



Centar za liberalno-demokratske studije

Center for Liberal-Democratic Studies

**Борис Беговић
Бошко Мијатовић
Марко Пауновић**

**РЕФОРМА ФИНАНСИРАЊА
ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА**

Београд, 2006.

Ову публикацију је омогућила великодушна подршка Иницијативе за локалну самоуправу и реформу јавне управе Фонда за отворено друштво из Будимпеште (*OSI/LGI*) и *USAID/RSC/Budapest, U.S. Agency for International Development* у складу са одредбама уговора 194-A-00-03-00106-00. Ставови овде изнети су искључиво ставови аутора и не представљају нужно ставове *OSI/LGI* или/и ставове *U.S. Agency for International Development*.

Садржај

Резиме	5
1. Увод	9
2. Законодавни оквир	10
2.1 Оцена законодавног оквира	13
2.2 Значај накнаде за коришћење грађ. земљишта и оцена функционисања	13
2.3 Значај накнаде за уређење грађ. земљишта и оцена функционисања	16
3. Приказ решења по јединицама локалне самоуправе	19
3.1. Београд	19
3.1.1. Финансирање	19
3.1.2. Организовање	21
3.2. Суботица	23
3.2.1. Финансирање	23
3.2.2. Организовање	25
3.3. Крагујевац	26
3.3.2. Финансирање	26
3.2.2. Организовање	27
3.4. Параћин	28
3.4.2. Финансирање	28
3.2.2. Организовање	28
3.5. Смедерево	30
3.5.1. Финансирање	30
3.2.2. Организовање	31
4. Оцена ефеката постојећег система грађевинског земљишта	31
5. Неколико предлога	36

Резиме

1. Законодавни оквир у погледу финансирања грађевинског земљишта је веома лош. Пре свега, важећи Устав Србије не допушта приватну својину над грађевинским земљиштем. Такође, Устав не познаје локалну јавну својину, а Закон о средствима у својини Републике експлицитно наводи да је сва својина коју користе органи локалне самоуправе власништво Републике Србије. Модел који је наслеђен од претходног режима, а до сада није претрпео суштинске промене се заснива на следећим елементима:

- монопол јавне (државне-републичке) својине над грађевинским земљиштем
- непостојање тржишта грађевинског земљишта
- административна алокација земљишта
- дискреционе одлуке државних службеника
- накнаде као парафискални механизми за прибављање локалних прихода

2. Накнада за коришћење грађевинског земљишта, као и накнада за уређење грађевинског земљишта, као најважнији извори финансирања грађевинског земљишта имају концепцијских проблема и потпуно су неадекватне и неприлагођене савременој тржишној привреди.

3. Стандардни критеријуми који су користе за обрачун накнада (локација, намена, величина објекта) само делимично имају оправдање. Из примењених критеријума и начина обрачуна обе накнаде се може видети да је прави циљ оптеретити вредност земљишта.

4. Локалне самоуправе у Србији примењују веома различите методе обрачуна и наплате накнада за коришћење и уређење грађевинског земљишта. Примењени методи обрачуна наплате за коришћење грађевинског земљишта углавном веома дискриминишу комерцијалне и услужне активности у корист производних активности, а такође се пословне активности генерално много више оптерећују него становање.

5. Јединице локалне самоуправе анализирани о овој студији су основале специјализована јавна предузећа за управљање грађевинским земљиштем. Иако су формално јавна предузећа, ове организације, као индиректни буџетски корисници немају самосталност у свом пословању.

6. Један од чинилаца неефикасности коришћења земљишта јављају се и социјално политички критеријуми приликом додељивања права коришћења и одређивања и наплате накнада за коришћење. Наиме, као и свака државна делатност, тако се и располагање државним земљиштем у демократском друштву у транзицији неминовно политизује, тј. одлучивање о њему почиње, поред економских и финансијских мотива, да добија и политичке: ко неком одлуком добија, а ко губи, какав ће ефекат нека одлука имати на политички рејтинг власти, какви су интереси коалиционих партнера, како ће гласачи примити одлуку и слично.

7. У најбољем случају, уколико се у плану имају релативно велике промене, неопходно је што пре обавити приватизацију грађевинског земљишта и укинути накнаду за коришћење грађевинског земљишта, односно инкорпорирати је у порез на имовину. До недавно, један од разлога за бојазан код представника локалне самоуправе да се накнада и порез на имовину интегришу је чињеница да је накнада представљала сигуран изворни приход локалне самоуправе, а порез на имовину уступљени приход Републике. Међутим пошто је усвојен нови Закон о финансирању локалне самоуправе извесно је да разлози за ту бојазан више не постоје. Такође, чињеница да ће општине и градови морати да дефинишу пореску стопу представља одличну прилику да се накнада интегрише у порез на имовину и заједно обрачунава и наплаћује.

8. Треба да се пређе са до сада коришћене, административно утврђиване основице за плаћање пореза на имовину и накнаде за коришћење грађевинског земљишта на тржишно одређену пореску основицу коришћењем компјутеризованих економетријских модела, што би значајно смањило трошкове администрирања, повећало фискалне приходе, а и резултирало би у праведнијој расподели пореског оптерећења, будући да би порез зависио од тржишне цене, а не од дискриминаторних одлука административних органа. Такође, услед добро аргументованог теоријског налаза да порези на имовину (а нарочито на земљиште), у односу на остале видове опорезивања (приход, промет, профит) у много мањој мери доводе до стварања алокативног губитка (*dead weight loss*), повећање прихода од пореза на имовину и симултано смањивање неког од осталих пореза би имало значајне позитивне ефекте на економску ефикасност.

9. Интеграција пореза на имовину и накнаде за коришћење грађевинског земљишта би могла да се изведе на неколико начина. Први начин би подразумевао укидање накнаде изменом одговарајућих закона (Закон о планирању и изградњи и нови Закон о финансирању локалне самоуправе), с тим што би и одговарајућа максимална стопа пореза на имовину била адекватно повећана. Други начин би била измена два наведена закона, али тако да се накнада дефинише *ad valorem* (као проценат тржишне цене). Трећи и чини се најлошији начин би био да се општинама остави да самостално дефинишу да ли ће и како интегрисати накнаду и порез на имовину.

10. Препреке интеграцији накнаде и пореза су првенствено политичке природе. Порез на имовину је релативно непопуларан порез, будући да је директан (порески обвезници су у пуној мери свесни износа пореза који плаћају) а и онемогућава у оволикој мери дискриминацију правних у односу на физичка лица. Пракса дискриминације правних у односу на физичка лица је политички свакако популарнија, будући да правна лица не гласају.

11. Уколико општине, из било ког разлога не желе да интегришу порез на имовину и накнаду, треба да размотре следећих неколико предлога:

- прекинути са праксом дискриминације услужних и комерцијалних активности у односу на производне;
- повећати број зона, нарочито у Београду;

- користити исту класификацију зона за обрачун обе накнаде и пореза на имовину, како би могао да се користи јединствени регистар што би довело да смањивања трошкова одржавања 2 или 3 базе података;
- усагласити критеријуме за обрачун накнада и пореза на имовину;
- укључити накнаду за коришћење земљишта у систем обједињене наплате, ако постоји;
- почети са припремом и имплементацијом дугорочнијих планова, будући да се сада у пракси праве само једногодишњи;

12. Што се тиче нивоа Републике, требало би у Закон о финансирању локалне самоуправе укључити и одредбу која би прецизирала распон накнаде за коришћење грађевинског земљишта и онемогућила претерану дискриминацију. Потенцијално, општина или град могу да уведу посебну групу делатности, у којој би се налазила само једна делатност (а можда и само једна фирма) и утврде износ накнаде који би био много већи него за било коју другу делатност. Држава Србија има интерес да спречи такво понашање локалних заједница и у том смислу треба инвеститорима да гарантује одређени ниво правне сигурности.

13. Што се тиче уређивања грађевинског земљишта, садашњи систем, у коме су у опремање земљишта укључене дирекције, са једне, и јавна комунална предузећа, са друге стране, је непотребно компликован и нетранспарентан. Такође, овакав систем ће постати и у великој мери бесмислен када се приватизује грађевинско земљиште.

14. Опремање земљишта обухвата две врсте радова, са различитим економским карактером – неки од њих представљају јавна, а неки приватна добра. Што се тиче приватних добара (у економском смислу), као што су водовод, канализација, гасовод и слично, инвеститор треба да услове и цену утврђује у директном односу са јавним комуналним или неким другим предузећем задуженим за пружање тог добра. Дирекције (или сличне организације) треба да буду задужене (и финансиране за то из градског/општинског буџета), за опремање локација искључиво локалним јавним добрима – атмосферском канализацијом, путевима и тротоаром. Накнада би се тада плаћала у мањој мери, односно искључиво за покривање просечних трошкова опремања јавним добрима. Такође, будући да јавна комунална предузећа имају монопол на пружање услуга опремања земљишта и прикључка на своју мрежу, неопходно би било регулисати максималне цене по којима пружају те услуге.

15. У погледу будућности дирекција и сличних организација, може се рећи да им је, на средњи рок, перспектива доста добра. С обзиром на то да се, по усвајању новог Устава, очекује приватизација и денационализација грађевинског земљишта, дирекције представљају природан избор за обављање једног дела процеса приватизације, будући да добро познају локалне прилике, углавном поседују техничка знања, а понекад и искуства у обављању сличних послова. Потребно је објединити ресурсе који постоје у овим дирекцијама, са искуством и знањем запослених у Агенцији за приватизацију Републике Србије, како би процес добро функционисао.

