

STRUKTURNI I DELATNI POTENCIJAL LOKALNOG RAZVOJA

Priredila: Mina Petrović



Sociološko udruženje Srbije i Crne Gore
Institut za sociološka istraživanja
Filozofski fakultet
Univerzitet u Beogradu

STRUKTURNI I DELATNI POTENCIJAL LOKALNOG RAZVOJA
Priredila Mina Petrović

Autori:

Petrović Mina, Vujošević Miodrag, Todorović Marija, Kristović Josip,
Zeković Slavka, Petovar Ksenija, Vujović Sreten, Backović Vera, Spasić Ivana,
Stanojević Milena, Mirkov Anđelka, Vesković Milica

Izdavači:

Sociološko udruženje Srbije i Crne Gore
Institut za sociološka istraživanja
Filozofski fakultet u Beogradu
Čika Ljubina 18 – 20

Za izdavača:

Prof. dr Mirjana Bobić

Recezeni:

Prof. dr Slobodan Cvejić
Prof. dr Dušan Mojić

Lektura i korektura:

Dr Dragana Sabovljević

Tiraž:

100

Priprema i štampa:



office@cigoja.com
www.chigoja.co.rs

Ova knjiga rezultat je rada na projektu 179035 koji finansira
Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije

STRUKTURNI I DELATNI POTENCIJAL LOKALNOG RAZVOJA

Priredila:
MINA PETROVIĆ

Beograd,
2014.

Sadržaj

Uvodna reč	7
------------------	---

I

KLJUČNI KONCEPTI, MEHANIZMI I RESURSI LOKALNOG RAZVOJA

Mina Petrović Pojam teritorijalnog kapitala kao okosnica istraživanja lokalnog – urbanog razvoja.....	11
Miodrag Vujošević Kriza strateškog istraživanja, mišljenja i upravljanja u Srbiji: otvorena pitanja upravljanja teritorijalnim kapitalom na lokalnom i regionalnom nivou. Kako je Beograd potčinio periferiju Srbije?	27
Marija Todorović Koncept „pametnog“ grada u razvoju gradova srednje veličine: neki teorijski i metodološki aspekti	49
Josip Kristović Političari kao urbani akteri i ideja preduzetničkog grada u Južnoj i Istočnoj Srbiji	67
Slavka Zeković Evaluacija građevinskog zemljišta: preporuke za lokalni razvoj	83
Ksenija Petovar Mehanizmi zaštite imovinskih prava i drugih interesa građana u lokalnim zajednicama sa deficitom humanog kapitala	105

II

POTENCIJALI LOKALNOG RAZVOJA: IDENTITETSKA I AKTERSKA DIMENZIJA

Sreten Vujović Socioprostorni identitet Beograda u kontekstu urbanog i regionalnog razvoja Srbije	127
---	-----

Vera Backović Ivana Spasić Identitet grada: Mišljenje lokalnih aktera u četiri urbane sredine	153
Milena Stanojević Potencijali lokalnog razvoja gradova: kreativna upotreba lokalne tradicije	181
Andelka Mirkov Aktivnosti građana u cilju poboljšanja kvaliteta života u gradovima Šumadije i Zapadne Srbije.....	217
Milica Vesković Karakteristike i stavovi potencijalnih prekograničnih migranata iz Centralne Srbije	233

Slavka Zeković

Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Beograd

e-mail: slavka@iaus.ac.rs

Evaluacija građevinskog zemljišta: preporuke za lokalni razvoj

Apstrakt

U radu se razmatraju regulatorni okvir, novi pristupi i metode evaluacije građevinskog zemljišta kao dela fizičkog teritorijalnog kapitala gradova, instrumenti zahvatanja njegove uvećane vrednosti, kao i empirijska iskustva u Srbiji. Privatizacija najvrednijeg teritorijalnog i ekonomskog kapitala Srbije regulisana je Zakonom o planiranju i izgradnji (čl. 99-103) koji nije *sui generis*, bez prethodne restitucije, kao i podzakonskim aktima. Privatizacija gradskog građevinskog zemljišta „na mala vrata“ odvija se uvođenjem konverzije prava korišćenja građevinskog zemljišta u pravo vlasništva (sa i bez naknada) za različite kategorije društvenih aktera (uključujući ranije privatizovana društvena preduzeća koja su pribavila građevinsko zemljište u procesu privatizacije preduzeća). Podzakonska akta i drugi propisi nisu omogućili produktivne efekte utvrđenih načina za procenu tržišne vrednosti građevinskog zemljišta, što je otvorilo brojna imovinsko-pravna, sociopolitička, ekonomska, razvojna, institucionalno-organizaciona pitanja restitucije i druga pitanja u oblasti strateškog urbanog planiranja, upravljanja i kontrole korišćenja ovog resursa u gradovima. U radu su date preporuke za poboljšanje metodologije procena nepokretnosti: principi, faktori, novi tržišno-ekonomski pristupi, kao i metode procena i evaluacije građevinskog zemljišta.

Ključne reči: evaluacija građevinskog zemljišta, konverzija prava korišćenja u pravo svojine zemljišta, privatizacija građevinskog zemljišta, metode vrednovanja i procene vrednosti građevinskog zemljišta, porez na uvećanu vrednost zemljišta, lokalni razvoj

Evaluation of Urban Construction Land: Recommendations for Local Development

Abstract

The paper discusses the regulatory framework, new approaches and methods of evaluation of building land as part of the physical territorial capital of cities, the instruments of capture its added value, as well as the empirical experience of pri-

vation of the most valuable territorial and economic capital of Serbia.¹ This field is regulated by the Law on Planning and Construction (art. 99-103) that is *sui generis*, without restitution, as well as the by-laws. Privatization of urban construction land “on back door” is carried out by introducing the conversion of land-use rights into property rights (with or without compensation) for different categories of stakeholders (including the previously privatized social enterprises which are obtained a building plot in the privatization process). By-laws and other regulations are not made productive effects in assessment or appraisal the market value of buildable land, which has opened a number of property-legal, socio-political, economic, developmental, institutional, organizational, issues of restitution and other issues in the fields of strategic urban planning, management and land-use control in cities. The article offers recommendations for improving the methodology of assessment&appraisal the real estate: principles, factors, new market-economic approaches, and methods of assessment and evaluation of building land in Serbian cities.

Key words: evaluation of urban/construction land, conversion of land-use rights into ownership of land, privatization of construction land, methods of appraisal&assessment land values, land value tax, local development

Moto: *Ispod svega je zemljište*

(Preambula Etičkog kodeksa nacionalne asocijacije odbora za nepokretnosti Nemačke)

Uvod

Građevinsko zemljište je ograničeno prirodno, društveno, ekonomsko i javno dobro koje ima određenu vrednost, tržišnu cenu i procenjenu vrednost². Gradsko građevinsko zemljište čini najvredniji deo fizičkog (tvrdog) teritorijalnog kapitala. Građevinsko zemljište je resurs dvojnog karaktera: proizvodni faktor i faktor potrošnje. Bez obzira na pravni koncept zemljišnog vlasništva a) kontinentalni ili rimski, u kome je osnovni princip da objekat sledi pravnu sudbinu zemljišta – *superficies solo cedit* (rimsko pravo) i b) anglosaksonski pravni koncept (vlasništvo prava), u vrednovanju, planiranju i u upravljanju zemljištem, treba obezbediti:

¹ The paper is a result of research, which represents part of the Project TURaS (*Transitioning to Urban Resilience and Sustainability*), grant agreement 282834, EC, 7th Framework Programme ENV.2011.2.1.5-1.

² Rad je rezultat dela istraživanja u projektu TURaS (*Transitioning to Urban Resilience and Sustainability*), grant agreement 282834, EC, 7th Framework Programme ENV.2011.2.1.5-1.

- Utvrđivanje društvene i ekonomske vrednosti zemljišta (evaluacija zemljišta), tržišne cene, uvećane vrednosti zemljišta (gradska renta);
- Pouzdano merenje građevinskih (zemljišnih) parcela i njihovo integrisanje u zemljišna i planska dokumenta, kao i u pravni i informacioni sistem;
- Vlasništvo i ekonomsko-tržišne transakcije sa zemljištem podležu javnoj društvenoj kontroli i garancijama (monitoring);
- Uključivanje politike građevinskog zemljišta u deo privrednog ambijenta (smanjivanje troškova uređivanja i njihova transparentnost sa stanovišta investitora, porezi i naknade, povećanje vrednosti poslovne imovine, itd);
- Učešće instrumenata zemljišne politike u obezbeđenju boljih fiskalnih efekata, ograničavanju neželjenog urbanog rasta, u prevenciji korupcije i spekulacija sa građevinskim parcelama, eliminisanju mogućih berzanskih manipulacija i aktivnosti tzv. „urbane mafije“;
- Podizanje atraktivnosti gradova i regiona za ulaganja, povećanje fiskalnih prihoda budžeta po osnovu evaluacije nekretnina (osnovice za oporezivanje, primena raznih stopa).

