

ПЛАНИРАЊЕ УРБАНОГ ЗЕМЉИШТА У СРБИЈИ

URBAN LAND PLANNING IN SERBIA

Апстракт

У раду се разматра капитализација, начин управљања и планирања урбаног земљишта у Србији. Указује се на праксу и перспективе урбанистичког планирања, као споне и средства за спровођење "општег интереса" у простору и улогу "урбанистичких трансплантата" као полуге урбаног развоја. Указује се и на извесну дискриминацију статуса својине и власничких права преко категорије "општег интереса", која се артикулише уз помоћ урбанистичког планирања. Констатује се неправичност постојећег система планирања према приватној својини и "опорезивању" предузетничких пословних активности у коришћењу грађевинског земљишта тј. одређивању висине градске ренте. Оцењује се да је урбанистичко планирање компетентно у условима демократизације друштва, приватизације и изградње тржишних институција, и да су његове перспективе у демократској, трансформацији, ка регулаторној улози и заштити својинских права и интереса различитих актера у коришћењу градског земљишта. Закључује се да су потребне промене у начину управљања грађевинским земљиштем у градовима уз препоруке за партнерство јавног и приватног сектора.

Кључне речи: урбано земљиште, капитализација грађевинског земљишта, урбанистичко планирање.

Abstract

In this paper, the capitalization, urban land management and planning routine have been explored. The focus dwells on the praxis and urban planning perspectives as a link and means for realizing the public interest in space and the role of "urban transplants" as a lever of urban development. It has also been pointed to a certain discrimination of the property status and property rights through the category of "public interest", which is articulated by way of urban planning. The unfairness of the existing planning system towards private property and "taxation" of entrepreneurial activities is evident, especially in urban land use i.e. installing the height of the land rent. It is expected that urban planning is competent upon the background of societal democratization, privatization and introduction of market institutions where the perspectives shift towards democratic transformation, the regulatory role and protection of property rights and different actors' interests in using urban land. The conclusion is that changes in the management of urban land are required with recommendations to consider public-private sector partnerships.

Key words: urban land, capitalization of urban land, urban planning

опремање ради коришћења за разне намене, чине га економским и јавним добром. Јавна добра имају следеће заједничке карактеристике: 1) неминовно је друштвено организовање њиховог коришћења; 2) њихово коришћење је друштвено корисно и чини општи услов за развој, урбанизацију, социо-економски развој; 3) коришћење јавних добара подразумева принцип једнаких могућности задовољавања потреба за све кориснике [2]. Карактер земљишта и повећање његове вредности као јавног/друштвеног добра, одвија се путем друштвених одлука о планирању и инвестирању у његову употребу. Планским предвиђањима

Увод

Земљиште је природно, економско и друштвено (јавно) добро. Земљиште као природно добро, сврстава се у категорију "слободних добара" (free goods) чија су општа обележја да: 1) немају вредност и цену јер нису производ људског рада (када имају цену, у питању је псеудоцена која није новчани одраз вредности); за ова добра се не формира тржиште, са изузетком специфичног тржишта земљишта; 2) доступна су свима и слободна за све (отуда назив "слободна добра"); 3) услов су egzистенције; 4) ограничена су и у њиховом коришћењу се јављају позитивни и негативни екстерни ефекти [1]. Природна ограниченост овог добра и потреба за улагањем у његово

намене земљишта кроз пројекте и програме, мења се његова вредност. Планирање простора је механизам путем кога држава/локална управа усмерава токове на тржишту грађевинског земљишта. У домаћој пракси урбанистичког планирања земљиште се често третира као "планско" добро/ресурс, уз планирање његове употребе без учешћа власника и корисника, појединих интересних група, што све води у бројне имовинско-правне и социо-економске конфликте, одуговлачење и поскупљење реализације планираних инвестиција. Због тога се у наредним поглављима разматрају суштинска питања капитализације, управљања грађевинским земљиштем и урбанистичког планирања.