Међутим, поставља се питање каква је будућност дирекција након приватизације земљишта, односно на дуги рок. Тада се једноставно не види сврха опремања приватног земљишта приватним добрима од стране државног предузећа, с обзиром на то да ће власник, уз поштовање урбанистичких захтева, моћи да опрема своје земљиште приватним добрима и преноси власништво над њиме. Дирекције, као индиректни буџетски корисници, ни сада нису заиста јавна предузећа. Може се очекивати да ће се тенденција одузимања самосталности наставити и да ће дирекције прерасти у агенције или неки сличан државни орган на локалном нивоу. Као што је раније поменуто, вероватно ће дирекције у име локалне самоуправе и тада обављати финансирање опремања локација локалним јавним добрима, али ће тај посао бити значајно мањег обима него данас. Такође, дирекције (или државни орган сличних надлежности) ће наставити са пружањем неких од услуга које и сада пружају, а које неће претрпети значајне промене приватизацијом земљишта, попут финансирања одржавања путева, одржавања зграда, јавне расвете и слично, у име локалне самоуправе.

1. Увод

Локалне самоуправе у Србији се суочавају са озбиљним проблемима у погледу развоја и спровођења земљишне политике, као и у погледу финансирања одржавања и развоја комуналне инфраструктуре. Већи градови, попут Београда, прикупљају значајна средства од накнада за коришћење и уређење грађевинског земљишта, али начин на који се та средства прикупљају и користе није опште познат. Зоне и висина накнада се често одређују на потпуно арбитран и нетранспарентан начин, уз постојање значајне дискриминације између корисника. Такође, нејасан и неодређен законодавни оквир је довео до веома разнолике праксе у општинама у Србији, тако да се јавила потреба да се различити механизми процене и предложи одређене измене.

У блиској будућности ће овај систем неизбежно доживети значајне промене. Прво, може се очекивати да ће доћи до приватизације грађевинског земљишта. То ће многе од коришћених решења учинити излишним. Друго, порез на имовину ће постати значајан приход локалне самоуправе што ће довести до већег ослањања локалних самоуправа на традиционалне изворе прихода (порезе) и до полаког одумирања различитих накнада, као квазипореских инструмената.

Имајући у виду значај земљишта као ресурса неопходног за динамичан привредни развој, може се закључити да је политика грађевинског земљишта једна од области у којој су реформе у Србији заиста нужне. Иако је део проблема везан за доношење новог Устава, чини се да се много тога може урадити и у садашњем уставном оквиру како би се систем учинио транспарентнијим, правичнијим и ефикаснијим.

У том смислу, ова студија за циљ има следеће:

- да анализира и оцени постојећи правни оквир у коме у погледу финансија делују локалне самоуправе;
- да анализира и оцени специфична решења у 5 локалних самоуправа у Србији;
- да понуди препоруке, како у погледу концепцијских, тако и по питању техничких проблема у функционисању система.

Студија која следи има четири дела. У првом делу се даје основни уставно-правни оквир за локално формулисање земљишне политике, као и његова оцена, са аспекта логичности и економске ефикасности. У другом делу се даје приказ специфичних решења до којих је дошло пет јединица локалне самоуправе (Београд, Суботица, Крагујевац, Параћин и Смедерево). У трећем делу се даје оцена ефеката постојећег система, посебно имајући у виду праксу из пет наведених примера. Последњи, четврти део даје неколико конкретних препорука.

2. Законодавни оквир

Уставом Србије (члановима 69, 114. и 115.) је предвиђено да општине и градови у Србији имају буџете у којима се исказују сви њихови приходи и расходи, као и да се средства буџета обезбеђују се из пореза и других законом утврђених јавних и осталих прихода. Такође је предвиђено да општине статутом уреде послове, организацију и рад органа општине, као и друга питања од интереса за општину. Чланом 60 Устава, предвиђено је да су природна богатства и добра у општој употреби, као добра од општег интереса, и градско грађевинско земљиште искључиво у државној или друштвеној својини. Такође, једна од одредаба која суштински ограничава надлежности локалне самоуправе везана је за Закон о средствима у својини Републике Србије, из 1995. године, којим је предвиђено да су сва средства која су стекли, односно која стекну органи и организације јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе средства у својини Републике Србије.

Законом о јавним приходима и расходима (члан 25) је прописано да за финансирање јавних расхода буџету општине, града, односно граду Београду припадају јавни приходи и то:

1. Порези: део пореза на доходак грађана, порез на имовину, порез на наслеђе и поклоне, порез на пренос апсолутних права;
2. Таксе: локалне комуналне таксе, општинске административне таксе и боравишна такса;
3. Остали приходи: накнаде за коришћење грађевинског земљишта, за изградњу, одржавање и коришћење локалних путева и улица и других јавних објеката од општинског значаја, за заштиту животне средине, као и други јавни приходи.

Међутим Законом о локалној самоуправи (члан 78) је такође прописано који су изворни приходи јединица локалне самоуправе. Предвиђени су:

- 1) општинске административне таксе;
- 2) локалне комуналне таксе;
- 3) боравишна такса;
- 4) накнада за коришћење грађевинског земљишта;
- 5) накнада за уређивање грађевинског земљишта;
- 6) накнада за коришћење природног лековитог фактора;
- 7) накнада за заштиту и унапређење животне средине;
- 8) приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности у државној својини које користи јединица локалне самоуправе, установа и друга организација чији је оснивач јединица локалне самоуправе;
- 9) приходи од продаје покретних ствари у државној својини које користи јединица локалне самоуправе, установа и друга организација чији је оснивач јединица локалне самоуправе;
- 10) приходи од концесионе накнаде за обављање комуналних делатности и прихода од других концесионих послова које јединица локалне самоуправе закључи у складу са законом;

- 11) приходи од камата на средства јединице локалне самоуправе;
- 12) новчане казне изречене у прекршајном поступку за прекршаје прописане актом скупштине општине, као и одузета имовинска корист у том поступку;
- 13) приходи које својом делатношћу остваре општински органи, службе и организације;
- 14) самодопринос уведен за територију општине;
- 15) приходи по основу донација;
- 16) други локални јавни приходи утврђени законом.

Предлог Закона о финансирању локалне самоуправе који је Влада недавно проследила Скупштини Србије такође дефинише и набраја изворне приходе јединица локалне самоуправе, али у нешто другачијем облику, будући да се уводи порез на имовину као изворни приход локалне самоуправе, а на списку изворних прихода се не налази накнада за коришћење природног лековитог фактора..

Оно што је од интереса за ову студију је пре свега третман грађевинског земљишта, располагање њиме, финансирање његовог припремања и опремања, као и наплата прихода које су везане за њега. Законом о планирању о изградњи (чл. 73), прописано је да се грађевинским земљиштем сматра оно земљиште на којем су изграђени објекти и земљиште које служи редовној употреби тих објеката, као и земљиште које је, у складу са законом, одговарајућим планом предвиђено за изградњу и редовно коришћење објеката. Према Закону о планирању и изградњи, грађевинско земљиште може бити јавно грађевинско земљиште или остало грађевинско земљиште. Суштина увођења концепција јавног и осталог грађевинског земљишта је било заобилажење уставног ограничења о којем је раније било речи. Будући да се остало земљиште не помиње у Уставу, па самим тим ни обавезност државне својине над њиме, намера је била да се на тај начин омогући приватизација грађевинског земљишта. Ефекти су до сада, чини се веома ограничени. Могућност да се конкретна приватизација оцени неуставном представља значајну препреку отпочињању приватизације. Међутим, интересантно је да три године након доношења овог закона нико није покренуо оцену уставности овог закона пред Уставним судом.

Јавним грађевинским земљиштем се сматра грађевинско земљиште на којем су изграђени јавни објекти од општег интереса и јавне површине или се планира изградња таквих објеката. Јавно грађевинско земљиште може бити уређено и неуређено, изграђено и неизграђено. Општина уређује јавно грађевинско земљиште и стара се о његовом коришћењу према намени предвиђеној планом. Уређивање јавног грађевинског земљишта обухвата његово припремање и опремање.

Законом је предвиђена и могућност да општина, ради обезбеђивања услова за уређивање, коришћење, унапређивање и заштиту грађевинског земљишта, може да оснује предузеће које ће се тиме бавити, а постоји могућност и да општина вршење ових послова обезбеди на други начин. Начин на који ће општина обављати ове функције дефинише се статутом општине.

Предвиђено је да се финансирање уређивања грађевинског земљишта обезбеђује из средстава остварених од:

- 1) закупнине за грађевинско земљиште;
- 2) накнаде за уређивање грађевинског земљишта;
- 3) накнаде за коришћење грађевинског земљишта;
- 4) других извора у складу са законом.

Средства од накнада за уређивање и коришћење грађевинског земљишта користе се за уређивање грађевинског земљишта и за изградњу и одржавање објеката комуналне инфраструктуре. Накнаду за уређивање грађевинског земљишта плаћа инвеститор. Висина накнаде за уређивање грађевинског земљишта утврђује се уговором који са инвеститором закључују општина, односно овлашћено предузеће, а на основу критеријума и мерила које утврђује општина. Уговором се уређују међусобни односи у погледу уређивања грађевинског земљишта, висина накнаде за уређивање грађевинског земљишта, динамика плаћања накнаде, као и обим, структура и рокови за извођење радова на уређивању земљишта.

Накнаду за коришћење изграђеног јавног грађевинског земљишта и осталог грађевинског земљишта у државној својини плаћа власник објекта. Висина накнаде за коришћење грађевинског земљишта, утврђује се у зависности од обима и степена уређености земљишта, највећег планом дозвољеног индекса изграђености, његовог положаја у насељу, опремљености земљишта објектима друштвеног стандарда, саобраћајне повезаности земљишта са локалним, односно градским центром, радним зонама и другим садржајима у насељу, односно погодностима које земљиште има за кориснике. Ближе критеријуме, мерила, висину, начин и рокове плаћања ове накнаде прописује општина, односно град. Принудна наплата ове накнаде врши се по прописима којима се уређује порески поступак и пореска администрација. Интересантно је приметити да Закон не предвиђа дискриминацију одређених привредних делатности, мада општине такву врсту дискриминације обилато користе.

Накнада за коришћење осталог грађевинског земљишта које није у државној својини плаћа се ако је то земљиште средствима општине, односно другим средствима у државној својини опремљено основним објектима комуналне инфраструктуре (електрична мрежа, водовод, приступни пут и сл.).