Procena vrednosti zemljišta je, u suštini, stručno mišljenje o tržišnoj vrednosti građevinske parcele za određenu namenu. Zemljišna parcela je celina, nedeljiva, neponovljiva, koja sadrži sve što je u zemlji, u njenim granicama i nad njom. U proceni vrednosti, zemljišna parcela je deo zemljišta koji je spreman za upotrebu u okviru standarda koji vladaju u ovoj oblasti.

Proces procena je u suštini vrednovanje prava korišćenja ili komponenta prava svojine zemljišnih parcela. Procenitelj bazira svoju procenu tržišne vrednosti zemljišta prema osnovnim ekonomskim principima koji služe kao osnova za vrednovanje procesa, kao i prema ciljevima. Razlozi za evaluaciju građevinskog zemljišta su brojni: radi urbanističkog planiranja i vrednovanja planiranih namena građevinskog zemljišta; oporezivanja imovine (poreska osnovica); obezbeđenja izvora finansiranja (kreditiranje, JPP i dr); odlučivanja o investiranju u nepokretnosti; računovodstvenog izveštavanja; donošenja poslovnih odluka; raznih vrste sudskih sporova; poslova osiguranja; restitucije konfiskovane imovine; eksproprijacije imovine; zahvatanja uvećane vrednosti građevinskog zemljišta (rente) i dr.

Procena građevinskog zemljišta obuhvata: 1) fizičku i pravnu identifikaciju imovine koja se vrednuje, 2) identifikaciju prava nad imovinom koja se vrednuje, 3) utvrđivanje svrhe procene, 4) utvrđivanje datuma procene (radi svođenja cena), 5) prikupljanje podataka za evaluaciju (npr. ocena najboljeg iskorišćenja zemljišta), 6) izbor pristupa i primenu metoda procene, 7) zaključak o vrednosti zemljišta. Razlika između tržišne cene i procene

vrednosti nepokretnosti (npr. radi oporezivanja) trebalo bi da bude u okviru $\leq 25\%$.

Na vrednost građevinskog zemljišta značajan uticaj imaju i globalni trendovi kao što su delovanje svetske ekonomske i finansijske krize, bum, slom i oporavak tržišta nekretnina, narastanje „stambenog i zemljišnog mehura“, kao i posledice uticaja tranzicijske recesije.

Cilj rada je razmatranje opšteg regulatornog konteksta građevinskog zemljišta i institucionalnog okvira za procene vrednosti nepokretnosti u Srbiji, sa preporukama za poboljšanje metodološkog pristupa, principa, tržišnih i planskih faktora i metoda evaluacije građevinskog zemljišta, instrumenata zahvatanja njegove uvećane vrednosti, kao i osvrt na empirijska iskustva gradova sa stanovišta mogućih implikacija na lokalni urbani, ekonomski, socijalni razvoj. Naročita pažnja posvećena je privatizaciji građevinskog zemljišta konverzijom prava korišćenja zemljišta u pravo svojine i proceni njegove „tržišne vrednosti“.

1. Svetska ekonomska i finansijska kriza i uloga nepokretnosti

Svetska ekonomska i finansijska kriza i širenje „mehura nepokretnosti“ (konverzija razvojnog boom-a u razvojni doom), konverzija stambenog buma i buma nekretnina u urbani doom (stambeni mehur-finansijski mehur-zemljišni mehur/bubble/i urbani mehur/urban sprawl), doprineli su drastičnom padu njihove vrednosti, potom i izvesnom oporavku. U Srbiji je ovaj proces narastanja „mehura nepokretnosti“ najočigledniji u prisustvu 1,3 miliona bespravni objekata ili 30% (2013) koji su prouzrokovali stihijsko širenje gradova i, istovremeno, čine jedan od značajnih problema tranzicijske recesije. Uvođenje „sive“ ekonomije i „sive“ izgradnje u pravni sistem države (kao reformski kurs) zahteva i masovne procene vrednosti nepokretnosti/imovine/aseta.

Urbano preduzetništvo kao model jeste ključna strategija u okviru neoliberalnog urbanizma (razvoj „preduzetničkih gradova“). Lokalne vlasti prihvataju urbano preduzetništvo kako bi sačuvale položaj svojih gradova u globalnoj hijerarhiji, podstakle uspešnost gradova kroz „proizvodnju grada“ i diktat tzv. „novog urbanizma“ („preokreta“). Sa stanovišta teritorijalnog kapitala, ovaj proces se može tumačiti i kao „pretvaranje potencijala/resursa u ne/likvidnu imovinu“.

Primenom principa/sindroma „ovo vreme je različito“/this time is different (Reinhart and Rogoff 2009), jačanjem uloge i primene teorije igara, smanjenjem kreditnih stopa, uvođenjem novih finansijskih instrumenata (npr. finansijskih derivata CDS/credit default swap, odnosno kreditnih rizika, inovacija kao što su „obezbeđenje/osiguranje“ i opcione cene), koji su zajedno

produkovali novi način širenja rizika, došlo je do kontinuiranog rasta tradicionalno nelikvidne imovine kao što su kuće i stanovi u „više“ likvidnu imovinu, kao i „naduvavanja vrednosnog mehura nepokretnosti“.

Neoliberalna politika na tlu gradova bila je fokusirana na tzv. „fleksibilizaciju“ sektora nekretnina uz, paralelno, podršku uspehu „naduvanim kreditnim balonima“ sa primamljivim niskim kamatnim stopama, opcionim cenama i sl. To je generisalo „treći“ bum nekretnina koji je bio udružen sa narastanjem tzv. „stambenog mehura“ i rastom zaduživanja. Drugim rečima, neoliberalna urbana politika je uzrokovala konverziju tzv. boom scenarija razvoja u tzv. doom scenario (propasti, zle kobi). To je sveprisutan proces, ali posebno vidljiv u nekim gradovima i državama (npr. na Mediteranu – Grčka, Španija, Portugalija, Italija i dr) u kojima je u kratkom periodu izgrađeno više (desetina) miliona m² stambenih, turističkih, poslovnih, komercijalnih i drugih objekata.

I u Zakonu o planiranju i izgradnji RS (2009, 2011) je slabiji akcenat na „uređenju prostora“ (javni interes) i jači na „izgradnji objekata“ (individualni, investitorski interes), što je na liniji opšteg neoliberalnog diskursa – privatizacija kao cilj, ne kao sredstvo.

Radi praćenja rasta tržišta nepokretnosti, cena stanova i prevencije preteranog zaduživanja i ublažavanja opšte krize Reinhart i Rogoff (2009) predlažu uvođenje tzv. „signalnog pristupa“ u okviru definisanja makroekonomskih i finansijskih indikatora u kome važnu „upozoravajuću“ ulogu imaju rani signali krize, posebno praćenje cena nekretnina (naročito stanova) i sl.

U procesu stihijskog rasta tržišta nepokretnosti i cena i vrednosti nepokretnosti značajna je i uloga tzv. forenzičkog računovodstva i knjigovodstva. Zaostajanje u primeni međunarodnog računovodstvenog sistema (MRS) u delu procena (tržišne) vrednosti materijalne/stalne/poslovne imovine privrednih aktera u svim sektorima i oblicima vlasništva doprinela je urušavanju vrednosti ili nedostupnosti imovine za oporezivanje (npr. offshore, nedostatak međudržavnih sporazuma, itd). Nerealne vrednosti imovine (npr. kao poreska osnovica) imaju direktan uticaj na smanjenje fiskalnih prihoda, realizaciju javnih politika, nekontrolisano urbano širenje, itd.

