сами делови управе, или организације и пројектантске куће и бирои са државним одобрењем – дозволом за рад. Карактеристика свих планерских кућа, без обзира на начин оснивања и власничке односе, јесте учешће великог броја учесника различитих струка, што је и логично будући да се пред сваки план постављају многа различита питања на која је потребно дати одговор, а која долазе из најразличитијих области.

Сам поступак доношења до важећих планских решења увек је под ингеренцијом власти, сложен је и дуготрајан.

Пре подношења предлога урбанистичког плана органу надлежном за његово доношење, урбанистички план подлеже стручној контроли и излаже се на јавни увид.

Стручна контрола, коју врши комисија за планове (орган именован од скупштине општине и министарства за урбанизам и грађевину), обухвата: проверу оправданости планског решења, проверу усклађености урбанистичког плана са законом и другим прописима донетим на основу закона, усклађеност плана са просторним планом општине, односно урбанистичким планом насеља, урбанистичким стандардима и нормативима и одлуком о приступању изради урбанистичког плана.

Контролу усклађености генералног плана са овим законом и планским документима, у случају да није донет просторни план општине, врши комисија коју образује министар надлежан за послове урбанизма.

После извршене стручне контроле и поступања носиоца израде урбанистичког плана по датим примедбама, а пре подношења предлога урбанистичког плана органу надлежном за његово доношење, обавља се јавни увид, путем оглашавања у дневном и локалном листу, који траје најмање 15, а најдуже 30 дана од дана оглашавања.

О обављању јавног увида стара се надлежна општинска управа.

После обављеног јавног увида, комисија саставља извештај који садржи податке о спроведеном јавном увиду са свим примедбама и ставовима о свакој примедби.

Урбанистички план доноси скупштина општине, односно града, односно града Београда уз прибављено мишљење комисије.

Донети урбанистички план мора бити доступан јавности.

Проверу решења и утврђивање потребе да се приступи измени и допуни урбанистичког плана обавља орган надлежан за његово доношење по истеку рока за који се доноси средњорочни програм уређивања грађевинског земљишта, односно најмање сваке четири године.

Измене и допуне урбанистичког плана врше се на начин и по поступку прописаном за доношење урбанистичког плана.¹⁰

На основу урбанистичких планова надлежни органи, најчешће локалне самоуправе издају на захтев власника (корисника) грађевинског земљишта извод из плана, односно урбанистичке услове на основу којих се добија одобрење за градњу (грађевинска дозвола). Честе измене закона у нашој земљи, као и различита решења у осталим земљама ипак имају једну заједничку црту, а то је да

¹⁰ Закон о планирању и изградњи, Службени гласник Републике Србије, Београд, 47/ 2003.

поступком издавања појединачног правног акта, заснованог на озакоњеном урбанистичком решењу, почиње имплементација самог решења.

Једна особеност нашег планирања је још увек план схваћен као статички документ који ће се спроводити сам од себе. „План је сложен динамички систем који је смишљен у оквиру контролирајуће структуре догађаја (акција), чија је функција да у свом окружењу, које је други сложени динамички систем, изазове такве организоване промене које се према вредносним опредељењима тог момента сматрају **прогресом**. Ова дефиниција може имати значај као критика праксе просторног и урбанистичког планирања код нас које пати од схватања да је план само она задња слика стања, која се поставља као коначни циљ, а ток акција које воде ка реализацији те слике се сматра споредним проблемом, па се и то недовољно истражује и операционализује.“¹¹

Иако је ова оцена стања нашег планирања дата давне 1985. године, из ње, као и из анализе постојећег приступа планирању, види се да још много тога треба урадити на промени самог схватања планирања, јер добар план није онај који идеалистички предвиђа савршени просторни распоред за идеализовано друштво, већ онај који у складу са **Паретовим** критеријумом благостања доводи до оног што се тренутно сматра прогресом. Наиме, италијански економиста и социолог Вилфредо Парето формулисао је један од најзначајнијих критеријума економије благостања који нам служи за вредновање алокације ресурса и он гласи: одређене промене, односно прелазак из једног у друго економско стање је у складу са Паретовим критеријумом уколико је после промене макар некоме боље него пре, а истовремено ником није горе него што му је било. Оваква формулација назива се строгим Паретовим критеријумом. Слаби Паретов критеријум гласи да је прихватљива она промена која доводи до тога да је свима боље него у претходном стању. Дакле, строги Паретов критеријум обухвата и слаби Паретов критеријум.