Закон о планирању и изградњи предвиђа (у намери да заобиђе уставно ограничење у погледу својине) да је остало грађевинско земљиште сво изграђено земљиште, а које није одређено као јавно грађевинско земљиште. Предвиђено је да се општина стара о рационалном коришћењу осталог грађевинског земљишта и може донети програм уређивања тог земљишта. Остало грађевинско земљиште општина може да прибавља, уређује, даје у закуп или отуђује, у складу са законом. Остало неизграђено грађевинско земљиште у државној својини може се дати у закуп, ради изградње, јавним надметањем или прикупљањем понуда јавним огласом.

1.1 Оцена законодавног оквира

Генерално, може се рећи да је законодавни оквир прилично лош у погледу финансирања изградње у јединицама локалне самоуправе, као и по питању управљања грађевинским земљиштем. Пре свега, као што смо навели, важећи Устав Србије не допушта приватну својину над градским земљиштем, иако Закон уводи категорију земљишта којом се заобилази уставно ограничење. Поред тога, Устав не познаје локалну јавну својину, а Закон о средствима у својини Републике експлицитно наводи да је сва својина коју користе органи локалне самоуправе власништво Републике Србије. Срећом, одредбе овог Закона се не примењују доследно тако да ефективно земљиштем управљају локалне самоуправе. Већ ове основне и најопштије одредбе сугеришу да је ефикасно и ефективно управљање грађевинским земљиштем практично немогуће.

Модел који је наслеђен од претходног режима, а до сада није претрпео суштинске промене се заснива на следећим елементима:

- монопол јавне (државне-републичке) својине над грађевинским земљиштем
- непостојање тржишта грађевинског земљишта¹
- административна алокација земљишта
- дискреционе одлуке државних службеника
- накнаде као парафискални механизми за прибављање локалних прихода

Постојећи модел, иако лош, је ипак логички конзистентан. Будући да не постоји приватна својина над земљиштем, не постоји ни могућност да се развије тржиште. Такође, у таквим условима се грађевинско земљиште може алоцирати искључиво административним путем, а и немогуће је користити порезе као механизам прикупљања прихода јер не постоји приватна својина. Зато локалне самоуправе и користе накнаде као замену за порезе.

1.2 Значај накнаде за коришћење грађевинског земљишта и оцена функционисања

Приход локалних заједница од накнаде за коришћење грађевинског земљишта био је 5,5 милијарди динара у 2005. години (око 70 милиона евра). Значи, приход од ове накнаде представља важан извор прихода локалних заједница, а посебно градова у Србији, који располажу највреднијим земљиштем и некретнинама. Овоме би требало додати приходе од закупнине за коришћење грађевинског земљишта, који је у 2005. години изнео 869 милиона динара, тако да је укупан приход од ових двају сличних дажбина достигао 6.408 милиона, што је 6,3% укупних прихода локалних заједница.

Закон о планирању и изградњи, како је наведено, није прописао критеријуме за установљавање висине накнаде за коришћење градског земљишта, него је то препустио општинама, односно градовима. Стога у Србији владају приличне разлике у погледу

¹ Постоји само имплицитно тржиште грађевинског земљишта путем слободног промета некретнина.

метода на који се одређују сви релевантни чиниоци – од основице, преко ослобођења до висине накнаде.

Стандардни основни критеријуми при одређивању висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта су:

1. површина изграђеног објекта,
2. локација земљишта/објекта и
3. намена изграђеног објекта.

Приметимо одмах да се накнада обично не плаћа према површини предметног земљишта, већ према површини на њему изграђеног објекта. Наизглед, ово је погрешан приступ пошто се не заснива на површини земљишта које корисник користи, па да се њиме у потпуности негира сама суштина концепције накнаде за коришћење земљишта и на заобилазан начин уводи други, додатни порез на имовину.

Поменути приступ, међутим, има свог оправдања. Јер, вредност земљишта директно је сразмерна намени и (дозвољеној) површини објекта који је на њему изграђен. Свакако да је већа вредност земљишта на коме је изграђен или се може изградити солитер него на коме је подигнута индивидуална стамбена зграда, будући да корисник/власник не ужива право слободне градње, већ је ограничен регулационим планом који уобичајено прописује највећу спратност и површину објекта на датој парцели. Сходно томе, вредност земљишта, и на слободном тржишту, директно зависи од урбанистичких услова, односно од намене и површине планираног или постојећег објекта, па је вредност парцеле на којој је предвиђена индивидуална стамбена изградња знатно мања него парцеле на којој је предвиђена изградња објекта колективног становања. Самим тим, површина изграђеног објекта важан је фактор вредности земљишта на коме се налази и природно је да буде унета у критеријуме за одређивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта.

Међутим, неповољна последица метода одређивања накнаде према површини изграђеног објекта а не према површини коришћеног земљишта јесте потенцијална дестимулација рационалног коришћења земљишта, пошто ниску накнаду плаћа онај ко нерационално користи земљиште. Другим речима, када ниску накнаду плаћа онај ко на великој површини земљишта поседује мали објект, па чак и онда када је земљиште у центру града, тј. највредније, онда се о рационалном газдовању градским земљиштем тешко да може бити говора.

Што се локације као критеријума тиче она прво мери фактор локационих погодности, што је свакако важан чинилац вредности земљишта и што је нормалан основ захватања ренте. Додуше, у пракси зонирања градова Србије обично се установљује тек неколико зона (Београд само четири), па се не може рећи да тако мали број зона добро репрезентује велику разноликост локационих погодности. Ово тим пре што се унутар појединих зона појављују знатне разлике у вредности између блиских микролокација – на пример, између главне и споредне улице у центру града. Овде се најбоље види бесмисао целог система. Користећи разне критеријуме (попут опремљености и слично) на сваки начин се покушава доћи до тржишне цене, али да се она не спомене као параметар. Користе се арбитарни

критеријуми, тим критеријумима додељују арбитражни пондери, уместо да се користи тржишна цена као синтетичка информација о свим погодностима и манама одређене локације.

Друго, критеријум локације би, по Закону, требало да репрезентује и комуналну и другу опремљеност локације (*proxy*), на основу претпоставке да је на бољим локацијама опремљеност виша него на слабијима. Међутим, ова претпоставка повремено није задовољена, пошто стара градска језгра, која имају најбоље локационе погодности, често имају слабију комуналну и другу инфраструктуру од новијих периферијских делова града. Стога многи градови, односно општине експлицитно узимају у обзир елементе опремљености локације комуналном инфраструктуром, објектима друштвеног стандарда и слично.

Уобичајени критеријум за одређивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта је и намена изграђеног објекта. Такав приступ на начелном нивоу расправе свакако има смисла, пошто, као и код критеријума површине, од регулационим планом предвиђене намене објекта зависи вредност земљишта на коме се дати објект налази. Уколико се на једној парцели може изградити пословни простор, тржишна вредност земљишта стандардно је већа него уколико се на њој може подићи стамбена зграда, макар била једнаке површине као пословна. Стога је критеријум намене објекта, тј. категоризација земљишта по намени објекта приликом утврђивања висине накнаде за коришћење земљишта, природан и требало би га задржати и надаље.

У Србији, међутим, долази до искривљавања овог критеријума у пракси. Јер, приликом одређивања висине накнаде за коришћење земљишта неке општине и градови разликују категорију намене објекта на начин који не полази само од типова намене који су од значаја за вредност земљишта – то би биле намене које се стандардно укључују у регулационе планове (стамбена, пословна, производна) – већ укључују и социјалне и развојне елементе, давајући посебне подстицаје производним делатностима (или, алтернативно посматрано – додатно оптерећујући услужне и комерцијалне делатности).

Чак и уколико би се прихватило да су ови критеријуми за утврђивање висине накнаде добро одабрани, остаје озбиљно питање њихове квантификације и пондерације. Наиме, сваки од њих потребно је изразити у динарима или бодовима, а објективан метод квантификације не постоји, што јасно показују разлике у бодовању појединих критеријума у градовима Србије. Да ли је добар („прави“) однос висина накнада за пословни и стамбени простор у центру Параћина од 14,4 или Београда од 66,3? Очигледно је да само коришћење тржишне цене и јединствене стопе даје објективан однос.

Како се види, постоје приличне концепцијске и техничке слабости начина на који се у Србији уобичајено одређује висина накнаде за коришћење грађевинског земљишта.

Може се закључити да накнада за коришћење грађевинског земљишта не представља искључиво дажбину на комуналну инфраструктуру, већ и облик пореза на имовину, будући да се она не одређује искључиво према опремљености локације комуналном инфраструктуром, већ најчешће према другим критеријумима.

Ова анализа накнаде за коришћење градског грађевинског земљишта указује на два закључка који су релевантни за основну тему ове студије:

1. код накнаде за коришћење очевидан је покушај да се утврди вредност земљишта преко више параметара, као што су површина објекта, локација и намена; такав покушај нема шансе на успех стога што, како је искуство XX века убедљиво показало, држава није у стању да ваљано одреди цене једног економског ресурса ван тржишта и без тржишних цена. Нити је сам концепт у начелу добар, нити је његова успешна квантификација могућа, пошто постоји превише непознатих варијабли.
2. накнада за коришћење земљишта пати од проблема нејасноће њеног карактера: да ли се ради о закупнини или о дажбини за инфраструктуру, или о порезу на имовину? По свему судећи, одговор гласи – и једно и друго и треће – што не решава проблем пошто тројност карактера онемогућава њено смислено формулисање и вођење политике.