Kreditna politika i politika investicionih i komercijalnih banaka u sektoru nekretnina (kreditni uslovi, niske kamate, dostupnost sredstava, niski limiti, visoki rizici i razvoj portfolia – novi finansijski instrumenti – finansijski derivati i dr) je glavni „okidač“ za ekspanziju finansijskog mehura, naduvavanje zemljišnog mehura i buma/mehura nekretnina. Uzroci „mehura nekretnina“ i „zemljišnog mehura“ su brojni i izazvali su brojne posledice u globalnoj krizi. To je i jedan od glavnih problema globalne i finansijske krize – naduvavanje vrednosti nekretnina (potom njihov sunovrat), izostanak adekvatnog sistema evaluacije nekretnina, tržišta nekretnina (mehanizma ponude i tražnje koji utiče na cene). Tome doprinosi i nedostatak opremljenog građevinskog zemljišta

u gradovima za greenfield ulaganja i stanove, poslovne i proizvodne prostore, paralelno sa zapostavljanjem brownfield lokacija. U tranzicijskom periodu naročito je narastao problem bespravne izgradnje objekata (1,3 miliona u Srbiji). Slabo opremljena neformalna naselja i njihova legalizacija otvaraju pitanja njihove regulacije i sa ekonomsko-finansijskog stanovišta – da li zajednica treba da plati njihovu infrastrukturu.

2. Privatizacija građevinskog zemljišta konverzijom prava korišćenja zemljišta u pravo svojine i procena njegove „tržišne vrednosti”

Površina građevinskog zemljišta u Srbiji 2006. godine bila je 695.415ha (od čega je 123.673ha u Beogradu), uz 4,6 miliona objekata (2 miliona stambenih, 1,8 miliona pomoćnih, 0,8 miliona ostalih objekata u 2013. godini). Od toga, u Srbiji je bilo 194.441ha gradskog građevinskog zemljišta, od čega u Beogradu 63.000ha (Zeković 2009a: 463). U procesu restitucije potražuje se oko 12.000ha građevinskog zemljišta u Srbiji, od čega je u Beogradu 2.652ha.

Privatizacija najvrednijeg teritorijalnog i ekonomskog kapitala Srbije regulisana je prostorno-urbanističkim i građevinskim zakonom (čl. 99-103), koji nije *sui generis*, bez prethodne restitucije (Nedović-Budić i dr. 2012: 309). Ovim političko-upravljačke i druge elite direktno opstruiraju uvođenje reda u funkcionisanje imovinsko-pravnih odnosa, kako za bivše vlasnike i njihove naslednike, tako i za buduće potencijalne investitore, kupce građevinskih parcela i objekata, pritom izlažući opasnosti čitav pravno-institucionalni i finansijski sistem (moguće pokretanje tužbi pred evropskim sudovima). Privatizaciji građevinskog zemljišta nisu prethodile analize ekonomskih efekata i posledica, kao ni ispitivanje alternativnog pristupa zadržavanja državne svojine nad delom građevinskog zemljišta davanjem u dugoročni zakup (Zeković 2009b: 17). Uvođenje „na mala vrata“ svojevrsne ne/formalizovane privatizacije građevinskog zemljišta, u kratkom roku, odvija se kroz proces *konverzija prava korišćenja gradskog građevinskog zemljišta u državnoj svojini u pravo svojine, bez naknade* (fizičkim i pravnim licima čiji je osnivač država, pokrajina i opština) i *konverzija prava korišćenja građevinskog zemljišta u državnoj svojini u pravo privatne svojine*, za privredna društva i druga pravna lica, koja su u ovaj status dospela u procesu privatizacije preduzeća ili u procesu stečaja, *uz nadoknadu tržišne vrednosti zemljišta umanjenju za trošak njegovog pribavljanja*. Konverzija prava korišćenja u pravo svojine omogućava vršenje faktičkog povraćaja imovine lokalnim samoupravama, kao i fizičkim licima.

Predviđa se da Vlada RS propisuje utvrđivanje nadoknade po osnovu konverzije prava uz nadoknadu, iako se u čl. 103 navodi da je u pitanju tržišna

vrednost. Najveći deo zemljišta biće prenet u vlasništvo bez nadoknade, manji deo uz nadoknadu.

U postupku konverzije prava korišćenja građevinskog zemljišta u pravo svojine, uz naknadu, tržišna cena građevinskog zemljišta određuje se prema podzakonskom aktu vlade ili na osnovu opšteg akta lokalne samouprave, prema urbanističkim zonama. Prema Uredbi o uslovima, kriterijumima i načinu ostvarivanja prava na konverziju prava korišćenja u pravo svojine uz naknadu, kao i o načinu određivanja tržišne vrednosti građevinskog zemljišta i visine naknade po osnovu konverzije prava korišćenja u pravo svojine uz naknadu (2011) naknada za konverziju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu koje je predmet konverzije obračunava se tako što se tržišna vrednost tog građevinskog zemljišta, u momentu podnošenja zahteva za konverziju prava korišćenja u pravo svojine, umanjuje za troškove pribavljanja prava korišćenja na tom građevinskom zemljištu, ukoliko je takvih troškova bilo, odnosno ako su ti troškovi nastali do 11. septembra 2009. godine. Tržišnu vrednost građevinskog zemljišta procenjuje stalni sudski veštak građevinske struke, odnosno privredno društvo, odnosno drugo pravno lice registrovano za obavljanje procene vrednosti nepokretnosti. Poreske uprave su radile procene vrednosti nepokretnosti od 2009. godine do donošenja Zakona o imovini (maja 2013. godine).

Prema podacima Ministarstva životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja, izvršeno je oko 16.000 konverzija bez naknade i oko 40 uz naknadu u Srbiji (januar 2012). Evropska komisija i Evropski parlament zauzeli su stav da su sporne konverzije građevinskog zemljišta u Srbiji.

Vujošević, Zeković i Maričić (2010: 102) ocenjuju da regulatorna rešenja omogućavaju sistematsko urušavanje teritorijalnog kapitala Srbije, na štetu javnih interesa, u korist pripadnika moćnih elita, kao i da je insuficijencija i nerazumevanje politike i poslova sa građevinskim zemljištem od strane političko-upravljačkih elita/vlasti moguća manifestacija njihove direktne interesne povezanosti sa najmoćnijim finansijskim oligarhijama. Autori ukazuju i da je privatizacija preduzeća trajala 23 godine uz prihod od 4,15 milijardi € (2,8 milijardi € od prodaje i 1,35 milijardi € za investicije, prema podacima APRS). Istovremeno, privatizacija gradskog građevinskog zemljišta u državnoj svojini, kao najvredniji teritorijalni kapital, preliminarne vrednosti oko 90 milijardi evra, treba da se okonča u kratkom periodu (Nedović-Budić i dr. 2012: 309). U Srbiji nema podataka o proceni vrednosti dobara u državnoj svojini.

Zakon nije ustanovio regulatorna pravila, tržišne mehanizme, institucije, instrumente politike građevinskog zemljišta (naročito pristup i metode za evaluaciju njegove vrednosti), transakcije sa zemljištem, kao ni oporezivanje konverzije prava u svojinu i oporezivanja uvećane vrednosti zemljišta/tzv. zemljišne/gradske rente.

Prema Zakonu o planiranju i izgradnji iz 2009 i 2011. godine, otuđenje ili davanje u zakup javnog zemljišta vrši se javnim nadmetanjem ili prikupljanjem ponuda po tržišnim uslovima, za najveću ponudenu cenu. Lokalna samouprava može svojim aktom utvrditi vrednost građevinskog zemljišta po zonama radi utvrđivanja naknade za konverziju, uzimajući u obzir planiranu namenu zemljišta, koeficijent izgrađenosti i komunalnu opremljenost prema urbanističkim zonama. Početna vrednost za utvrđivanje tržišne cene je iznos naknade za uređivanje građevinskog zemljišta pomnožen sa odgovarajućim koeficijentom. Prema istom zakonu (2011, čl. 96), lokalna samouprava može da otuđi građevinsko zemljište po ceni manjoj od tržišne ili bez naknade.