ПЛАНИРАЊЕ И КАПИТАЛИЗАЦИЈА ГРАДСКОГ ЗЕМЉИШТА

Грађевинско земљиште је један од основних привредно-развојних ресурса града. Из двојног карактера земљишта (истовремено је производни и фактор потрошње), уочава се и његова улога - увек и само са неком функцијом/објектом. То подразумева газдовање овим добром тако да се улагања у његово уређење ефектуирају уз профит и/или бар маргиналну ефикасност. Градско земљиште се капитализује стављањем у функцију стварања новог друштвеног производа и профита. Успешност капитализације земљишта условљена је остваривањем већих вредности од утрошених средстава у његово активирање. "Капитализација вишка вредности је неопходна из два разлога: прво, због тежње капитала да се увећава, чиме расте богатство његовог власника, и друго, због међусобне конкуренције у којој боље пролази онај који капитализацију вишка вредности врши у већој мери" [3]. Због тога се у земљама тржишне економије у урбанистичком планирању земљишта (нпр. у вредновању планских решења) користе методе процене планске/развојне добити, односно провере оправданости решења и ефикасности капитализације грађевинског земљишта (са становишта интереса града и интерне ефикасности инвеститора), што код нас није пракса. Нажалост, у домаћој пракси принцип капитализације грађевинског земљишта није остварен на адекватан начин због слабости постојећег система управљања грађевинским земљиштем (инструмената, административних процедура, нетржишних приступа, одсуства тржишта земљишта и економских принципа, итд.), институционалних решења и др. Уложени друштвени капитал у јавна комунална добра (укључујући земљиште) има за

циљ ефикасност, али не и "оплођавање", тј. капитализацију кроз профит и екстерне ефекте у различитим равнима. Постојећа законска решења довела су до неконтролисаних или делимично контролисаних капитализација уложених средстава у јавне, комуналне фондове градова. Капитализацију грађевинског земљишта и комуналних фондова у градовима врше инвеститори и корисници градског простора, а не држава и локална самоуправа као власник њиховог највећег дела. Коришћењем јавних добара (посебно атрактивних градских локација), инвеститори и предузетници интернализују део њихових екстерних ефеката и стварају екстрапрофите [4]. До сада држава није опорезовала екстрапрофите по овом основу, а према сазнању аутора, новим законом о опорезивању екстрапрофита, питање није поменуто и обухваћено.

На успешност капитализације грађевинског земљишта утичу бројни фактори (економски и ванекономски), али у постојећем социоекономском контексту највећу улогу има урбанистичко и просторно планирање, као вид државне интервенције у алокацији и коришћењу земљишта. У пракси урбанистичког планирања у Србији, питања алокације инвестиција (смештаја "урбанистичких садржаја") заснивају се на дефинисаним циљевима развоја и просторне организације, општој друштвеној прихватљивости решења, критеријумима и условима локације, без разматрања економске оправданости (капитализације) планских/инвестиционих решења и просторно-еколошке прихватљивости. У најновијем периоду ова пракса се лагано мења, ка постепеној примени принципа одрживог развоја.

Урбанистичко планирање путем физичке/просторне регулације, контроле намене грађевинског земљишта, контроле интензитета коришћења земљишта (спратност, габарити објеката), величине парцела и облика обавезних парцелација, забране изградње или реконструкције грађевинских објеката, примене стандарда изградње грађевинских објеката и др. директно утиче на употребу градског земљишта. **На успешност капитализације грађевинског земљишта и појаву масовне, стихијне, бесправне изградње у нашим градовима**, поред социо-економског и правног устројства државе, разних манипулација и корупције, **утицала је и неселективна примена “урбанистичких трансплантата”¹, - дозвола за надзиђивање, доградњу итд.** Применом “урбанистичких трансплантата” као значајних полу-граде обнове у Србији, смањена је релативна улога основних инструмената урбане и земљишне политике које дефинишу држава и локалне самоуправе ради реализације урбанистичких и просторних планова.

¹ Термин аутора: У значењу интервентних инструмената који се уграђују у урбану обнову/изградњу, као што су дозволе за привремене објекте (монтажне, киоске) и “премошћавају” нарасле проблеме у изградњи града (ad hoc), и имају карактер комуникацијског средства субурбанизације.