1.3. Значај накнаде за уређење грађевинског земљишта и оцена функционисања

Друга накнада на земљиште је накнада за уређење земљишта. Плаћају је инвеститори пре започињања градње, а на име трошкова инфраструктуре потребних за реализацију објекта. Другим речима, кроз накнаду за уређење грађевинског земљишта инвеститор обично стиче право на:

1. припремање земљишта – решавање имовинских питања, расељавање, планско-техничка документација, санација терена итд,
2. опремање земљишта комуналном и другом инфраструктуром – водовод, канализација, саобраћајнице и паркинзи, зелене површине итд; у Београду опремање не обухвата електричну енергију, ПТТ мрежу и топлификацију, које се уговарају посебно, док у Новом Саду и електромрежа и топлификација улазе у опремање земљишта.

Укупна наплата накнаде за уређење у 2005. години је врло висока (10,5 милијарди динара – око 120 милиона евра), што представља чак 10,3% укупних фискалних прихода општина и градова у Србији. У практично свим одлукама локалних заједница наводи се да се накнада обрачунава према стварним трошковима уређења и опремања, али се одмах прелази на утврђивање накнаде према потпуно другим критеријумима. Ти критеријуми су исти они који се употребљавају приликом утврђивања накнаде за коришћење грађевинског земљишта: површина и намена објекта и његова локација. Најчешће је квантификација критеријума различита између двеју накнада – другачији је број локационих зона, другачија класификација намена објекта, другачији критеријуми комуналне опремљености – али је принцип једнак. И овде, значи, видимо покушај да се кроз накнаду за уређење оптерети вредност објекта и припадајућег земљишта.

У суштини, веза између вредности локације и трошкова њеног комуналног уређења у начелу не би требало да постоји. Логично је да све локације у граду поседују подједнако добру (или лошу) комуналну и сличну инфраструктуру, али и да је вредност локација међусобно веома различита, зависно од њихове комерцијалне атрактивности. Стога је очигледно да накнада за уређење не представља само компензацију коју инвеститор плаћа за прошле или будуће трошкове комуналног опремања локације, већ и начин захватања градске ренте.

У неким градовима (у Београду, на пример) приликом доделе земљишта у закуп користи се накнада за уређење као предмет лицитације, па земљиште у закуп добија онај инвеститор који понуди највиши износ накнаде за уређење грађевинског земљишта. Овим системом су у неким случајевима постигнути одлични резултати на Новом Београду и другим атрактивним локацијама. Овај лицитациони метод одређивања накнаде очигледно показује да градске власти и саме мисле да њихов стандардни систем њеног утврђивања – кроз поменуте формуле – није најбољи и да подбацује макар када су добре локације и повољна инвестициона клима у питању. Тада је очигледно боље расписати лицитацију и – убрлати велике суме, а и одабрати и најбоље инвеститоре - оне који су најспремнији да плате за одређено земљиште. Овиме се показује да се у суштини на аукцији утврђује цена земљишта, док су трошкови опремања само почетна (резервациона) цена на аукцији.

Нема сумње да знатне излицитиране суме за накнаду за уређење (милиони и десетине милиона евра) немају велике везе са квалитетом и трошковима инфраструктуре за дати објекат, већ представљају једнократну уплату капитализоване ренте. Другим речима, висока накнада у ствари представља плаћање за куповину права коришћења за атрактивну локацију, при чему она не представља куповну цену пошто држава не продаје власништво, већ само право закупа на одређено време.²

На овај начин се комплетира плаћање закупа земљишта у сада важећем систему:

1. прва компонента је једнократно давање, које се врши кроз накнаду за уређење; она садржи део трошкове инфраструктуре, али и део који је чиста цена земљишта која се плаћа једнократно унапред и који практично искључиво зависи од атрактивности локације,
2. друга компонента је закупнина/накнада за коришћење земљишта, која се плаћа месечно у умереним износима.

Такав начин плаћања (унапред знатна сума плус периодично) погодан је за финансије градова Србије, пошто на овим путем одмах, тј. унапред долази до новца који им је свакако преко потребан у кратком року. Чиста, периодична закупнина долази закуподавцу постепено, у малим износима, што је мање повољна варијанта.

Накнада за уређивање земљишта, значи, у животу тек једним делом представља оно што је номинално – трошак за инфраструктуру – а другим једнократну наплату градске ренте, односно цене земљишта. Штавише, може се тврдити да је ова улога накнаде непотребна и да представља остатак старих времена, када је требало оправдати њену наплату од стране

² Мада се *de facto* ради о преносу власништва.

државе неком противуслугом, па је измишљена накнада за прошле или будуће трошкове инфраструктуре, иако је сасвим јасно да висина накнаде не зависи од њих већ од неких других критеријума. А ти критеријуми покушавају да на основу формуле установе вредност земљишта, која, опет, нема везе са трошковима инфраструктуре. Та мала игра није имала много смисла ни у време када је накнада за уређивање настала, а још мање има данас, када су се околности промениле током транзиције. Наиме, сада је потпуно могуће од инвеститора наплатити не наводне трошкове инфраструктуре, већ оно што заиста јесте у питању: пуну закупнину у складу са вредношћу парцеле. Јер, држава инвеститору даје парцелу у закуп и има права да наплати закупнину у облику који је прихватљив и једној и другој страни, дакле како као периодичну, тако и као једнократну, или њихову комбинацију.

На крају, ко управља градским земљиштем? Једно од питања која се Закон о планирању и изградњи препустио општинама је и оно о начину на који ће оне организовати бригу о земљишту, односно о органу или организацији која ће се тиме бавити. Две основне могућности пословања, односно управљања са градским земљиштем су од стране јавног предузећа и од стране општинских органа управе.

Анкета урађена за потребе студије ЦЛДС-а «Приватизација државног земљишта у Србији» је показала да се 71% општина определило за управљање земљиштем преко јавних предузећа, а 29% преко општинских органа управе.

Међу јавним предузећима која се баве и грађевинским земљиштем влада шаренило назива, које одговара и шаренилу функција. У већини ових назива постоји реч дирекција као део назива предузећа, иако се она не слаже најбоље са чињеницом да се ради о предузећу, додуше јавном. Често у називу стоји реч изградња, чиме се указује да јавно предузеће има широке надлежности у општини у широкој области изградње. Доста често се помиње и грађевинско земљиште, али обично заједно са путевима, изградњом, комуналним делатностима и слично. Ретко се јавља јавно предузеће које је основано искључиво за послове грађевинског земљишта.

У општинама у којима послове везане за грађевинско земљиште обављају општински органи такође постоје разлике у организацији. У неким од њих те послове и суштински и административно обављају надлежна одељења (за урбанизам, привреду или комуналне делатности итд). У другим општинама организован је фонд, односно буџетски фонд за послове управљања грађевинским земљиштем, док административне послове обављају општински органи.

3. Приказ решења по јединицама локалне самоуправе

3.1 Београд

3.1.1. Финансирање

Одлуком о накнади за коришћење грађевинског земљишта прописано је плаћање накнаде за коришћење грађевинског земљишта без обзира на облик земљишта (јавно/остало, државно/приватно). У одлуци се практично преписује одредбе из Закона о планирању и изградњи о критеријума који се користе (и у којој као један од могућих критеријума није наведена делатност), али Град Београд дефинише и делатност као један од критеријума. У том смислу, Београд је отишао најдаље од свих посматраних општина, јер поред логичне поделе на стамбени и пословни простор, земљиште коришћено за пословни простор дели у пет група, од којих свака има две подгрупе, а делатности су прецизно подељене по шифрама делатности. Са друге стране, цео Београд је подељен у само четири зоне, што је свакако мало. Генерално, може се рећи да је овом одлуком извршена детаљно нијансирање нечега што не би требало нијансирати (делатности), а недовољно нијансирање нечега што треба нијансирати (зоне). Оно што се такође може приметити је и огромна дискриминација појединих делатности, тако да у I зони, фирма из групе два, подгрупе А (рецимо, кланица) плаћа 1, 24 динара/м², а фирма из групе шест, подгрупа Б (рецимо, трговина на велико) плаћа 96,75 динара/м² што се може оценити као потпуно неприхватљиво. Са друге стране, као што је раније наведено, уопште не постоји јасан критеријум како ценити ове односе.

Битно је напоменути да, за разлику од већине других општина и градова у Србији, вођење базе података неопходних за наплату и обрачун ове накнаде не обавља градска Дирекција, већ Завод за информатику и статистику Београда. Физичка лица плаћају накнаду путем обједињене наплате, а правна лица преко Пореске управе. Средства прикупљена од ове накнаде не користи ЈП за грађевинско земљиште и изградњу Београда, већ се оно скоро искључиво финансира од накнаде за уређење земљишта.

Одлуком о критеријумима и мерилима за утврђивање закупнине и накнаде за уређивање грађевинског земљишта је предвиђено плаћање ове накнаде према зонама и намени објекта. Наведеном одлуком, подручје градских зона је подељено на пет зона које се пружају од центра ка периферији града. Такође, уведена је и екстра зона за најатрактивније локације. Може се оценити да је постојање само шест зона недовољно изнијансирано за град као што је Београд. Такође, примећује се да су зоне потпуно другачије дефинисане него при утврђивању накнаде за коришћење земљишта, што захтева вођење две одвојене базе података и непотребне трошкове.

Уређивање земљишта обухвата трошкове припремања и опремања грађевинског земљишта, и то:

- припремање грађевинског земљишта обухвата истражне радове, израду геодетских и других подлога, израду планске и пројектне документације, решавање

имовинско-правних послова, расељавање, рушење објеката који су за то планом предвиђени, санирање терена, израду програма за уређивање земљишта и друге радове;

- опремање грађевинског земљишта обухвата изградњу објеката и мреже водоснабдевања, канализације, саобраћајних површина са комплетном опремом, изградњу паркинга и пешачких површина, изградњу и уређивање јавних зелених површина са пратећим садржајима и друге радове.

Важно је напоменути да накнада за уређивање грађевинског земљишта у Београду не обухвата трошкове инфраструктуре које инвеститор посебно уговара са надлежним предузећима (електродистрибутивни објекти и мрежа, ТТ објекти и мрежа, кабловски дистрибутивни систем, топлификација, гасификација и др.).