Donošenje Uredbe o uslovima i načinu pod kojima lokalna samouprava može da otuđi ili da u zakup građevinsko zemljište po ceni, manjoj od tržišne cene, odnosno zakupnine ili bez naknade (2011) omogućava smanjenje cene ili besplatno dodeljivanje građevinskog zemljišta za sledeće nepokretnosti:

1) objekte u funkciji realizacije projekata ekonomskog razvoja (građevinsko zemljište se može dati bez naknade, i to: do 100%, ako se radi o projektu ekonomskog razvoja koji se realizuje u nedovoljno razvijenoj lokalnoj samoupravi; do 50% u ostalim opštinama (u Srbiji ima 23 razvijene opštine u 2013. godini); bez naknade, ako se radi o projektu ekonomskog razvoja od posebnog značaja za razvoj određenog područja; u dugoročni zakup do 99 godina se daju placevi do 25 ari zemljišta, uz uslov da investitor u roku od pet godina zaposli najmanje jednog radnika/2 ara;

2) objekte koji su namenjeni za socijalno stanovanje, za potrebe državnih organa, odnosno organa lokalne samouprave i da je investitor tog objekta Republika Srbija, pokrajina, lokalna samouprava;

3) stanove u skladu sa Uredbom o merama podrške građevinskoj industriji kroz subvencionisanje kamate po kreditima za finansiranje stambene izgradnje (2010), kada je Srbija investitor tih stanova;

4) objekte koji su u funkciji obavljanja komunalne delatnosti.

Pored diskriminatornog karaktera, ovaj podzakonski akt ima direktan uticaj na konkurentnost nekog ekonomskog aktera/privrednog društva dajući mu prednost u odnosu na druge aktere. Ovaj svojevrstni decizionizam u oblasti planiranja prostora, korišćenja i evaluacije zemljišta, izgradnje (direktno potpomognut uredbama i pravilnicima) omogućava potencijalno i sistemsku korupciju. Primera radi, lokalna samouprava ne može da raspiše oglas za javno zemljište (zakup ili otuđenje) dok ne dobije saglasnost vlade. To produžava vreme za pripremu realizacije investicionih projekata, istovremeno umanjujući konkurentnost. Prema čl. 9 pomenute Uredbe, vlada o tome odlučuje na predlog komisije, koja ima šest članova i predsednika (ministar nadležan za poslove građevinarstva). Ovo je jedan od moćnih instrumenata upravljanja javnim zemljištem (posebno njegovim otuđenjem) i jedna od centralističkih

regulatornih uloga vlade s obzirom na nadležnosti za davanje svih saglasnosti na otuđenje građevinskog zemljišta u javnoj svojini po ceni manjoj od tržišne ili besplatno. Pri tome, ne izučava se uticaj potonjih cena na snižavanje prosečnih cena nepokretnosti u lokalnoj samoupravi.

3. Regulatorna o proceni vrednosti nepokretnosti u Srbiji

Evaluacija nepokretnosti predstavlja jednu složenu i diverzifikovanu oblast. U čl. 6 Zakona o državnom premeru i katastru utvrđeno je da su procene vrednosti nepokretnosti od opšteg interesa za Republiku Srbiju. **Procena vrednosti nepokretnosti je regulisana u 28 zakona** u Srbiji, od kojih su najvažniji Zakon o državnom premeru i katastru (2009, 2010, juli 2013), Zakon o planiranju i izgradnji, Zakon o imovini (2013), Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju (2011), Zakon o prometu nepokretnosti, Zakon o privatizaciji, Zakon o javnoj svojini, i dr, **kao i mnoštvom uredbi, pravilnika, uputstava** (Uredba o uslovima, kriterijumima i načinu ostvarivanja prava na konverziju prava korišćenja građevinskog zemljišta u pravo svojine uz naknadu, koja obuhvata i način određivanja tržišne vrednosti građevinskog zemljišta i visine naknade po osnovu konverzije prava korišćenja u pravo svojine (2011), Uredba o proceni vrednosti kapitala i imovine (2002), Nacrt Pravilnika o načinu utvrđivanja tržišne vrednosti nepokretnosti (RGZ –/Republički geodetski zavod), Uputstvo za vrednovanje oduzetih nepokretnosti, itd).

Poslovima procena vrednosti nepokretnosti bave se razne institucije – RGZ, poreske uprave, sudski veštaci, licencirana pravna lica, kao i opštinske komisije za procene vrednosti nepokretnosti, uz nedovoljnu regulaciju njihovog rada. Od 2009. do maja 2013. godine, Vlada RS je preko Ministarstva finansija i Poreske uprave, tj.veštaka, određivala „tržišnu vrednost zemljišta“, umanjenja cene, ali ne i stvarnu tržišnu cenu zemljišta.

Prema čl. 181 Zakona o državnom premeru i katastru **direktoru RGZ se daje ovlašćenje za donošenje podzakonskih akata o proceni vrednosti nepokretnosti** s obzirom da on propisuje bliže kriterijume, postupak, način i metodologiju za procenu vrednosti nepokretnosti, tj. tržišnu vrednost nepokretnosti metodom masovne procene vrednosti nepokretnosti. U čl. 10 i čl. 151 se utvrđuje da je **RGZ ovlašćen da obavlja procenu i vođenje vrednosti nepokretnosti**. Dakle, RGZ ima regulatornu funkciju jer je ovlašćen da propisuje pravila, postupak, način i metodologiju za procenu vrednosti nepokretnosti i da vrši procenu vrednosti. Smatra se da u uređenim pravnim demokratskim sistemima ovakva rešenja nisu prihvatljiva. Sa druge strane, procene vrednosti nepokretnosti u Srbiji uglavnom obavljaju sudski veštaci i procenitelji isključivo iz građevinskog lobija. Socioekonomski i tržišni karakter evaluacija građevinskog zemljišta podrazumeva da se u procene vrednosti uključuju i druga

znanja, ekonomsko-finansijske transakcije, tržišna, statističko-matematička i druga znanja i profili.

3.1. Neka iskustva procena vrednosti građevinskog zemljišta u lokalnim samoupravama u Srbiji

Postojeći zakonski okvir određuje ne/tržišne procene vrednosti zemljišta u slučaju konverzije prava korišćenja u pravo svojine (za privredne aktere koji su zemljište pribavili privatizacijom). Član 34 Predloga zakona o privatizaciji (2013) sadrži odredbu da procena vrednosti kapitala ili imovine predviđa i prodaju zemljišta i prava korišćenja zemljišta (kao novost), s obzirom da je subjekt privatizacije dužan da u prospektu prikaže sve podatke o svojoj imovini i obavezama, uključujući posebno prava korišćenja zemljišta. Procena vrednosti kapitala i imovine trebalo bi da se sprovede uz primenu dve metode: 1) *Metode fer tržišne vrednosti* u skladu sa MRS (međunarodni računovodstveni sistem) i 2) *Prinosne metode*, prema kojoj se vrednost građevinskog zemljišta procenjuje kao 20% fer tržišne vrednosti objekata koji bi u skladu sa urbanističkim planom mogli biti izgrađeni na tom zemljištu. Procena vrednosti je slaba zamena za tržišne cene na slobodnom tržištu. Prema iskustvenim podacima, tržišna cena građevinskog zemljišta u Beogradu kreće se oko 25-35% vrednosti izgrađenih stanova, dok je u unutrašnjosti Srbije znatno niža.

Primeru radi, tranzicijski zemljišni mehur na području Novog Beograda uslovio je da se vrednost građevinskog zemljišta uveća sa 10 DEM/m² (1990. godine) na oko 500-800 evra/m² u centru i u zoni autoputa (2008. godine). Od aprila 2009. do maja 2013. godine, tržišnu vrednost građevinskog zemljišta određivala je Poreska uprava. U periodu globalne ekonomske i finansijske krize cena zemljišta opala je oko 25% na Novom Beogradu.

Kao posledica dinamičnog rasta tražnje, tržišna cena građevinskog zemljišta u zoni aerodroma Beograd u 2010. godini je bila oko 1000 puta veća od cene poljoprivrednog zemljišta na istoj lokaciji u 1990. godini. Zbog nerazvijenih instrumenata oporezivanja uvećane vrednosti zemljišta, kapitalizaciju zemljišne rente vrše svi akteri – vlasnici, korisnici, dileri/posrednici, investitori. Uprkos dinamičnom rastu vrednosti građevinskog zemljišta, efekti na opštinski i gradski budžet su marginalni. Prema podacima World Bank (2005), u periodu od oko dve decenije u Beogradu je oko 20.000ha poljoprivrednog zemljišta konvertovano u građevinsko, bez oporezivanja gradske/zemljišne rente. Prema proceni S. Zeković, radi se o oko 1,2-2 milijarde evra izgubljenih fiskalnih prihoda, uz nastavak dekapitalizacije lokalnih javnih finansija (i iz drugih razloga) i novih zaduživanja za realizaciju kapitalnih gradskih projekata.