3. Приватна својина и урбанизам

Како урбанистичко планирање и сама урбанистичка решења делују на ограничење слободног деловања тржишта код нас у условима текуће транзиције?

„Приватна економија либералног типа каква се појавила у Србији почетком деведесетих година претходног века суочила се са нормативним окружењем и праксом планирања која још увек у великој мери одражава идеолошки образац претходног периода друштвене (државне) економије и односа на тржишту, који није признавао приватну иницијативу. Ситуација је тим сложенија што се развој тржишне економије и приватног предузетништва у европским земљама по правилу одвија у друштвеном контексту развијених демократских односа, што свакако подразумева и уређенију правну државу. Правна држава, демократија и тржишни односи су дакле нови друштвени и нормативни оквири са којима би требало да буду суочени просторни и урбанистички планери Србије, односно њихови планови. Осцилације у погледу односа према потреби планирања до којих долази у земљама развијеног тржишта (пример: искуство САД) настају превасходно из односа према тржишту, односно капиталу и жеље за његовим мање или више слободним

¹¹ Димитрије Перишић: *О просторном планирању*, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Београд, 1985, стр. 12.

кретањем и развојем. Тако је одређени број америчких градова и држава у периоду Регановог либерализма потпуно укинуо урбанистичке планове препустивши градско земљиште слободним нагодбама инвеститора и градских власти да би их вратио у политички систем деведесетих година (пример: град Колумбо у држави Охајо, САД). Дерегулација, као тенденција у уређењу простора и насеља, настаје у фази развијених друштвено-економских односа, а у зависности од степена урбанизације, степена либерализма привредног развоја и односа према јавном добру, има већи или мањи квалитет.¹²

Шта је циљ капитала односно предузетника? Пре свега увећање личног просперитета преко увећања добити, односно оствареног профита предузећа или радње.

Активности које у простору предузима власник капитала могу бити:

- физичке промене и то: изградња нових објеката, обнављање старих и уклањање постојећих неодговарајућих на постојећој локацији;
- промене локације, које настају најчешће из економских разлога. У развијенијим
- тржиштима промена локације је чешћа због тежње за оптимизацијом трошкова
- пословања;
- промене делатности, које често подразумевају адаптацију постојеће локације.

Профит који остварује капитал је последица пословања, али и саме локације. Због тога је природна тежња капитала да, уколико постоји потреба за наведеним активностима, обави што рационалније, односно што пре (фактор „време“), што јефтиније (фактор „новац“) и гради оно што њему одговара (фактор „слободна регулација“).

Овај последњи фактор („слободна регулација“) за нас је најзанимљивији јер у ствари проистиче из урбанистичких ограничења, односно урбанистичких планова. Ригорозност, прецизност и сувишна детаљност показале су се као ограничавајући фактор капиталу који је онда свој проблем решавао на други начин. Наиме, непостојање тржишта грађевинског земљишта деценијама доводило до градње без грађевинске дозволе.

Наиме, земље Западне Европе и САД данас читав правни и плански систем и земљишну политику прилагођавају и дерегулишу како би се предузетницима омогућило остварење пословне иницијативе.

У земљама у транзицији теорија и пракса урбанистичког планирања комбиноване су са социјалистичком логиком једнакости. У свим тим земљама као највиши планерски циљ постављена је равнотежа становања и могућност запошљавања, као и једнакост у погледу приступа социјалној и комуналној инфраструктури за све кориснике простора. Градови су планирани и грађени са монофункционалном структуром и праксом зонирања, чврстом контролом густине становништва у стамбеним зонама, нормативно заснованом социјалном инфраструктуром на принципу микродистриката. Основна грешка оваквог при-

¹² Проф. др Борислав Стојков: *Предузетништво и урбанистичко планирање*, Зборник радова са научно-стручног скупа *Реформа урбаних политика земаља у транзицији*, ИАУС и УУС, Београд, 1997. стр. 1.

ступа је третман грађевинског земљишта као неекономског добра маргиналне тржишне вредности. Штавише, у нашој урбанистичкој пракси грађевинско земљиште се често третира као ванпланерски ресурс, па се и сами урбанистички планови израђују без учешћа власника и корисника, доприносећи тако бројним планским, имовинским и социо-економским конфликтима.