Висина накнаде за уређивање грађевинског земљишта утврђује се у зависности од:

- трошкова уређивања јавног грађевинског земљишта,
- намене објекта-простора (односно земљишта) предвиђеног за изградњу.

Треба скренути пажњу да иако у Одлуци експлицитно пише да висина накнаде зависи од трошкова уређивања, из даљег текста одлуке, а и из праксе се може закључити да то није тако. Чињеница да се земљиште додељује путем тендера где инвеститор нуди одређени износ ове накнаде показује да стварна веза са трошковима не постоји. Накнада у овом случају служи да симулира тржиште земљишта, што се не може окарактерисати као лоше.

Накнада за уређење грађевинског земљишта се плаћа по квадрату простора, а не квадрату земљишта и диференцирана је по намени, односно креће се у износу од 3.419 динара-м² (за објекте друштвеног стандарда у В зони) до 38.220 дин-м² (за пословно-комерцијалне објекте у екстра зони).

Што се тиче намене објекта, предвиђено је 6 група објеката: објекти друштвеног стандарда, стамбени објекти, привредно-производни објекти, пословно-услужни објекти, пословно-комерцијални објекти и индивидуални стамбени објекти. Чини се да су износи произвољно унети, односно да не рефлектују стварне трошкове изградње, нарочито у три групе пословних објеката. На пример, у I зони, накнаде за производне, услужне и комерцијалне објекте износе 16.303, 19.950 и 27.300 динара/м². Тешко је разумети зашто опремање земљишта на коме ће бити изграђен комерцијални објекат (рецимо супермаркет) «кошта» 67% више по м² него у случају да се подиже фабрика исте квадратуре. Чини се да наведено представља реликт комунизма, када су производне делатности биле цењеније него комерцијалне, па их је стога требало «подстицати». Треба похвалити чињеницу да је у екстра зони износ накнаде за индивидуалне стамбене објекте (приватне куће) и стамбене објекте (стамбене зграде) подједнак и износи 20.475 динара. Оно што чуди је да је у свим другим зонама износ накнаде за стамбене зграде од 60-65% виши него за приватне куће по квадрату. Такође, треба поменути да се код бензинских пумпи износ накнаде множи са 2, а чак се у пуној вредности узима и површина испод

надстрешнице, која сасвим сигурно с собом не носи никакве трошкове опремања земљишта.³

Занимљиво је погледати и која се ослобађања и умањења предвиђају Одлуком. Пре свега, ту је Црвени крст Србије (смањење за 40%), затим државни органи у износу од 20%, као и за станове Фонда солидарности, за станове које гради и финансира Фондација за решавање стамбених потреба младих научних радника и станове за социјално угрожена лица чија изградња се финансира из буџета. Занимљиво је да се накнада за уређивање јавног грађевинског земљишта за изградњу верских објеката, по овој одлуци, обрачунава само у висини од 10% накнаде, тако да се може констатовати да град Београд, путем накнаде за уређивање грађевинског земљишта води не само социјалну и економску, већ и верску политику.

Такође, очекивано је решење да Дирекција сама себи не обрачунава накнаду тако да се за изградњу станова и пословног простора за расељавање за потребе Дирекције за грађевинско земљиште и изградњу Београда, који служе за припремање јавног и осталог грађевинског земљишта за изградњу објеката инфраструктуре и припремање локација, накнада за уређивање грађевинског земљишта не уговара и не плаћа, као и за изградњу објеката који су директно у функцији обављања комуналних делатности и објеката који су део инфраструктурне мреже и постројења, а које гради Дирекција у складу са Програмом уређивања грађевинског земљишта.

3.1.2. Организовање

Скупштина Града Београда је још 1995. године основала Јавно предузеће за грађевинско земљиште и изградњу Београда уместо Градског друштвеног фонда за грађевинско земљиште и путеве, као предузеће које је, испред Града Београда, задужено да обавља следеће послове:

1. припрема предлога Програма за уређивање градског грађевинског земљишта и изградње објеката комуналне инфраструктуре са финансијским планом;
2. израда студија и анализа о економској оправданости, послови на припремању и комуналном опремању и уређивању градског грађевинског земљишта;
3. израда свих потребних подлога и елабората за давање земљишта у закуп, формирање почетне цене земљишта које се даје, спровођење поступка давања земљишта у закуп и закључивање уговора са инвеститорима о регулисању међусобних права и обавеза које из тога произлазе;
4. стара се о заштити, рационалном и наменском коришћењу грађевинског земљишта;
5. води информациону основу о градском грађевинском земљишту;
6. послови инжењеринга, консалтинга и менаџмента у оквиру уређивања грађевинског земљишта и изградње јавних објеката;

³ Из овог једног примера се може видети да се ова накнада своди на захватање економске ренте, а да се не обрачунава у складу са стварним трошковима опремања локације.

7. послови припреме и изградње београдског метроа и свих капиталних објеката од значаја за Град;
8. куповина, продаја и изнајмљивање некретнина за сопствени рачун а за потребе уређивања грађевинског земљишта;

Поред овога, Дирекција самостално припрема и прослеђује Скупштини Града на усвајање и Предлог одлуке о критеријумима и мерилима за утврђивање закупнине и накнаде за уређивање грађевинског земљишта.

Дирекција запошљава 306 људи (од тога 166 са високом стручном спремом). По Извештају о раду за 2005. годину, укупна планирана примања, односно расходи и издаци су били 6.047.654.000 динара, при чему су приходи планирани по изворима средстава, а расходи по наменама из Програма, изворима финансирања и економској класификацији за 2005.

Остварени приходи и примања у 2005. години су износили 5.883.878.809 динара, односно око 97% планираних, а реализација је била 5.846.767.426 динара. Битно је истаћи да Дирекција, као и све сличне институције у Србији послује у оквиру јавних финансија као индиректан корисник буџета у оквиру консолидованог рачуна трезора града Београда. То значи да, уколико би се евидентирала стварна наплата прихода које Дирекција наплаћује у корист буџета града Београда, реализација прихода у 2005. би износила 7.968.506.237 динара, или 132% годишњег плана. Приходи по основу накнаде за уређење земљишта су износили две милијарде динара више од плана и као такви представљају суфицит у буџету града Београда. Та средства ће бити пренета у 2006. годину за реализацију Програма за 2006.

Од укупних примања од 5.883.878.809 динара, 94% одсто су представљала буџетска средства, а преосталих 6% (око 350 милиона) су представљали сопствени извори. Дирекција врши обрачун, уговарање и наплату и буџетских и сопствених прихода, с тим што се буџетска средства уплаћују у корист буџета, а из буџета Београда преносе Дирекцији према планираном извршењу буџета.

Најважнији буџетски приходи у 2005. години су били:

1. Резервисана средства из 2004. године – 1.500.000.000
2. Накнада за уређивање грађевинског земљишта – 4.004.788.000 динара, иако је наплаћено 6.063.059.485 динара (50% више него што је планирано)
3. Закупнина за грађевинско земљиште – 52.756.696 динара. Овај приход такође представља јавни приход и фактурише га и наплаћује Дирекција у корист буџета града Београда, а по уговорима које закључује са закупцима земљишта. Уплаћену закупнину град преноси Дирекцији за реализацију Програма.

Најважнији сопствени приходи:

1. Пренета средства из 2004. године (суфицит по завршном рачуну за 2004.) – 230.862.100
2. Продаја стамбеног и пословног простора, закупнине стамбеног и пословног простора, и остало – 121.827.956 динара

Што се расхода тиче, могу се груписати у следеће програме:

I Програм уређивања јавног грађевинског земљишта:

Категорија	Износ (дин)	%
1. Прибављање урбанистичких планова	413.197.012	7,98%
2. Саобраћајнице	1.389.903.232	26,83%
3. Водоснабдевање	1.927.589.876	37,21%
4. Канализација	629.813.190	12,16%
5. Уређење слободних површина	5.519.086	0,11%
6. Изградња гробалја	814.688.681	15,73%

II Програм уређивања осталог грађевинског земљишта

Категорија	Износ (дин)	%
1. Изградња и прибављање станова и другог простора за расељавање, решавање имовинско правних односа, поправке стамбеног и пословног простора	177.636.031	80.29%
2. Припремање земљишта за доделу	20.713.775	9.36%
3. Преостале обавезе из ранијег периода	22.889.864	10.35%

Трошкови пословања Дирекције су планирани у износу од 600.000.000 динара, а реализовано је 74% од плана, односно 444.816.679 динара. У том смислу, Дирекција се може оценити као релативно ефикасна, будући да је учешће трошкова пословања Дирекције у укупним трошковима око 7,5%.

3.2. Суботица

3.2.1. Финансирање

Одлуком о мерилима за уговарање висине закупнине и накнаде за уређивање грађевинског земљишта предвиђено је да се накнада обрачунава у односу на постојећу комуналну опремљеност грађевинског земљишта, а по квадрату нето површине објекта.

Примера ради, уколико је локација потпуно опремљена (што обухвата струју, тротоар, водовод, канализацију и тд) основна накнада по м² износи од 450 динара/м² (за ВИИ зону) до 2.300 динара/м² (за екстра зону). Ова основна цена се множи коефицијентом у зависности од намене објекта како би се добила укупна накнада. Коефицијент се креће од 0,5 за јавне објекте до 2,5 за бензинске пумпе, кладионице и слично. Као и у Београду,

фаворизују се привредно-производне делатности (коэффициент 1,2) у односу на пословно услужне (1,8) и пословно-комерцијалне (2). За разлику од Београда, где се фаворизују индивидуални стамбени објекти у односу на стамбене зграде, у Суботици је ситуација обрнута⁴ (коэффициент 0,8 за стамбене зграде и 1 за породичне куће). Интересантно је да се у Суботици при изградњи верских објеката накнада обрачунава множећи основну накнаду коэффициентом 1, односно, нема посебних подстицаја.