3. Preporuke za poboljšanje metodološke osnove za vrednovanje građevinskog zemljišta

Promet zemljišta se obavlja posredstvom tržišta, koje je specifično, nesavršeno, segmentirano i funkcijski segregirano, uz tržišnu alokaciju i delovanje principa ponude i tražnje. Kombinovanim delovanjem tržišnih mehanizama i planskih faktora podstiče se povećanje tržišne cene lokacije/parcele. Povećanjem intenziteta korišćenja građevinskog zemljišta i rentabilnom namenom raste i vrednost građevinskog zemljišta, u zavisnosti od različitih svojstava pojedinačnih lokacija, pristupačnosti, atraktivnosti i uslova prostora i kvaliteta susedstva.

Lokaciona neelastičnost građevinskog zemljišta uslovljava ograničenu ponudu zemljišta koja u uslovima rasta tražnje utiče na rast cene zemljišta. Porastom cene zemljišta podstiče se njegova ponuda, tj. elastičnost ponude koja se postiže uglavnom na račun poljoprivrednog zemljišta u ivičnim delovima grada.

Cena zemljišta se utvrđuje kroz transakcije i odnose ponude i tražnje na relativno slobodnom tržištu zemljišta 1), ili administrativno kontrolisanom tržištu 2). **Tržišna cena nepokretnosti je cena koju je moguće postići u datom momentu na tržištu i koja odražava njegovu sadašnju vrednost i planiranu namenu.** Z. Đurić (2009: 104) ukazuje da tržišnu cenu čine donja granica, realno očekivana tržišna cena i maksimalno očekivana tržišna cena. Kada je ponuda veća od tražnje, period za postizanje prodajne cene je duži, sa cenom u opsegu donje granice tržišne vrednosti i realno očekivane tržišne vrednosti i obrnuto. Tržišne cene građevinskog zemljišta razlikuju se prema namenama.

Ekonomska vrednost zemljišta je rezultat troškova (rada, kapitala, tehnologije, preduzetništva), obuhvata cenu poljoprivrednog zemljišta i ulaganja u komunalnu opremljenost. **Razlike između pojma vrednosti i cene zemljišta dovode do spekulacija u gradovima.**

Renta predstavlja cenu zemljišta koja se formira na tržištu (delovanjem mehanizama ponude i tražnje i urbanističko-planskih indikatora kao korektivnih faktora), odnosno dohodak valorizovan svojinskim pravima na zemljištu. Ekonomska renta je ekstra prihod koji nastaje kao rezultat izuzetne lokacije zemljišta. Specifičan ekstra dohodak/nezarađeni dohodak ostvaruje vlasnik nepokretnosti bez rada, izdavanjem u zakup, kao efekat sinergije tržišnih i planskih mehanizama i svojinskih prava. Prema S. Zeković (2009a) u strukturi cene 1m² opremljenog zemljišta u gradovima do 5% čini vrednost poljoprivrednog zemljišta, 15-20% troškovi opremanja, 75-80% uvećana vrednost zemljišta – zemljišna ili gradska renta.

Usled odsustva relevantnih mehanizama zahvatanja uvećane vrednosti građevinskog zemljišta, u Srbiji su prisutne spekulacije u oblasti njegovih cena:

položaj zemljišta uz krupnu javnu infrastrukturu podiže njegovu vrednost 10 puta, javne odluke o planiranim namenama građevinskog zemljišta 10 puta, komunalno opremanje do 10 puta – ukupno 1000 puta (WB 2005). U promeni vrednosti zemljišta postoje tri praga: položaj u odnosu na centar grada, planske odluke kao osnova za privođenje nove namene, stepen infrastrukturne opremljenosti. Država i opštine gube potencijalna poreska sredstva u transakcijama sa građevinskim zemljištem, s obzirom da nema zahvatanja uvećane vrednosti zemljišta – zemljišne/gradske rente.

Harvey (2000) je identifikovao pet glavnih faktora efikasnosti upotrebe zemljišta: 1) pristupačnost, 2) ekonomije aglomeracije, 3) razvoj, 4) fizička obeležja i 5) tehnološki razvoj. Pristupačnost se povećava ako se smanjuju troškovi upotrebe prostora (npr. firme zahtevaju pristupačnost faktorima proizvodnje i tržištu). Stanovnici zahtevaju pristupačnost mestima rada, trgovini, školama, rekreativnim sadržajima. Pristupačnost je uslovljena saobraćajnom infrastrukturom i troškovima prevoza. Ekonomije aglomeracije doprinose nižim troškovima smeštaja privrednih, poslovnih i drugih sadržaja. Postoji nekoliko tipova ekonomija aglomeracije: ekonomija lokalizacije, urbane ekonomije, šoping eksternalije, ekonomija sinergije i dr. (Rodenburg and Nijkamp 2002: 6-8).

4.1. Faktori elastičnosti tražnje i ponude građevinskog zemljišta

Ponuda i tražnja građevinskog zemljišta u gradovima čine „dve strane jednog istog novčića“. Ključna pitanja u izučavanju ovih tržišnih-i-planskih mehanizama svode se na: 1) utvrđivanje obuhvata građevinskog zemljišta, 2) izučavanje kako prostorni sadržaji raznih aktivnosti, infrastruktura i druge javne politike mogu da utiču na planiranje i izgradnju i 3) definisanje zemljišta koje kroz efikasnu izgradnju može da obezbedi uslove za prihvatanje novog urbanog rasta putem urbane rekonstrukcije.

Bez procene tražnje za građevinskim zemljištem ne može se ni ponuda građevinskog zemljišta smatrati kompletnom i pouzdanom. Zbog toga bi planiranje korišćenja zemljišta u gradovima trebalo da bude u tesnoj korelaciji sa tržišnim snagama i funkcijski segmentiranom tražnjom za prostorom, uz planske odrednice kao korektiv. Izgradnja i razvoj građevinskog zemljišta je rezultat tržišnih transakcija usklađenih sa javnom regulacijom prostora, zbog čega lokalne gradske vlasti pokušavaju da predvide rast tražnje i da obezbede usluge za smeštaj raznih sadržaja i funkcija. Planiranje rasta i korišćenja zemljišta podrazumeva razne intervencije na tržištu zemljišta. Svaka (planska) intervencija treba da omogući bolji kvalitet urbanog prostora, zbog čega su potrebne i procene uticaja korišćenja zemljišta i procene uticaja tržišta na njegovo korišćenje. Svaka evaluacija javnih politika radi upravljanja rastom i kori-

šćenjem zemljišta mora da bude zasnovana na tržištu i na mikroekonomskim ciljevima (ponude i tražnje).

Osnovni faktori tražnje za zemljištem, pa tako i za njegovu vrednost i cenu, su:

1) *Stanje ekonomije, ekonomski prosperitet, privredno restrukturiranje, ne/zaposlenost, porast kupovne moći, ekonomska i finansijska kriza*, 2) *Kupovna moć* i raspoloživi prihod potencijalnih kupaca, 3) *Cena zemljišta* i mogućnosti zakupa, 4) *Cena i dostupnost izvora finansiranja* (visoka kamatna stopa smanjuje tražnju za zemljištem i zakup), 5) *Porast stanovništva*, starosna struktura, struktura domaćinstava, prirodni priraštaj, migracioni saldo i *socijalni faktori* utiču na tražnju za zemljištem, 6) *Planski faktori* su osnova za definisanje regulacionih parametara, pravila i rezervisanja zemljišta za pojedine namene, koje putem delovanja tržišnih mehanizama, specijalizovanih organizacija (privatne, javne, kombinovane) kupuju ili zakupljuju, opremaju, prodaju i daju pod zakup potencijalnim investitorima. *Planski faktori* su: a) *višefunkcijska zauzetost i pretežne namene* (vrednost zemljišta se povećava sa višim gustinama stanovanja, sa višim nivoom komunalne opremljenosti), b) *dostupnost javnim službama i javnom prevozu*, c) *promena namene ili planirana promena namene* (obično sa promenom manje efektivne i efikasne namene u više efikasnu namenu, npr. iz poljoprivredne u stambenu, iz stambene u industrijsku). Očekivanje budućeg zoniranja podstiče trend rasta vrednosti zemljišta, d) *zonska ograničenja* (vrednost zemljišta će rasti ukoliko u zoni ima manje zemljišta za određenu namenu nego što se predviđa), parametri efikasnijeg korišćenja zemljišta, e) *susedne namene i efekti* (pozitivan uticaj na rast tražnje – npr. izgradnja mosta, parka, zatvaranje saobraćaja u nekoj ulici i negativan – izgradnja prometne saobraćajnice, aerodroma ili fabrike može da utiče na smanjenje vrednosti zemljišta i tražnje), f) *fizička lepota i kvalitet prostora*, prirodne vrednosti pejzaža, ekološke pogodnosti, pogled, 7) *Ekonomska nestabilnost, inflacija i buduća inflacija, rast kapitala* (utiču na manju zainteresovanost i na više cene zemljišta), i 8) *Poreska politika i finansijski podsticaji*.