УПРАВЉАЊЕ УРБАНИМ ЗЕМЉИШТЕМ

Одузимање појединих или свих својинских права приватним власницима грађевинског земљишта (инструментом експропријације), тј. њихово преносење у јавно власништво је основни начин интервенције у управљању градским земљиштем. Због третмана грађевинског земљишта као “планског добра”, урбанистичким плановима се често предвиђа “одузимање” својинских права над земљиштем (и другим некретностима) преко инструмента “општег интереса” и “давање”/ “додељивање” права коришћења грађевинског земљишта другим корисницима (наменама), кроз поступак експропријације. Поред експропријације, основни начини прибављања грађевинског земљишта су: право прече куповине, куповина на слободном тржишту и наслеђивање. Експропријација као основни облик прибављања земљишта има карактер присиле. Другим речима, то значи да се реализација планова, тј. **алокација инвестиција у простору (тзв. “урбанистичких садржаја”) спроводи уз експлицитно деловање “механизма присиле”**. Куповина земљишта на слободном тржишту у пракси се одвија углавном у грађевинском подручју у приватном сектору.

Постојећи начин управљања грађевинским земљиштем, одвија се у одсуству тржишта земљишта и слободног промета земљишта, одсуства тржишних механизма и институција, уз примену

“квизитржишних” елемената за прорачун накнада за коришћење и уређивање грађевинског земљишта и релативно компликованих административних процедура. Начин формирања накнада за коришћење добара од општег интереса по стопи од 3-5% од бруто зарада свих запослених, показује да њихово формирање није директно условљено земљишном политиком већ утврђено административним путем. Постојећи систем финансирања и инструмента земљишне политике задржан је још из времена пре започетих крупних социо-економских промена и процеса трансформације и приватизације.

Основ за коришћење градског грађевинског земљишта може да буде: својина на земљишту, својина на објекту, право употребе објекта изграђеног на датом земљишту, или по основу акта о давању градског грађевинског земљишта на коришћење. Накнада за коришћење грађевинског земљишта је потцењена, иако би њена функција требало да буде значајнија.

На основу анализе земљишне политике у градовима Србије, констатује се да су њене основне мане: да ствара различита ограничења за развој, ограничава основна права на приватну својину над градским грађевинским земљиштем, имплицира различита ограничења за развој економских активности, јер нерашчишћени имовинско-правни

односи успоравају и поскупљују изградњу објекта и продужавају време изградње и добијања сагласности. Иако су, наизглед, постојећа решења у земљишној политици делимично мотивисана социјалним разлозима, у суштини систем је неправичан (нпр. изразита неравноправност сектора пословања у свим инструментима земљишне политике). Уочава се тенденција да се корисници сектора пословања натпросечно (вишеструко) оптерећују у односу на сектор становања. На тај начин овај инструмент у постојећој земљишној политици има социјалну функцију а не економску. У прилог овој оцени је и чињеница да се висина накнаде за коришћење и накнаде за уређивање земљишта не одређују по принципу повраћаја уложених средстава у градске комуналне, инфраструктурне и земљишне фондове.

ГРАДСКО ЗЕМЉИШТЕ И ПЕРСПЕКТИВЕ УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНИРАЊА

Досадашња теорија и пракса урбанистичког планирања у Србији била је комбинована са социјалистичком идеологијом једнакости, а заснивала се на кључним принципима: јавног власништва над градским грађевинским земљиштем (уз третман земљишта као неекономског добра маргиналне тржишне вредности, које није у слободном промету на тржишту); коришћења земљишта према техничким нормама (кофицијентима, индексима, густинама, параметрима), и принципима равнотеже становања, индустрије, могућности запошљавања, принципима једнакости у погледу социјалне и комуналне инфраструктуре за све кориснике простора (нормативно засновану социјалну и комуналну инфраструктуру); ригидној и стриктној контроли урбанистичких параметара; планским пројекцијама и програмирању свих садржаја; јавног финансирања инфраструктуре; неограничене моћи државе као великог инвеститора и предузетника и ексклузивног планера и контролора свих инвестиционих одлука и приоритета у области коришћења грађевинског земљишта у свим секторима и др. Градови су често третирани као "сцене" за сценарије друштвено-економског развоја, а не као сложени артефакти са богатим урбаним палимпсестима².