Што се подстицаја тиче, председник општине има могућност да умањи износ накнаде за највише 25%, као «подстицај за грађење интереса од посебног интереса за развој општине». То може да уради у следећим случајевима:

- у објекту ће радити значајан број радника у односу на површину објекта;
- инвеститор улаже значајна средства у комуналну инфраструктуру која је од општег значаја;
- инвеститор се обавезује да обрачунату накнаду уплати у року од 30 дана;
- објекат доприноси очувању животне средине;

Општина Суботица је овом одлуком подељена на осам зона (екстра плус седам) што се може оценити као много, имајући у виду величину града, односно број села. Такође, није јасно зашто су села у општини Суботица груписана у различите групе, тако да је износ накнаде у појединим селима (на пример Бачко Душаново) два пута виши него у другим селима (на пример Таванкут). Сигурно се не ради о двоструко вишим трошковима опремања.

Суботица врши обрачун наплате накнаде за коришћење грађевинског земљишта користећи бодове, што је вероватно најлошији механизам који се користи међу посматраним општинама, будући да захтева исувише детаљне податке где су могуће честе промене. На висину накнаде за стамбене објекте утиче следећих шест група фактора (у загради се налази број фактора у свакој групи:

- комунална опремљеност (13);
- комерцијални садржаји (1);
- некомерцијални садржаји (6);
- животна средина (2);
- посебне урбанистичке вредности (2);
- специфични елементи (6).

Такође, аналогне групе постоје и за производне објекте и за пословне објекте, с тим што су групе различито дефинисане и бодоване.

Овакав начин бодовања указује да суштина накнаде није само плаћање за коришћење земљишта, већ је ова накнада и својеврсна замена за порез на имовину. Такође, може се констатовати да је практично немогуће одржавати базу података за праведну и ефикасну

⁴ Могуће да је овакав избор локалне самоуправе резултат чињенице да је Суботица град са најнижом густином изграђености и густином становања у Србији. На овај начин се обезбеђује виши износ прихода.

наплату ове накнаде. Као пример узмемо изградњу робне куће, која као комерцијални садржај утиче на висину накнаде. Након изградње робне куће било би неопходно извршити поновно бодовање свих објеката у кругу од 1000 метара, како би им се додао одређени број бодова. Исто важи и за изградњу апотеке, или биоскопа, које локална самоуправа, из потпуно непознатих разлога, сматра некомерцијалним садржајима.

3.2.2. Организовање

Јавно предузеће Дирекција за изградњу општине Суботица је основано недавно (јуна 2005. године) заједно са ЈП Заводом за урбанизам, од претходно постојећих Друштвеног фонда за изградњу општине Суботица и ЈП Завода за урбанизам, изградњу и уређење општине Суботица.

Одлуком о оснивању Дирекције је предвиђено да се активности Дирекције финансирају из следећих извора:

- накнада за коришћење грађевинског земљишта;
- накнада за уређивање грађевинског земљишта;
- накнада за изградњу, одржавање и коришћење локалних путева;
- комунална такса за држање моторних друмских и прикључних возила;
- приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности у државној својини које користи општина, установа и друга организација чији је оснивач општина;
- средства из пореза на зараде;
- средства од самодоприноса;
- наменска средства из буџета РС и АПВ;
- приходи по основу донација.

Циљ оснивања Дирекције је развој и унапређивање и обезбеђивање трајног обављања послова у области:

- уређивања и старања о заштити и рационалном коришћењу грађевинског земљишта;
- одржавања и изградње комуналних добара од општег интереса;
- одржавања, реконструкције и изградње локалних и некатегорисаних путева
- старања о пословном и стамбеном фонду у својини Републике Србије који је законом поверен на управљање Општини Суботица

Поред ових делатности, Дирекција је овлашћена и да, за тржиште, обавља послове израде инвестиционих планова, стручне и техничко-економске услуге у области изградње објеката, као и надзор над изградњом објеката. Међутим, у досадашњој пракси, у претходних неколико месеци од оснивања, нису користили ову могућност.

Дирекција је подељена у три сектора – технички, финансијско-економски и општи. Финансијско економски сектор се бави обрачуном и наплатом, како накнаде за уређење, тако и накнаде за коришћење грађевинског земљишта.

Укупни приходи који су планирани за 2006. годину износе 876.443.000 динара, од тога 850.700.000 из буџетских извора и 25.743.000 из осталих извора. Од буџетских извора, најзначајније категорије су средства од пореза на зараде (217.000.000), накнада за коришћење грађевинског земљишта (130.000.000) и накнаде за уређивање грађевинског земљишта (121.500.000), као и наменска средства из буџета Републике Србије и Аутономне покрајине Војводина (120.000.000) за реализацију три програма.

Што се расходне стране тиче, за програм коришћења комуналних добара (одржавање хигијене, јавне расвете, одржавање Палића) планирају се расходи у висини од 255.569.000 динара; за програм припреме и уређивања грађевинског земљишта 156.080.000; за програм одржавања и изградње локалних путева 253.510.000; за програм одржавања и коришћења пословног простора 187.650.000 (од тога 110.000.000 за изградњу објеката на Палићу и спортско рекреативног центра); за програм изградње спортских објеката 17.000.000; за програм изградње паркинг места 50.000.000 (који се финансира из накнаде за уређивање паркинг простора или гаражних места – коју плаћају инвеститори који нису предвидели гаражна места); за трошкове функционисања Дирекције 74.760.000 динара.

3.3. Крагујевац

3.3.1. Финансирање

Што се накнада тиче, обе су регулисане Одлуком о критеријумима и мерилима за утврђивање закупнине и накнаде за уређивање грађевинског земљишта, која се односи на све 4 градске општине (Стари град, Аеродром, Пивара, Станово и Страгари).

Закупнина по м² објекта се утврђује на основу зоне и намени објекта, а накнада према зони, намени и трошковима опремања. Град је подељен на шест зона (екстра плус пет), а могуће намене објекта су: ванпривредне делатности, вишепородични стамбени објекти, производно-привредне делатности, пословно-услугне делатности, пословно-комерцијалне делатности и породични стамбени објекти.

Чини се да је Крагујевац највише склон да дискриминише пословно-комерцијалне и пословно-услугне објекте (уз изузетак Београда). У I зони, закупнина је виша скоро 6 пута за пословно-комерцијалне, односно 4 пута за пословно-услугне објекте, у односу на привредно-производне.

Код обрачуна накнаде за уређивање грађевинског земљишта, дискриминација постоји, али у много мањој мери него код закупнине. Односи услужна/производна активност и комерцијална/производна износе око 1,2 и 1,8. Што се стамбеног простора тиче, и Крагујевцу се за вишепородичне стамбене објекте плаћа 4 пута виша накнада по квадрату него за породичне стамбене објекте, што се мора окарактерисати као јако лоше и веома дискриминаторно. Такође, верски објекти су веома фаворизовани тако што је преузета пракса из Београда о наплати само 10% предвиђене накнаде. Одлуком је прописано и плаћање накнаде за изградњу паркинг места у износу од 50.000 до 150.000. Оно што је лоше је следећа одредба: «предузећа и установе којима је оснивач град Крагујевац, када се

појављују у својству инвеститора, уколико не обезбеде паркинг место плаћају накнаду у износу од 25.000 динара, а остали инвеститори по 130.000 динара». Овиме се даје предност државним инвеститорима и ствара елементарна неравноправност.

Понуђена је могућност умањења накнаде до 30% уколико се она плати у року од 15 дана. Такође, даје се и могућност плаћања накнаде компензацијом, заменом за имовину или извођењем радова. Овакав вид плаћања није добар, из разлога слабе транспарентности и могућности корупције.

3.3.2. Организовање

Као и у Суботици, Јавно предузеће «Предузеће за изградњу града Крагујевца» је основано тек 2005. године консолидацијом Друштвеног фонда за уређивање грађевинског земљишта, Фонда за локалне и некатегорисане путеве и комуналну делатност на селу општине Крагујевац, Специјализованог друштвеног Фонда за изградњу система за пречишћавање отпадних вода и депоновање отпадака града Крагујевца, као и ЈП «Дирекције за урбанизам и изградњу Крагујевца» као стручне службе фондова. Ово консолидовање пословања се, и поред неких техничких потешкоћа у оснивању, може оценити као изузетно повољно, јер се јасније дефинишу улоге и одговорност у процесу планирања и уређења грађевинског земљишта.

Планом за 2006. годину је предвиђено да укупна примања и расходи Предузећа буду 640.402.840 динара (од тога 470.402.840 из буџета Крагујевца, а 170 милиона из Републичке дирекције за путеве и Републичког фонда водопривреде). Најважније локалне приходе представљају накнада за уређивање грађевинског земљишта и накнада за коришћење грађевинског земљишта (110, односно 100 милиона динара), као и део пореза на зараде, у износу од 85.000.000 динара. Што се трошења средстава тиче, план за 2006. предвиђа следеће категорије:

Категорија	Износ (дин)	%
- водоснабдевање и канализација	35.000.000	3,9%
- водорегулације	15.000.000	1,7%
- гасификација	27.000.000	3,0%
- електро мрежа	7.000.000	0,8%
- улице, саобраћајнице, мостови	263.000.000	29,6%
- град Крагујевац	108.000.000	12,2%
- Републичка дирекција за путеве	155.000.000	17,4%
- Израда пројектне документације	8.000.000	0,9%
- Изградња канц. и пословног простора	4.000.000	0,5%
- Комунално одржавање и ост. спец. услуге	104.381.250	11,7%
- Набавка опреме	2.000.000	0,2%
- Остали трошкови пословања	160.021.590	18,0%

У Дирекцији је запослено 40 људи. Што се наплате закупнине за земљиште тиче, рачуни физичким лицима иду кроз обједињену наплату од 2003. године. Резултат тога је био скок наплате са 10% у 2000 на преко 80% у 2005. години. Што се тиче наплате накнаде од привреде, разматрана је могућност да наплата пређе на Пореску управу, али Пореска управа у том тренутку није била спремна за то, тако да наплату и даље врши Дирекција, кроз месечно слање задужења.