Faktori ponude građevinskog zemljišta su: 1) *Fizičke karakteristike* – kvalitet lokacije, komunalna opremljenost, blizina javnog prevoza, škola i parkova, pogodnosti i pristupačnost za trgovinu, prirodne vrednosti, položaj uz reku, planinu, odsustvo zagađenja, obrasci korišćenja zemljišta u susedstvu, konfiguracija terena i dr, 2) *Planski faktori*: a) gustina izgrađenosti, b) vremenska dimenzija „planske“ ponude, c) fleksibilnost u ponudi gradskog zemljišta, d) promena namene (iako ponuda ukupnog zemljišta može da bude fiksna, ponuda zemljišta za pojedinačnu namenu može da poveća transfer zemljišta iz drugih namena (npr. iz industrijskih u stambenu), e) planska regionalna, metropolska i lokalna teritorijalna konvergencija/divergencija, politika integralnog razvoja, urbana, komunalna politika, ekonomska regulacija komunal-

ne privrede, itd, 3) *Tržište/berza parcela* (ne/uređenih, ne/izgrađenih, grinfield/braunfield) – cena stambenih parcela može da se poveća u skladu sa povećanjem tražnje, što zavisi od veličine postojećeg tržišta parcela za prodaju i motiva vlasnika tih parcela, 4) *Spekulacije* (posebno u periodu opšte ekonomske krize koja ima snažan uticaj na ponudu građevinskog zemljišta i nekretnina). Neki akteri naglašavaju i pozitivnu ulogu spekulacija na tržištu građevinskog zemljišta, s obzirom da pomažu u primeni mehanizama cena kroz efikasnu distribuciju korišćenja lokacija i njihovo bolje korišćenje investiranjem sredstava i preuzimanjem rizika u njihovoj izgradnji i razvoju, 5) *Monopoli i restriktivna praksa* – ponuda građevinskog zemljišta može da bude uslovljena stepenom koncentracije vlasništva i/ili restriktivnim ugovorima između vlasnika, 6) *Cena izgradnje, opremanja i razvoja zemljišta* i očekivani profit preduzimača mogu da utiču na ponudu zemljišta, 7) *Administrativne procedure, dozvole, saglasnosti, odobrenja, teškoće i kašnjenja*, 8) *Porezi na zemljište* mogu potencijalno da obeshrabre kupce da drže ili poseduju veće površine zemljišta ili da ga iznose na tržište (kada su niski porezi), 9. *Kamatna stopa* – visoka kamatna stopa utiče na pad tražnje i cene zemljišta, kao i na povećanje troškova finansiranja razvoja. Visoke kamatne stope utiču i na smanjenje očekivanih renti od zakupa. Istovremeno, pozajmljivanje novca uz visoke kamate može da bude lukrativnije nego investiranje u nekretnine i dr.

4.2. Principi procene zemljišta

Postoji nekoliko ekonomskih načela koja se koriste u proceni vrednosti zemljišta na tržištu, među kojima su najvažniji sledeći principi:

Princip *supstitucije/zamene* – da vrednost imovine ima tendenciju da bude postavljena po ceni koju bi neko morao da plati da stekne kao uslovnu zamenu jednako poželjnu imovinu. Kupac ne bi trebalo da plati više za lokaciju nego što bi morao da plati za jednako poželjnu parcelu.

Princip *ponude i potražnje* uključuje da će vrednost parcele biti uvećana ako potražnja raste, a ponuda ostane ista. Vrednost parcele bi bila smanjena ako je potražnja smanjena. Zemljište je jedinstveno jer je ponuda fiksna; njegova vrednost varira direktno sa tražnjom.

Princip *iščekivanja ili predviđanja* polazi od pretpostavke da vrednosti zemljišta mogu da idu nagore ili nadole u očekivanju budućeg događaja ili buduće koristi ili štete.

Princip *usklađenosti* se zasniva na tome da će zemljište postići svoju maksimalnu vrednost kada se koristi na način koji je u skladu sa postojećim ekonomskim i socijalnim standardima u susedstvu.

4.3. *Pristupi koji se koriste za procenu vrednosti zemljišta/nepokretnosti*

Prvi korak u proceni zemljišta je određivanje najvišeg/intenzivnog i najboljeg/optimalnog korišćenja parcela. Kriterijumi koje intenzivno i najbolje korišćenje parcele moraju da ispunjavaju su: fizički moguće, pravno dozvoljeno, finansijski izvodljivo i prostorno maksimalno produktivno. U određivanju najviše/intenzivne i najbolje upotrebe mogu se raditi dve vrste analiza – ako se radi o neizgrađenim/upražnjenim lokacijama ili ne/razvijenim, sa predlozima za poboljšanja. To je na neki način pitanje vrednosti i odnosa tržišta i urbanističkog planiranja kao njegovog korektiva.

Postoje tri standardna (tradicionalna) pristupa za procenu tržišne vrednosti koji čine temelj za teoriju procena: troškovni pristup, pristup poređenja prodaje i prihodni pristup. Đurić (2009: 216) ukazuje da se u pojedinačnoj proceni nepokretnosti koriste troškovna metoda, komparativna metoda i metoda kapitalizacije dohotka (kao dinamička metoda).

1) *Troškovni pristup* je zasnovan na principu da kupac neće plaćati više nego što košta da proizvede „zamensku“ imovinu sa istim korišćenjem kao predmetna nekretnina. To je posebno primenjivo kada procena imovine uključuje relativno nova poboljšanja koja predstavljaju najviše i najbolje korišćenje zemljišta, ili kada se na parceli nalaze relativno jedinstvena ili specijalizovana poboljšanja za koja ne postoji uporediva nekretnina na tržištu.

2) *Pristup poređenja prodaje (komparativni ili tržišni)* koristi cene plaćene u stvarnim tržišnim transakcijama slične imovine radi procene vrednosti parcele. Ova tehnika procene je zavisna od korišćenja stvarno uporedive tržišne kategorije ili podataka o prodaji koji su se dogodili u blizini u periodu koji odražava tržišne uslove u odnosu na period procene. Ova metoda se može koristiti za procenu vrednosti zakupa. (Pristup se koristi, između ostalog, u odnosu na veličinu grada, položaj u suburbanom području, području koje se razvija, ruralnom području, sa jedne strane i prema različitim namenama – komercijalno poslovanje u centru, drugim zonama (diferencirano), industrija, stanovanje, komercijalni sadržaji, sa druge strane).

3) *Pristup kapitalizacije prihoda* (prinosni, prihodni) široko se primenjuje u procenjivanju nepokretnosti koja proizvodi prihode (npr. procena prihoda od rentiranja buduće izgradnje stana, uzimajući u obzir sve troškove održavanja, osiguranja, očekivane zarade). Očekivani sadašnji i budući neto poslovni prihod, kao i sva buduća vraćanja, diskontuju se na sadašnju vrednost kroz proces kapitalizacije. Ovaj pristup takođe se oslanja na tržišne podatke za uspostavljanje sadašnje vrednosti na tržištu i nivoa troškova da bi se došlo do očekivanog neto poslovnog prihoda.

Rezultujuće indikacije tri pristupa vrednostima nepokretnosti su u korelaciji u konačnoj proceni vrednosti parcele. Nije uvek moguće ili izvodljivo da

se koriste sva tri pristupa. Priroda imovine koja se procenjuje, obim, kvalitet i tip dostupnih podataka opredeljuju korišćenje svakog od tri pristupa.