Напуштањем друштвено-економског планирања, настао је вакум, у коме је део јавне одговорности за развој и управљање простором "преусмерен" на просторно и урбанистичко планирање. Од периода краха друштвеног планирања, овај вид друштвене интервенције је нашао добру подлогу у урбанистичком и просторном планирању и другим формама псеудо-тржишних страте-

гија и пројеката. Истовремено, урбанистичко планирање је "лутало" у трагању за сопственом улогом, сврсисходношћу и опстанком, на два супротстављена колосека: од полувековних урбаних визија, развојних визија и других утопистичко-стохастичких елемената до перфекционистичког (површног) физикализма и детерминизма (у генералном и регулационом планирању), кризног интервенционизма у нарастајућим урбаним проблемима, оперативног прагматизма (попут улоге урбанистичког плана за привлачење страних улагања) и сл. Ова "лутања" у планирању градова, последица су избегавања суочавања са коренима друштвене и економске кризе и проблемима планирања. Ендемски приступ досадашњег планирања простора огледа се у бројним ограничењима и недостацима, условљеним идеолошким, институционалним, методолошким, економским и ванекономским узроцима, као што су:

- Третман урбанистичког и просторног планирања као својеврсног супститута неуспешности ранијег система социо-економског планирања;

2 Појам "палимпсеста" (грчка реч), у контексту урбаног развоја, означава реализацију "развојно-планског" слоја преко слојева и трагова културно-урбаног наслеђа различитих епоха, као и укрштање просторне оригиналности старих урбаних језгара и прозаичности нових инвестиционих захтева. Основно значење палимпсеста дефинише се као "пергамент са кога је избрисан првобитно исписани текст, али је могуће уз помоћ хемијских материја (премазо) избрисани текст поново прочитати" (Вујаклија: Речник страних речи и израза) или као "рукопис који је ишчезао (саструган), да би се написао нови" (ЛАРУС).

- Изразити плански детерминизам, пре свега “физичко-просторни” детерминизам, “техничистички” и ређе “економистички” детерминизам;
- Извесна затвореност планирања за иновативне, реформске промене из социоекономске средине;
- Одсуство релевантних мера, инструмената, политика и подршки за спровођење планских решења;
- Нетранспарентност, недостатак координације планирања простора и политика социо-економског развоја (макро-економске, секторских политика, регионалне, урбане, животне средине и др.);
- Свеобухватност и површност обраде разних тема и проблема у простору, без фокусирања или уз маргинално дотицање кључних проблема урбанистичког планирања;
- Изостанак демократски исказаних легитимних интереса и права различитих актера у коришћењу и планирању простора (власника, корисника);
- Самодовољност планирања простора, уз израду планова који су често коришћени као средство за постизање једностраних економских интереса (тзв. “општег интереса”) појединих актера;
- Централизовано доношење планских одлука, понекад против интереса и воље локалних власти (посебно у домену крупних инвестиција у индустрији, енергетици, рударству, инфраструктури);
- Директивни карактер планова (обавеза преузимања решења планова “вишег реда” и њихово уграђивање у планове нижег реда), без демократски исказаних интереса приватног, јавног или “трећег” сектора;
- Декларативни карактер планирања, иза кога не стоје адекватни механизми за реализацију и др.

Претходна обележја урбанистичког планирања и управљања градским земљиштем, условили су различите тешкоће у решавању проблема у простору као што су: масовна стихијна/нелегална изградња, изградња привремених објеката, притисци на постојеће физичке фондове градова (инфраструктуру, урбане сервисе, неконтролисана изградња, социо-економске трансформације становништва, ширење насеља на рачун пољопривредног земљишта и др.), раубовање градских и комуналних фондова ради недостатка средстава за одржавање и репродукцију, угрожавање животне средине и др.