Данас у Србији у области планирања и грађевинског земљишта практично имамо два крајње супротстављена пола: капитал са свим одликама либералног приступа такозване првобитне акумулације и важећи однос планера и заштитара према граду са својом идеалистичком сликом будућности. Јасно је да капитал својим захтевима за променом намене земљишта, већом изграђеношћу и густином прави веће трошкове јер за собом повлачи захтеве за социјалном и комуналном инфраструктуром, као на пример: новим школским простором и новим изворима енергије; он прави више отпада, али исто тако он доноси и већи порески приход, развој грађевинарства и запошљавање. Неспорно је да се између ова два погледа мора успоставити баланс на следећим основама:¹³

- сагледавању развојних процеса, могућности и ограничења града на метрополитенском нивоу и дефинисању адекватних развојних и урбанистичких политика,
- координисаном дефинисању привредног развоја и приоритета са начином и динамиком развоја и обнове града и утврђивању потребних инструмената и мера који ће помоћи код усмеравања једног и другог,
- примени метода рационализације коришћења градског простора и градских грађевинских фондова уз рационализацију понашања предузетника у односу на дати простор града,
- преиспитивању и јачању нормативног оквира који треба да заштити основне елементе јавног интереса у граду,
- дефинисању позитивног односа према предузетнику и његовом усмеравању према добробити насеља и његових становника,
- елиминисању привремености као појма у урбанизму и економији, јер свака започета градитељска и привредна активност има тежњу ка развоју без временских ограничења.

Полазећи од сазнања да се у модерном друштву мора остварити економски ефикасно коришћење имовине и социјално праведна расподела богатства, **Економска комисија за Европу** је урадила одговарајуће приручнике и то:

Приручник за планирање одрживог развоја људских насеља;

Приручник за административно управљање земљиштем;

Приручник за стамбену политику;

Приручник за обнову и модернизацију људских насеља.

Једна од кључних порука ових смерница јесте да је завршено планирање на чистом листу папира, односно да се не може зонирати, препарцелисати и парцелисати без размишљања и обавезе према стварним власницима земљишта, њиховим жељама и потребама, посебно у урбаним подручјима.

¹³ Проф. др Борислав Стојков: *Предузетништво и урбанистичко планирање*, Зборник радова са научно-стручног скупа «Реформа урбаних политика земаља у транзицији», ИАУС и УУС, Београд, 1997, стр. 7.

Оно што се у Србији мора урадити јесте, поред промене начина размислања и рада, и измена нивоа урбанистичке документације у важећем Закону о планирању и изградњи, а, пре свега, детаљности садашњег плана детаљне регулације.

4. Пореска политика као облик интервенције

Фискална политика је инструмент осигурања буџетских прихода па тек потом инструмент усмеравања и подстицања привредног раста и развоја земље уопште. Као инструмент управљања привредним активностима, фискална политика има изузетно значајну улогу у усмеравању развоја. Пореске тарифе су систем којим су одређене величине пореских стопа по појединим делатностима, врстама робе. Када држава жели да заинтересује власнике капитала да улажу у поједине делатности, она то постиже ниским пореским стопама које утврђује за пословање у тим гранама и обратно. Пошто се порези плаћају на остварену добит, дохотке појединаца и коначно саму потрошњу, повећање или смањење пореских стопа важан је чинилац управљања и усмеравања развојем.

Порези су инструмент подстицања и усмеравања привредних токова, али, исто тако, и најзначајнији извор буџетских прихода. С обзиром на то да се приходима буџета финансирају државни расходи, порези и пореска политика су за савремену државу од изузетног значаја. С обзиром на релативно велики број, уз то још и различитих пореских тарифа, можемо их груписати по три основа. Прву чине порези на добит, другу порези на потрошњу и трећу порези на капитални добитак.

Порез на доходак – добит плаћају фирме на остварени профит и појединци на доходак који остварују радом или примањима по основу ренте, камате и сл. Порези које плаћају фирме по основу остварене добити, тј. профита највећи су и најзначајнији извор буџетских прихода. Основицу за опорезивање чини величина оствареног прихода. Пореска стопа је различита од земље до земље и креће се у просеку око 30% од пореске основице, тј. величине добити.

Порез на додату вредност (ПДВ) је општи порез на потрошњу који се обрачунава и плаћа на испоруку добара и пружање услуга у свим фазама производње и промета добара и услуга, као и на увоз добара. Обвезник ПДВ-а је лице које самостално обавља промет добара и услуга или увози добра у оквиру своје делатности.