4.4. *Specifične metode koje se koriste u proceni vrednosti zemljišta*

U procesu procene vrednosti zemljišta procenjuje se da se poseban korak postiže primenom komparacije prodaje ili tehnike kapitalizacije dohotka. Najpouzdaniji način da se proceni vrednost zemljišta je poređenje prodaje. Kada je mali broj prodaja na raspolaganju, ili kada vrednost utvrđena poređenjem prodaje zahteva dokazivanje, mogu se koristiti druge procedure za vrednovanje zemljišta, među kojima su najvažnije:

- *Poređenje prodaje/komparativna metoda* – prodaja sličnih, upražnjenih parcela se analizira, upoređuje i prilagođava radi indikacija vrednosti zemljišta koje se procenjuje;
- *Proporcionalni odnos* – odnosi se na standardnu parcelu i može se izraziti u procentima;
- *Zemljišna rezidualna tehnika* – pretpostavlja da je zemljište poboljšano do svoje najviše i najbolje upotrebe. Postoji niz varijeteta koji služe za ocenu vrednosti zemljišta, cena zemljišta (ekonomske i tržišne) i zemljišne/gradske rente, kao rezidualnog ostatka. Evropski gradovi sa dominacijom javnog vlasništva na zemljištu primenjuju metodu rezidualnih vrednosti u politici cena zemljišta – Residual value approach, Capitalized value approach, Comparative appraisal procedure;
- *Alokacija* – analizira se prodaja poboljšane imovine u vlasništvu, a plaćena cena se raspoređuje na zemljište i poboljšanja;
- *Ekstrakcija/izvođenje* – vrednost zemljišta se procenjuje oduzimanjem procenjene vrednosti poboljšanja od poznate prodajne cene imovine (slično republičkoj Uredbi);
- *Kapitalizacija osnovne zakupnine* – postupak se koristi kada se zemljište iznajmljuje i stope kapitalizacije su lako dostupne, kao i u dobro razvijenim područjima. Neto osnovna zakupnina – neto iznos za pravo na upotrebu i zauzimanje zemljišta se procenjuje i raspodeljuje stopom kapitalizacije zemljišta;
- *Razvojna raspodela* – ukupna vrednost neizgrađenog zemljišta se procenjuje kao da je zemljište izgrađeno. Troškovi razvoja, podsticajne cene i naknade se oduzimaju od procenjenih prihoda od prodaje, a projekcija neto prihoda se diskontuje procenom perioda potrebnog za tržišnu apsorpciju izgrađenih i razvijenih lokacija;
- *Bruto množilac iznajmljivanja/Gross Rent Multiplier (GRM)* za analizu tržišne cene za bilo koju nepokretnost. GRM nije tako precizan alat za procenu vrednosti, ali je koristan kao sredstvo za prvu brzu procenu

vrednosti. GRM može da ukaže na precenjene ili potcenjene cene nepokretnosti/imovine i na neku vrstu gipkosti u politici investiranja u zavisnosti od vremenskog toka. (GRM = Tržišna cena/Godišnji bruto prihod – zakupnina) i dr.

Sa procesom procene i razumevanjem pristupa vrednostima, prikladno je da se razmotre metode i procedure koje se koriste za analizu i tumačenje zemljišnih podataka. Izbor se zasniva na dostupnim podacima, njihovoj pouzdanosti i korisnosti u donošenju vrednosnih procena.

4.5. Instrumenti za zahvatanje uvećane vrednosti zemljišta/rente

Tržište građevinskog zemljišta u Srbiji je još nerazvijeno, kao i institucije, regulatorni mehanizmi i instrumenti, posebno finansiranje ovog zemljišta. U suštini, osnovni pristupi su administrativni.

Finansijski instrumenti su i dalje skoro isti kao pre nekoliko decenija, bez uvođenja hartija od vrednosti, bez instrumenata zahvatanja uvećane vrednosti građevinskog zemljišta (osim ideje uključivanja naknade za korišćenje građevinskog zemljišta u porez na imovinu), bez oporezivanja konverzije prava korišćenja u pravo svojine, kao i bez inoviranja poreske politike u ovoj oblasti.

U zemljama sa razvijenim tržištem građevinskog zemljišta, u evaluaciji i zahvatanju uvećane vrednosti građevinskog zemljišta/nepokretnosti primenjuje se više poreskih instrumenata: 1) Porez/naknada na uvećanu vrednost zemljišta/rentu zahvatanjem porasta vrednosti zbog ulaganja javnog sektora (land_value tax ili site valuation tax) je *ad valorem* porez (u skladu sa vrednošću), obično u visini diskontne stope 5-8%, iako npr. u Njujorku iznosi 9-13% tržišne vrednosti zemljišta/godišnje; 2) Porez na kapitalnu dobit od zemljišta i nepokretnosti/capital gains tax on land (35-39,6%, 42% u Južnoj Americi); 3) Porez na držanje neizgrađenog zemljišta (radi podsticaja korišćenja parcela i obeshrabrivanja spekulacija); 4) Porez na imovinu/property tax (može da obuhvati i zemljište); 5) Porez na dohodak (income tax); 6) Korporativni porez/corporative tax.

Pored poreskih i finansijskih instrumenata, važnu ulogu imaju i tradicionalni regulatorni mehanizmi urbanističkog planiranja: 1) Zonska pravila i propisi (urbanističko-tehnička, građevinska); 2) Instrumenti politike građevinskog zemljišta (naknade za uređenje, komunalna naknada, porez na imovinu i dr) sa cenovnim mehanizmom; 3) Granice urbanog/građevinskog područja; 4) Zeleni pojas, 5) Kupovina zemljišta i banke zemljišta, itd. (Evans 2004: 49-69).

U novijem periodu sve je veći značaj tzv. fleksibilnih instrumenata i mehanizama i prilagođenih postojećih pristupa u urbanističkom planiranju, upravljanju i implementaciji planskih odluka.

Prednosti poreza/naknade na uvećanu vrednost zemljišta/rentu (Zeković 2013: 65) su evidentne s obzirom da se radi o pravičnom i moralnom instrumentu kojim se zahvata deo zemljišne rente i nezarađenog prihoda korisnika/vlasnika zemljišta (za razliku od svih drugih poreza kojima se zahvataju i preraspoređuju zarađeni prihodi). Istovremeno, to je zamenski porez (za npr. prerez lokalnih samouprava, naknadu za uređenje građevinskog zemljišta, komunalne naknade i sl). Plaća se godišnje (kvartalno) po m² zemljišta na osnovu tržišne cene zemljišta, u zavisnosti od namene, dužine fronta parcele i dr. Primena ovog instrumenta stimuliše optimalnu alokaciju zemljišta u okviru urbanistički dozvoljene namene. U domaćim uslovima, ogromna neoporezovana zemljišna renta se javlja kao osnovni vid dekapitalizacije društvenih ulaganja; renta se najčešće reprodukuje hiperprodukcijom stanova, poslovnih objekata, spekulacijama sa parcelama. Zahvatanje uvećane vrednosti zemljišta umanjuje spekulativne zemljišne interese i smanjuje količinu imobilisanog kapitala (potrebnijeg za produktivna ulaganja) i smanjuje rizik od naglih skokova cena zemljišta. Primena instrumenta poreza/naknada za zahvatanje uvećane vrednosti zemljišta na ravnopravnoj osnovi izjednačava sve oblike vlasništva zemljišta s obzirom da se najveći deo uvećane vrednosti zemljišta (rente) vraća društvu/zajednici, dok vlasnik zadržava deo koji je rezultat njegovog rada. Ovaj porez/naknada ne može se utajiti, dok su šanse za korupciju minimalne. Primena instrumenta je jednostavna i jeftina i zahteva prethodnu strategiju implementacije. Njegova efikasna praktična primena dokazana je npr. u Hong Kongu, gde je ovaj porez činio 35% fiskalnih prihoda (sa javnim vlasništvom nad zemljištem, sa znatnim brojem stanova na lizing), u Danskoj i dr.

Zaključne ocene

Konstatuje se da je izostanak socijalnog, političkog i profesionalnog dijaloga o sistemu i politici građevinskog zemljišta doprineo da Zakon o planiranju i izgradnji propisuje regulatorni okvir za ovu oblast, iako nije *sui generis* za regulisanje pitanja imovine i pravnog osnova za vlasničku transformaciju (tzv. konverzijom prava korišćenja u pravo svojine).

Sistem građevinskog zemljišta, politika, instrumenti, planiranje, upravljanje, mere, mehanizmi, standardi, evaluacije, praćenje, nadzor i kontrola, nisu usklađeni sa tranzicijskim reformama.