У досадашњој пракси урбанистичког планирања у Србији, “општи интерес” је основни инструмент експропријације некретнина приватних и других власника, путем кога се обезбеђује реализација интереса власти (и економских интереса кругова блиских власти), јер само титулари друштвене (сада државне) својине могу да буду носиоци општег интереса. **Оваква дискриминација статуса својине и власничких права преко категорије “општег интереса” и данас се артикулише уз помоћ урбанистичког планирања.** У том контексту, урбанистички и просторни планови представљају инструмент, механизам, средство и подршку за спровођење “надређених” интереса, уз проглашавање “општег интереса” и дискриминацију збира појединачних (“подређених”) интереса, који немају адекватан легалитет и правну заштиту од могућих спекулација. Читав процес се одвија без присуства тржишних механизма, тако да урбанистичко планирање представља неку врсту “супститута” или “протезе” у трансформацији власничких права и својинског статуса, по квазитржишним критеријумима и вредностима. Оваква неодржива пракса урбанистичког и просторног планирања, требало би да буде измењена у духу принципа демократизације друштва, плурализације интереса, приватизације и конституисања тржишних елемената, механизма и институција, веће јавности и отворености процеса планирања, уз промене институционалних решења. Недавне измене регулативних републичких прописа у домену грађевинског земљишта, пословног простора (измене и допуне закона о грађевинском земљишту, 1997.), имају тенденцију све већег “искључивања” улоге локалних власти.

Перспективе урбанистичког планирања у Србији су у напуштању традиционалног, затвореног планирања, кроз демократску, институционалну, методолошку трансформацију, ка стварању новог планског приступа, отвореног, јавног, интегралног и транспарентног система. Основу за ову трансформацију чине демократизација друштва и система одлучивања, обнова економије, градова, приватизација и изградња тржишних институција и механизма. Наведени процеси одвијаће се у знатном сиромаштву доброг дела друштва и државе, као последица неповољних социо-економских догађаја, ратова у окружењу и на територији Србије, друштвено-политичке и економске кризе. У таквим условима обнова и демократизација друштва, економије, веома је отежана, због оскудице капитала, ресурса, али и одсуства адекватних друштвено прихватљивих

начина планирања, ревитализације и изградње простора. Конституисање нових начина решавања планских/градских проблема подразумева прерасподелу моћи, елиминисање спекулација, ригорознији третман "општег" интереса итд.

Полазећи од искустава развијених друштава у земљама тржишне привреде, трансформација урбанистичког планирања у СРЈ требало би да се креће: (1) ка регулаторној улози и заштити својинских права и интереса актера (у свим облицима својине) у коришћењу градских ресурса (земљишта); (2) ка стратешком регулисању свих аспеката развоја и доношењу планско - развојних решења која обезбеђују социо-економску и еколошку прихватљивост планских одлука; (3) ка промоцији адекватних планских и управљачких механизма. Тежиште новог приступа у урбанистичком и просторном планирању је у примени промотивних и индикативних елемената у односу на рестриктивне и директивне елементе на свим нивоима.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА И ПРЕПОРУКЕ ЗА УПРАВЉАЊЕ УРБАНИМ ЗЕМЉИШТЕМ

Кључни значај у области земљишне политике као "подршке" планирању и активирању земљишних ресурса градова, имају опште смернице и препоруке за основне елементе и инструменте. Окосницу система управљања градским земљиштем требало би да чине: а) доминација приватне својине над грађевинским земљиштем; б) тржишна алокација земљишта; в) урбанистичко, просторно и "еколошко" планирање, као својеврстан корективни механизам тржишним механизмима. Јавна својина над земљиштем може да представља ограничење за ефикасније привређивање и реструктурирање привредних делатности. Могућност поседовања земљишта омогућава ефикасније пословање, флексибилност, реструктурирање и подстицај предузетништва, што је од значаја за планирање појединих простора.

Основне карактеристике тржишног система коришћења грађевинског земљишта свде се на неколико кључних одредница: а) равноправност свих облика својине над грађевинским земљиштем и другим некретнинама; б) пуно право коришћења и могућности трансакција власника земљишта у складу са планском регулативом и урбанистичким условима; в) промет земљишта се одвија посредством тржишта, које има посебне карактеристике у односу на друга тржишта; г) управљање грађевинским земљиштем се одвија

према тржишним принципима (кроз деловање на понуду и тражњу, економску ефикасност и др.) уз урбанистичко и просторно планирање као корективни фактор [5]. Плански параметри и услови представљају основу за деловање тржишних механизма, према којима специјализоване организације (јавне, приватне, мешовите) купују или закупљују земљиште, опремају и продају или дају под закуп потенцијалним инвеститорима.