3.4. Параћин

3.4.1. Финансирање

Одлуком о мерилима за уговарање и утврђивање висине накнаде за уређивање грађевинског земљишта предвиђено је да висина накнаде зависи од степена уређености земљишта и намене земљишта. Компоненте укупне накнаде су: трошкови припремања грађевинског земљишта, трошкови опремања магистралним и примарним објектима, трошкови опремања секундарним објектима и погодности које пружа локација.

За сваку од 6 могућих намена (које су исто дефинисане као у осталим анализираним градовима) јасно су дефинисане компоненте накнаде везане за трошкове и чине се логичним, осим што и у Параћину постоји блага дискриминација пословно-комерцијалних и пословно-услужних делатности у односу на производне (1390 динара/м² за производне, а 1650 динара/м² за услужне и 1920 динара/м² за комерцијалне делатности). Важно је напоменути да се код ове компоненте накнаде зона не узима у обзир. Зона долази до изражаја код друге компоненте накнаде, код дела везаног за погодност локације. Зона има укупно шест, а накнада се креће од 50 динара/м² за објекте друштвеног стандарда у VI зони до 1900 динара/м² за комерцијалне делатности у I зони.

Што се тиче накнаде за коришћење грађевинског земљишта, она је прописана Одлуком о утврђивању накнаде за коришћење грађевинског земљишта. Параћин је код доношења ове одлуке изузетак у односу на остале посматране општине, јер се код утврђивања висине накнаде не узима у обзир намена објекта, уколико се ради о пословном простору. У том смислу, накнада износи од 1 до 3,7 динара/м² у зависности од зоне за стамбени простор и од 2,35 до 53 динара/м² за пословни простор, на годишњем нивоу. Такође, битна разлика у односу на остале општине код којих се накнада утврђује на основу површине објекта, у Параћину се утврђује на основу површине земљишта, уколико је површина земљишта већа од површине објекта.

3.4.2. Дирекција

Што се Дирекције тиче, у Параћину постоји Дирекција за изградњу Параћина, која је основана 2004. године. За разлику од других посматраних општина које у свој финансијски план наводе из којих извора долазе средства која општина преноси на Дирекцију (накнада за уређење, накнада за коришћење, део пореза на зараде и слично) у Параћинској дирекцији је структура прихода много једноставнија: од укупно планираних 206.722.447 динара, 195 милиона је планирано као средства буџета, 10 милиона донација,

90 хиљада динара као сопствени приход и 1.632.447 динара као сопствени приход. Имајући у виду решења из Закона о јавним приходима и јавним расходима, који накнаде дефинише јавним приходима, решење које је примењено у Параћину је у потпуности адекватно. Суштински, Дирекција ће добити буџетирана средства без обзира колико се потруди око наплате накнада, тако да је приступ који је примењен у другим јединицама локалне самоуправе зававајући.⁵

Што се трошења средстава тиче, планом за 2006. годину је предвиђене су следеће категорије:

Категорија	Износ (дин)	%
А Реализација плана индустријске зоне	49.000.000	12,97%
А1 Припремање земљишта дела прве фазе комплекса зоне	11.750.000	3,11%
А2 Опремање земљишта дела прве фазе комплекса зоне	37.250.000	9,86%
Б Припремање грађевинског земљишта на осталим локацијама	5.671.600	1,50%
Ц Опремање грађевинског земљишта на осталим локацијама	122.215.847	32,34%
Ц1 Изградња канализационе мреже	21.200.000	5,61%
Ц2 Изградња коловоза и улица	30.000.000	7,94%
Ц3 Опремање нове локације градског гробља	2.110.847	0,56%
Ц4 Изградња трафо станице и НН мреже	5.900.000	1,56%
Ц5 Изградња отворених спортских терена	1.500.000	0,40%
Ц6 Изградња осталих јавних површина	10.000.000	2,65%
Ц7 Одржавање јавних путева	23.305.000	6,17%
Ц8 Одржавање атмосферске канализације	700.000	0,19%
Ц9 Одржавање јавне хигијене	9.500.000	2,51%
Ц10 Одржавање зелених површина	5.000.000	1,32%
Ц11 Одржавање јавне расвете	13.000.000	3,44%
Д Остало	9.620.000	2,55%
Е Пратећи трошкови за реализацију програма	20.215.000	5,35%

У Дирекцији за изградњу Параћина ради 25 људи. Дирекција је задужена за обрачун и наплату накнаде за коришћење земљишта. Иницијатива за упрошћавање обрачуна накнаде за коришћење земљишта је потекла из саме Дирекције, будући да су имали великих проблема при обрачуну накнаде, нарочито у случају честог мењања намене објекта.

⁵ Као што је већ неколико пута напоменуто, приход од накнаде је искључиво приход локалног буџета, као и други јавни приходи. У том смислу, врста прихода из које се финансира рад дирекција није битан.

3.5. Смедерево

3.5.1. Финансирање

Одлуком о накнади за коришћење грађевинског земљишта, предвиђено је плаћање накнаде, а критеријуми за обрачун накнаде који су наведени су: обим и степен уређености, највећи планом дозвољени индекс изграђености, положај земљишта у насељу, опремљеност објектима друштвеног стандарда, саобраћајна повезаност и погодност коју земљиште има с обзиром на намену.

Смедерево је подељено у седам зона. Што се стамбених објеката тиче, коефицијенти зоне се крећу од 50 до 125. Код пословних објеката, ови коефицијенти се крећу од 2 до 15, што значи да у Смедереву имплицитно сматра да зона много више утиче на пословне, него на стамбене објекте.

У Смедереву се такође фаворизује производња добара у односу на услуге. Коефицијент делатности којим се додатно множи се креће од 1,5 за друштвене делатности, преко 6 за индустрију до 25 за финансијске, техничке и пословне услуге.

Што се накнаде за уређење земљишта тиче, њен обрачун и наплата је дефинисана Одлуком о критеријумима и мерилима за утврђивање закупнине и накнаде за уређивање грађевинског земљишта на територији општине Смедерево. Начин утврђивања ове накнаде је различит у односу на остале посматране општине. Наиме, основица за обрачун висине накнаде се рачуна на основу просечне цене градње, зоне, намене грађевинског објекта и корисне површине објекта.

Први елемент је овде најинтересантнији. Просечну цену градње «утврђује Извршни одбор Скупштине општине Смедерево, а на предлог Управног одбора Дирекције, на основу просечне цене градње, утврђене на такав начин што се обрачунава просечна цена градње, као количник цена добијених од фирми и предузећа која граде стамбене, стамбено-пословне и пословне објекте у Смедереву.» Овако утврђена цена је потпуно непоуздана и може се саветовати њена замена неким од механизма које примењује остале разматране општине.

Тада се, у зависности од врсте објекта (станови, пословни простор, производне хале, складишта итд) ова просечна цена умањује за одређени проценат (на пример, за станове је то 0%, за породичне куће 70%, за производне хале 50%). Онда се, тако утврђена основица, множи одређеним процентом, који зависи од зоне. Тај проценат се креће од 5% за VIII зону до 15% за I зону. Суштински, то значи да неко ко гради станове у I зони плаћа накнаду у износу од 15% просечне цене градње у протеклој години, а неко ко гради фабрику у VIII зони плаћа 2,5% просечне цене градње.

Општина Смедерево очекује да, у 2006. години, убере 40 милиона динара по основу накнаде за коришћење грађевинског земљишта и 45 милиона динара по основу накнаде за коришћење грађевинског земљишта.

3.5.2 Дирекција

Дирекција за изградњу, урбанизам и грађевинско земљиште Смедерево ЈП са п.о. је основан одлуком Скупштине општине Смедерево 1995. године. Дирекција у потпуности обавља послове обрачуна и наплате обе накнаде, будући да систем обједињене наплате није установљен.⁶

4. Оцена ефеката постојећег система грађевинског земљишта

Важећи режим својине и управљања грађевинским земљиштем у Србији, као и финансирања изградње комуналне инфраструктуре тешко да има врлина. Уочљиве се само његове слабости, о чему ће у наставку бити речи.

Неефикасност коришћења земљишта. Постојећи систем коришћења грађевинског земљишта не познаје тржиште земљишта и његов промет, тако да не познаје ни тржишну цену земљишта, без обзира да ли се ради о тржишној капитализованој цени или тржишној закупнини. Међутим, економска теорија, као и економска пракса развијених земаља, указују на то да без правог тржишта одређеног ресурса не постоје могућности за његово рационално (економски ефикасно) коришћење. Да би алокација ресурса могла бити рационална, потребно је да постоји механизам који један ресурс преноси из руку оних који га неефикасно користе у руке оних који га користе најефикасније, а то су они који су спремни да за њега, односно за његово коришћење, највише плате. Такав механизам је тржиште, на коме се земљиште промеће по слободном договору и на основу слободно формираних цена.

Овај став се у потпуности односи на градско земљиште као један од највреднијих ресурса у савременим привредама, па тако и у Србији. Наиме, непостојање тржишта грађевинског земљишта, значи да се цена коришћења земљишта не формира на основу понуде и тражње, односно на основу погодности и трошкова које коришћење тог земљишта нуди потенцијалном кориснику, већ на основу неких других критеријума.

Када се овакво институционално решење разматра на нивоу појединачне парцеле (локације) види се да у Србији ту локацију не користи потенцијални корисник који је био спреман да плати највећу цену за коришћење (без обзира да ли се ради о капитализованој цени или периодичној закупнини). То значи да ту парцелу не користи економски најефикаснији

⁶ Мали број информација о смедеревској Дирекцији је последица чињенице да запослени у Дирекцији нису желели да доставе Извештај о раду за претходну годину нити Програм рада за текућу годину.