Ocenjuje se da je evidentno mnogo upliva države u određivanje naknada za konverziju prava korišćenja u pravo svojine zemljišta uz naknadu. Od 2009. do maja 2013. godine, Vlada RS je preko Ministarstva finansija i Poreske uprave, tj. veštaka, određivala „tržišnu vrednost zemljišta“, umanjena cene, pri tome ne razlikujući vrednost zemljišta od tržišne cene zemljišta, tj. „kvazi-

tržišne“. Ukazuje se da su izostali transparentni i efektivni pristupi i metode evaluacije građevinskog zemljišta i nepokretnosti, posebno metode masovne procene nepokretnosti. Ovdje naglašavamo jednu od zakonskih novina o proceni tržišne vrednosti nepokretnosti koja se čini neprihvatljivom sa stanovišta teorije evaluacije i stvarnih tržišnih mehanizama i finansijskih transakcija u praksi. Naime, prema zakonu, direktoru RGZ se daje ovlašćenje za donošenje podzakonskih akata koji propisuju kriterijume, postupak, način i metodologiju za procenu vrednosti nepokretnosti, dok se RGZ ovlašćuje da obavlja procenu i vođenje vrednosti nepokretnosti.

Ocenjuje se da su u oblasti procena vrednosti građevinskog zemljišta prisutni i sledeći problemi: a) nedostatak kadra i institucija koje se bave poslovima sa građevinskim zemljištem – planiranje, procene, evaluacije, monitoring, upravljanje, menadžment, kontrola, kao i nedostatak koordinacije u institucionalnoj saradnji (plansko-urbanistička služba, fiskalna služba, katastar, imovinsko-pravna služba, statistika....); b) slaba dostupnost sistemskih podataka o javnoj svojini, evaluaciji vrednosti nepokretnosti u javnoj svojini; c) izostanak javno dostupnih opštih podataka o ukupnom, javnom i privatnom građevinskom zemljištu, izgrađenom i neizgrađenom građevinskom zemljištu na nivou opština i gradova; d) odsustvo transparentnih indikatora o građevinskom zemljištu; e) odsustvo procena obima i stratifikovanosti tražnje za zemljištem i objektima raznih namena (inter/nacionalne, regionalne, lokalne, sektorske), vremenske i teritorijalne distribucije tražnje, platežne moći korisnika/investitora, kao ni elastičnosti ponude građevinskog zemljišta.

U Srbiji nisu utvrđena relevantna regulatorna pravila za vrednovanje nepokretnosti, zbog čega se preporučuje uvođenje: pravnih principa (*superficies solo cedit* ili ne); ekonomskih principa (supstitucije, ponude i tražnje, iščekivanja ili predviđanja, usklađenosti i dr); faktora od značaja za vrednost nepokretnosti (fizički, tržišno-ekonomski, pravni, socijalni, politički, prostorno/urbanistički); pristupa vrednovanja (troškovni, komparativni/tržišni, prinosni/kapitalizacija i dr); metoda vrednovanja (mnoštvo metoda, naročito razlikovanje primene metode za masovnu procenu vrednosti); tržišnih mehanizama, institucija i instrumenata za evaluaciju vrednosti nepokretnosti (građevinsko zemljište). Predlog Zakona o uređenju prostora i izgradnji (2013) sugeriše da bi opštinske komisije trebalo da određuju orijentacione vrednosti nepokretnosti (na osnovu podataka evidencije cena iz kupoprodajnih ugovora, iz sudova) ne nudeći nijedan od predloženih elemenata za evaluaciju nepokretnosti. Postojeći regulatorni okvir procena vrednosti nepokretnosti ne uzima u obzir navedene činjenice, zbog čega se može pretpostaviti da se radi o nerazumevanju i neodrživom odnosu prema veoma složenoj oblasti procena tržišne vrednosti nepokretnosti, koje su od opšteg interesa za Srbiju.

Zaključuje se da je u oblasti procena vrednosti građevinskog zemljišta potrebno uvođenje novih principa, pristupa i metoda evaluacije (prema kriterijumu: fizički moguće, pravno dozvoljeno, finansijski izvodljivo, socioekonomski i ekološki opravdano, prostorno maksimalno produktivno), kao i instrumenta za izuzimanje uvećane vrednosti građevinskog zemljišta.

Literatura:

- Đurić, Z. 2009. *Metode procene vrednosti nekretnina*. Beograd.
- Evans, A. 2004. *Economics and Land Use Planning*. Blackwell Publishing.
- Harvey, J. 2000. *Urban Land Economics*. London: McMillan Press Ltd.
- Nedović-Budić, Z., S. Zeković i M. Vujošević. 2012. Land Privatization and Management in Serbia – Policy in Limbo. *Journal of Architectural and Planning Research*, 29:4: 306-317.
- Reinhart, C. and K. Rogoff. 2009. *This time is different – Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton; Oxford: Princeton University Press.
- Rodenburg, C. and P. Nijkamp. 2002. Evaluation of multifunctional land use: design and application of policy criteria. *Serie Research Memoranda*, No 28: 6-8.
- Uredba o uslovima, kriterijumima i načinu ostvarivanja prava na konverziju prava korišćenja u pravo svojine uz naknadu, kao i o načinu određivanja tržišne vrednosti građevinskog zemljišta i visine naknade po osnovu konverzije prava korišćenja u pravo svojine uz naknadu. 2011. *Sl. glasnik RS*, br. 67/11.
- Uredba o uslovima i načinu pod kojima lokalna samouprava može da otuđi ili da u zakup građevinsko zemljište po ceni, manjoj od tržišne cene, odnosno zakupnine ili bez naknade. 2010/2011. *Sl. glasnik RS*, br. 13/10, br. 054/11.
- Vujošević, M., S. Zeković i T. Maričić. 2010. *Postsocijalistička tranzicija u Srbiji i teritorijalni kapital Srbije. Stanje, neki budući izgledi i predvidljivi scenariji*, Posebna izdanja 62. Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije.
- World Bank. 2005. *Serbia investment climate assessment*. World Bank, Finance and Private Sector Development Unit, Europe and Central Asia Region.
- Zakon o planiranju i izgradnji. 2009/2010/2011. *Sl. glasnik RS*, br. 72/09, br. 81/09, br. 64/10, br. 24/11.
- Zakon o državnom premeru i katastru. 2009/2010. *Sl. glasnik RS*, br. 72/09, br. 18/10.

- Zeković, S. 2009a. Reform Framework for Urban Land Management in Serbia in the Period of Transition. *International Conference on Urban, Regional Planning and Transportation, URPT'09*. 24-26. WASET, Volume 54. 460-467. Paris, France.
- Zeković, S. 2009b. Possibilities for transformation of the urban land management in Serbia. *Spatium*, No 19: 15-19.
- Zeković, S. 2013. Smernice i preporuke za usaglašavanje finansiranja komunalnog opremanja građevinskog zemljišta, komunalne privrede i lokalnih javnih finansija u Srbiji. U *Finansiranje komunalnog opremanja građevinskog zemljišta u lokalnim samoupravama Hrvatske, Slovenije, Crne Gore i Nemačke: iskustva i preporuke za Srbiju*. 65-68. Beograd: SKGO.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

332.14(497.11)(082)
316.334.56(497.11)(082)

STRUKTURNI i delatni potencijal lokalnog
razvoja / priredila Mina Petrović. - Beograd :
Sociološko udruženje Srbije i Crne Gore : Filozofski fakultet,
Institut za sociološka istraživanja, 2014 (Beograd :
Čigoja štampa). - graf. prikazi, tabele. - 254 str. ; 25 cm

“..radovi saopštени na konferenciji Strukturni i delatni
potencijal lokalnog razvoja, održane 13. decembra, 2013. godine,
u organizaciji Instituta za sociološka istraživanja (ISI) Filozofskog
fakulteta Univerziteta u Beogradu, a u sklopu projekta Teritorijalni
kapital u Srbiji: strukturni i delatni potencijal lokalnog razvoja...” -->
predgovor. - Tiraž 100. - Napomene i bibliografske reference
uz tekst. - Bibliografija uz svaki rad. - Abstracts.

ISBN 978-86-918053-1-9 (SUSC)

1. Петровић, Мина [приређивач, сакупљач]
а) Регионални развој - Србија - Зборници
б) Градови - Развој - Србија -
Зборници