Констатује се да због ограничења постојеће регулативе није могућа примена критеријума тржишног привређивања у области земљишне политике (нпр. понуде и тражње за земљиштем, принципа капитализације земљишта и имовине, критеријума ефикасности у уређивању грађевинског земљишта и др.). Због тога је потребна знатнија приватизација грађевинског земљишта и конституисање стварног тржишта грађевинског земљишта, што обухвата: а) конципирање одговарајућих регулаторних механизма и институција; б) формирање новог начина финансирања земљишта (увођењем тржишта хартија од вредности, хипотекарних кредита, обвезница, концесија и др.); в) дефинисање прецизних уговорних односа власника и закупца грађевинског земљишта, у складу са урбанистичким планом. Претходна разматрања указују да је потребна целовита трансформација система управљања грађевинским земљиштем, постепено и фазно.

Урбанистичко планирање је облик државне интервенције у управљању земљиштем који ствара стручну платформу за доношење стратешких одлука у политичко - управној арени и менаџерском естаблишменту. Ради подстицања и олакшавања развојних процеса и улагања у економски развој примерено је коришћење различитих инструмената државне или интервенције локалних власти у коришћењу и развоју простора: **1) предузетничке зоне (enterprise zone); 2) зоне поједностављеног планирања у граду; 3) корпорације за развој и урбану изградњу.** Формирање ових зона везано је често за подстицај развоју предузетништва и **промоцију партнерства јавног са приватним сектором.**

Спровођење планских решења у коришћењу грађевинског земљишта зависи од: **а) потенцијала локалне и домаће економије** (привредног реструктурирања и приватизације) и укључивања комерцијалног приватног сектора у развој економије, али и управљање и коришћење земљишта за land joint venture и друга улагања, уз разне модалитете партнерства са јавним сектором; **б) тржишта грађевинског земљишта** (стратификованости понуде и тражње, развоја власништва и некретнина), тј. промена у систему управљања и коришћења грађевинског земљишта, успостављања адекватних институција и регулаторних механизма;

в) могућности и присуства приватног капитала путем директних страних инвестиција и portfolio инвестиција; г) политика и инструмената управљања развојем

изван урбанистичког планирања (макро-економској, инвестиционој, кредитној, пореској, развојној, индустријској, политици заштите животне средине, регионалној, земљишној и др.)

У складу са настојањима Комисије за људска насеља УН, Комитета за припрему Конференције о људским насељима [8] и докумената "Habitata II" у области земљишне политике у насељима, предлажу се следеће препоруке за "бољу праксу" и политику управљања грађевинским земљиштем у Србији: **1) укључивање елемената јавно-приватног партнерства** и сарадње у урбаном развоју уз окупљање заинтересованих група, власника земљишта и потенцијалних инвеститора ради обезбеђења ефикасног јавно/приватног улагања у уређење земљишта и подстицај економског раста; **2) укључивање комерцијалног приватног сектора** у процес инвестирања развоја конкретних подручја; **3) улогу приватних девелопера (предузимача); 4) промоцију партнерства са приватним сектором, који је власник земљишта,** за улагања у опремање и уређивање грађевинског земљишта за развој економских активности; **5) дефинисање зонских пропозиција за привлачење оба сектора (јавни/приватни);, 6) установљавање предузетничких зона (enterprise zone)**

Литература

- [1] Зековић С.: "Екстерне економије развоја и животна средина", Индустрија бр.1-2/1998., Економски институт, Београд, стр. 123-138.
- [2] Економска енциклопедија, Савремена администрација, Београд, 1986., стр. 235.
- [3] Пословна и економска енциклопедија, Савремена администрација, Београд, 1995., стр. 587.
- [4] Зековић С.: "Градско земљиште и урбана обнова", у монографији "Обнова градова у Србији", Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Београд, 1996., стр. 177-215.
- [5] Економска и пословна енциклопедија, Савремена администрација, Београд, 1994., стр. 430-432.
- [6] Беговић Б.: "Економика урбанистичког планирања", Центар за економске студије CES -MECON, Београд, 1995., стр. 224-227.
- [7] Закон о грађевинском земљишту, Службени гласник РС, бр. 44/1995.
- [8] Commission on human settlements UN, Preparatory Committee for the United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II), 1995.

или зона "поједностављеног" планирања.

Укључивање приватног сектора могуће је у различитим комбинацијама, каналисано инструментима и правилима финансијског тржишта, тржишта капитала, тржишта земљишта, привредним амбијентом и пословном климом и др.