Порез на капиталну добит је обавеза која се плаћа приликом продаје, преноса у власништво – даривања, наслеђа и сл. различитих врста некретнина. У питању је промена власништва над некретнинама, као што су куће или станови, земљиште, компаније, деонице фирми, наслеђена имовина итд. Различите врсте некретнина опорезују се на различит начин и по различитим пореским стопама. Сврха ових пореза је обезбеђивање буџетских прихода. Та врста пореза у пракси наше земље није имала неки нарочити значај, док у развијеним земљама западног света приходи из тих извора одувек су представљали значајну буџетску ставку.

У случају тржишта грађевинског земљишта, пореска политика представља један од најзначајнијих облика државне интервенције. Вођење пореске политике усмерено је ка власницима, односно корисницима земљишта, односно објеката. Она се води обавезним плаћањем различитих пореза: на имовину (некретнине), на промет, на различите облике прихода, на капиталне добитке, на промену намене

земљишта, на повећану намену земљишта (када може бити увећан и до 100 %), на комерцијално земљиште (намењено пословном простору, али и становима за издавање) и слично.

Пореска политика као облик државне интервенције на тржишту грађевинског земљишта треба да буде доминантно заснована на стратегији развоја локалне заједнице.

Наиме, управљање грађевинским земљиштем је, у највећој мери, поверено локалној самоуправи. Она мора дефинисати своју стратегију развоја и донети оквире за њено спровођење урбанистичким плановима који се реализују програмима уређивања грађевинског земљишта. Пореска политика треба да прати развој и да га усмерава на свој начин, јер су порези ти који морају да испотенцирају оптималну алокацију ресурса, односно локална самоуправа одређује које зоне изградње и које намене објеката треба у изградњи или реконструкцији да имају приоритет, те сходно томе пореским олакшицама (или, у супротном, додатним оптерећењима) усмеравају капитал у изградњу у складу са циљевима развоја.

Не треба заборавити да, поред алокативне функције, порез има и функцију пуњења буџета, као и врло битну дистрибутивну функцију. Значи, у секундарној расподели се врши додатна дистрибуција националног богатства која је примарном расподелом ишла у корист богатијих слојева, а сада се приходима на имовину (додатно опорезовање ексклузивних стамбених зона) тај новац враћа у буџет.

5. Земљишна политика као облик интервенције

Вођење земљишне политике подразумева, пре свега, детаљну информацију о земљишту на нивоу појединачне парцеле, што подразумева **савремено вођен катастар непокретности**. Ажуран катастар непокретности и власничких права је основни услов за вођење земљишне и урбане политике. За функционисање тржишне привреде неопходно је постојање система евиденције власништва на земљишту, вредности земљишта, коришћењу земљишта и другим правима везаним за земљиште.

Информације које садржи катастар користе се и за :

- управљање активом некретнина;
- пренос права;
- осигурање хипотекарних кредита;
- усмеравање и контролу развоја;
- планирање и менаџмент;
- трансакције станова и стамбених зграда;
- анализу тржишта земљишта;
- регистар својине на земљишту и некретнинама;
- мониторинг за просторно планирање и др.

Земљишна политика је директан облик уређења урбаних односа. Она се мора базирати на стратегији развоја локалне самоуправе и бити у функцији спровођења утврђене развојне стратегије, заједно са урбанистичком и пореском политиком. Дефинише се дугорочним и годишњим програмима уређења грађевинског земљишта, а спроводи преко два основна инструмента: накнаде за коришћење и накнаде за уступање грађевинског земљишта. „Накнада за

*коришћење земљишта је јединствен инструмент присутан у већини система (понекад у преображеном облику) и представља увек приход локалне заједнице намењен финансирању, првенствено фондова заједничке комуналне потрошње. Пошто је рента основни израз економског ефектуирања градских потенцијала, чак један вид материјализације урбанитета у виду новца – првенствено на бази акумулације свих претходних бројних вековних улагања – нормално је да се део те ренте врати локалној заједници за строго наменска даља комунална улагања. Тако је и овај део садржаја и структуре наше накнаде добио посебно значајан облик обавезног финансијског учешћа, тј. плаћања за све квалитете које град нуди.*¹⁴

Накнада за уступање и уређивање земљишта је типично наша форма особеног инструмента земљишне политике. Она је последица државног власништва над градским грађевинским земљиштем и законског оквира, који је важио дуги низ година, да се земљиште за све намене (укључујући и стамбену) може експроприсати, комунално опремити и као такво уступити инвеститору на коришћење на неограничени низ година. У ову ставку улазе и сви стварни трошкови које је имала локална заједница на припреми и опремању конкретне локације (изградња свих потребних комуналних мрежа – струја, топловод, телефон, гас, пут ...).

6. Цена земљишта и државна интервенција

Да би се успоставило тржиште грађевинског земљишта, постоји још један битан предуслов, сазнање о достигнутим ценама грађевинског земљишта. Слободно тржиште и могућност сазнања достигнутог нивоа цена грађевинског земљишта су фактори који позитивно утичу на међусобне односе купаца и продаваца и спречавају манипулације. Ово је и законска обавеза у многим земљама развијене тржишне привреде, мада она доводи у питање други врло распрострањен и прихваћен принцип – заштите права приватне својине.

У земљама тржишне привреде успостављени су квалитетни информациони системи који се користе за различите намене: фискалне (вредновање и правично опорезивање), правне (трансфер права на земљиште), подршке и управљања земљишта и коришћења земљишта, (за планирање и друге административне намене) одрживог развоја и заштите животне средине.

Закључак

Урбани развој подразумева изградњу нових градова или планско ширење постојећих и чини веома битну компоненту укупног развоја, укључује промене структуре, функција и мреже насеља, изградњу социјалне и физичке инфраструктуре и услуга које су неопходне за функционисање привреде и за живот и рад становништва у урбаним подручјима. Грађевинско земљиште представља значајан сегмент урбане земљишне политике, као део урбаног развоја у оквиру опште развојне политике земље. Оно представља један од основних стратешких ресурса и фактора развоја градова с обзиром да је један од циљева урбане

¹⁴ Гаврило Михаљевић: *Економија и град*, Архитектонски факултет, Београд, 1992, стр. 208.

земљишне политике да ствара услове за понуду грађевинског земљишта на одговарајућим локацијама, правовремено и по ценама које се заснивају на економским параметрима. Производња грађевинског земљишта и ефикасно функционисање урбаних подсистема, посебно изградња јавне инфраструктуре, од великог су значаја за локалну заједницу, регионални развој и земљу у целини.

Грађевинско земљиште је један од најважнијих ресурса градова Србије који се сада недовољно капитализује. Неуређено стање у области грађевинског земљишта и некретнина у Србији чини да је њихово учешће у стварању националног дохотка земље свега 2-3%, док у земљама тржишне привреде учествују и са преко 20%. Управљање грађевинским земљиштем у Србији одвија се у одсуству тржишта земљишта, тржишних механизма и институција, уз примену квазитржишних елемената за утврђивање висине накнаде за коришћење и уређивање грађевинског земљишта и цену закупа земљишта. Промена несвојинских односа у својински однос у урбаним подсистемима одвија се споро и знатно заостаје за приватизацијом у осталим секторима привреде што у великој мери успорава општи привредни развој.

Литература

1. Никола Добровић, *Урбанизам кроз векове*, стари век, Београд, 1951.
2. Гаврило Михаљевић: *Економија и град*, Архитектонски факултет, Београд, 1992.
3. Гаврило Михаљевић: *Имати и бити*, Грађани, Београд, Бар, 2002.
4. Др Д. Хајдуков-Јанев: *Улога градова у регионалном развоју*, Економски институт, Београд.
5. Бранко Максимовић: *Урбанизам у Србији*, Издавачка књижара Косте Ј. Михаиловића, Београд, 1938.
6. Проф. др Миодраг Јанић: *Управљање грађевинским земљиштем у тржишним условима*, Југословенски институт за урбанизам и становање – Југинус, Београд, 2004.
7. Др Бранка Радоњић, др Вероника Вујошевић: *Основе урбаног менаџмента-оквир за реформе урбаних подсистема*, Подгорица, 2002.
8. *Закон о планирању и изградњи*, Службени гласник Републике Србије, Београд, 47/ 2003.
9. Димитрије Перишић: *О просторном планирању*, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Београд, 1985.
10. Проф. др Борислав Стојков: *Предузетништво и урбанистичко планирање*, Зборник радова са научно-стручног скупа *Реформа урбаних политика земаља у транзицији*, ИАУС и УУС, Београд, 1997.