корисник већ неко други, одакле следи да се та парцела економски неефикасно користи. Неефикасна алокација земљишта између корисника проистиче из две чињенице: прво, да се корисник одређује на административан начин, тј. одлуком органа локалне власти; друго, да се за коришћење не плаћа тржишна цена која је пропорционална погодностима локације (тј. њеној потенцијалној профитабилности), већ нешто друго (трошкови опремања, или административно одређена закупнина на основу социјалних и других, у основи политичких критеријума). Такав систем формирања цене обично води цени која покрива трошкове без обзира колики су они (и без обзира да ли их сноси инвеститор или крајњи корисник) или чак и нижим нивоима, а не економски ефикасном коришћењу земљишта.

Поред тога, право коришћења градског земљишта не може се пренети на треће (физичко или правно) лице, што условљава велику нефлексибилност у коришћењу градског земљишта. Наиме, изабрани корисник је тиме принуђен да временски неограничено (или на више деценија) користи ту парцелу, без обзира на промене које су се догодиле у његовом пословном окружењу или у његовом пословању. То онемогућава његово сељење са локације на локацију, чиме се умањује просторна мобилност корисника, што условљава нефлексибилност у коришћењу грађевинског земљишта.

Поред непостојања тржишта земљишта, као чинилац неефикасности коришћења јављају се и социјално политички критеријуми приликом додељивања права коришћења и одређивања и наплате накнада за коришћење. Наиме, као и свака државна делатност, тако се и располагање државним земљиштем у демократском друштву у транзицији неминовно политизује, тј. одлучивање о њему почиње, поред економских и финансијских мотива, да добија и политичке: ко неком одлуком добија, а ко губи, какав ће ефекат нека одлука имати на политички рејтинг власти, какви су интереси коалиционих партнера, како ће гласачи примити одлуку и слично.

У таквим околностима се и социјални моменат наглашава често више него што је потребно. На пример, власт има превелико разумевање за даље држање земљишта од стране неефикасне фирме која и даље постоји из социјалних разлога, тј. да би се одложило отпуштање радника. Или, код утврђивања накнаде за коришћење грађевинског земљишта често се полази од процењене способности плаћања и формулишу намене коришћења (становништво, индустрија, занати, финансијске услуге итд.) према процењени о степену лакоће којом ће корисници из појединих намена моћи да поднесу трошкове и плате накнаду.

Наравно, ови социјални моменти негативно делују на ефикасност алокације, јер земљиште настављају да држе они којима су потребни социјално мотивисани попусти од стране локалне власти и који не могу ни да ефикасно користе то земљиште, нити да поднесу нормалне трошкове његовог коришћења.

Посебно негативан допринос неефикасности коришћења земљишта дају следеће две особине накнаде за коришћење грађевинског земљишта:

1. *Наплата накнаде према изграђеној површини*; ово подстиче крајње нерационално коришћење земљишта, јер не пенализује (у финансијском смислу)

онога ко користи земљиште на екстензиван начин; тако једнако плаћају корисници двају иначе једнаких објеката али од којих један користи малу, а други велику парцелу земљишта у центру града; овакав систем доприноси деградацији највреднијег земљишта, на пример онога у центру великих градова, јер не постоји ни подстицај тренутном кориснику, а ни механизам који ће га присилити на повећа степен изграђености на вредном земљишту или да се исели уколико то није у стању; другим речима, за инвеститора, односно корисника земљишта је, са становишта трошкова накнаде свеједно да ли ће индекс изграђености на датој парцели бити 1 или 20, већ ће једино бити битна величина изграђеног простора; на овај начин се директно стимулише нерационално коришћење земљишта, поготову у градском центру; то значи да се на локацијама у центру града налазе економски неефикасни корисници земљишта, што обара глобалну економску ефикасност привреде града; из овог разлога се у центру градова (и Београда) могу наћи учерице које заузимају највредније земљиште, али њихови корисници и даље плаћају ниске накнаде за коришћење, јер се обрачунавају на површину објекта, а не на вредност земљишта.

2. *Разлика у висини накнаде према намени објекта*; у градовима Србије наклоност локалних власти према индустрији и сличним "производним" делатностима учинила је да оне плаћају релативно ниске закупнине, односно накнаде за коришћење земљишта; ова разлика подстиче екстензивно коришћење земљишта чак и на вредним локацијама, за које би боље било да буду коришћене интензивно, што није добро за рационално и економски ефикасно коришћење земљишта; у тржишним привредама висина закупнине (која се донекле може упоредити са накнадом за коришћење) зависи искључиво од локације парцеле пошто је начин коришћења те локације приватна ствар корисника, уколико није у сукобу са рестрикцијама датим урбанистичким планом; због тога у тржишним привредама земљиште на централним локацијама користе искључиво интензивни корисници земљишта, пошто остали нису у могућности да сnose тако високе трошкове.

На поменуте начине постојећи систем коришћења и фискалног оптерећивања градског земљишта не само да не пенализује нерационално коришћење земљишта, већ га чак подстиче својим инструментима.

Мање инвестиција/градње. Постојећи модел грађевинског земљишта не представља добру основу за одлучивање инвеститора да ли ће улагати у Србију, укључујући и градњу објеката, или неће. Наиме, ова одлука не зависи само од комерцијалног аспекта делатности о којој се ради, већ и од могућности стабилног и извесног коришћења земљишта на коме ће се подићи објекат. Уколико је коришћење земљишта несигурно и неизвесно, тада је свакако интерес потенцијалних инвеститора мањи.

Извора неизвесности у постојећем моделу коришћења грађевинског земљишта је више. Прво, то је неизвесност о трајању коришћења земљишта. Наиме, и онда када је земљиште дато на неодређено време и онда када је добијено на одређено време не постоји чврста гаранција да ће то бити поштовано од стране власти и да ће корисник моћи да на предвиђени начин ужива у коришћењу земљишта. Јер, држава може, а и чинила је то до сада, да мења услове коришћења земљишта кроз промене закона или локалних одлука, а

тима и да битно утиче на све елементе уговора о коришћењу земљишта. Могуће је, на пример, да се променом закона постојеће коришћење на неограничено време претвори у ограничено, као што је 99 или мање година. Могуће је, такође, да дође до промене регулационог плана и намене појединих парцела, па да на тој основи дође до прекида права коришћења на неодређено или, чак, одређено време. Једноставно, са државом као закуподавцем не постоји једнака сигурност као са приватним закуподавцем, јер држава може да мења услове коришћења једностраним актима, онако како процени да је најбоље.

Друго, то је неизвесност о могућој приватизацији грађевинског земљишта и, посебно о методу приватизације грађевинске парцеле коју инвеститор користи или жели да користи. Јер, приватизација грађевинског земљишта је могућа или вероватна опција у свим транзиционим или посттранзиционим земљама, па потенцијални инвеститори имају проблем процене вероватноће и правца те промене. А разумљиво је зашто им могућност приватизације смета: лако је замисливо да она битно погорша њихов положај или да им донесе повећане трошкове. Јер, 1) будући да се метод приватизације свакако не зна док парламент не донесе одговарајуће прописе, то постојећи закупац или корисник државног земљишта не може знати која ће решења бити усвојена и да ли ће он, чак, остати корисник и после приватизације; 2) уколико и остане, могуће је да буде присиљен да плати за куповину земљишта велику суму, што би, заједно са раније уплаћеним дажбинама (на пример, накнада за уређење земљишта) могло бити врло високо, чак више него што то земљиште вреди и што би инвеститор био спреман да плати.

Треће, постоји и неизвесност корисника земљишта о начину кориговања закупнине, тј. накнаде за коришћење грађевинског земљишта. Јер, ни овде се не ради о приватноправном, уговорном методу који склапају приватни власник и закупац, па да је метод индексације или промене закупнине познат и уговорен унапред, већ се ради о уговору са државом кога она може, макар и кроз законске промене, да измени и уместо једног уведе други механизам корекције. А дугорочни ефекти промене механизма промене закупнине могу бити врло велики.

Четврто, а повезано са претходним, инвеститор тешко, односно готово никако, не може да процени вредност коју има дата парцела. Разлози томе су, поред наведених неизвесности, непостојање легалног тржишта грађевинског земљишта и непостојање пуне својине над грађевинским земљиштем. Легално тржиште градског грађевинског земљишта не постоји зато што је оно у државној својини и даје се корисницима на коришћење, тј. корисници га не могу продати без објекта. Промет земљишта је могућ једино заједно са објектом на њему, али тада није могуће одвојити цену плаћену за објект од цене плаћене за земљиште. Државна својина над грађевинским земљиштем чини да корисник градског земљишта поседује само делимичан скуп својинских права, тј. има право на коришћење земљишта у складу са законом. И поред чињенице да је одређено грађевинско земљиште у државној својини, оно ипак има, односно може имати одређену економску вредност за корисника, јер омогућава, или може омогућити економску делатност у складу са прописаном наменом. Неизвесност о вредности земљишта свакако одвраћа потенцијалне инвеститоре од инвестиција, јер је тешко одлучити се на инвестицију када је самом инвестицију није јасно колико за њега вреди оно што се добија инвестицијом.

Све ове неизвесности свакако умањују спремност потенцијалних инвеститора да улажу у Србији. То важи како за инвеститоре у некретнине, тј. за оне који желе да се баве изградњом и продајом комерцијалног и стамбеног простора, тако и за оне који желе да улажу у привредна предузећа. Да ово није само теоријско резонување потврђују и информације о томе како страни инвеститори гледају на земљишни режим у Србији и његове последице: незадовољство државном својином и начином њеног коришћења је врло раширено, а посебно неизвесношћу у погледу будућности.

Умањени приходи локалних заједница од земљишта. По постојећем режиму грађевинског земљишта локалне заједнице убирају мање прихода од земљишта него што би могле уколико би се оно приватизовало. На тај начин се губе фискални приходи који су свакако потребни локалним заједницама како би у већој мери задовољавале потребе грађана и привреде на њиховом подручју.

Први губитак је тај што се пропушта прилика да се кроз приватизацију, односно продају земљишта оствари нови приход за градски буџет.⁷ Земљиште је вредан ресурс и свакако је могуће од његове приватизације остварити знатан приход. Чак и уколико се, заједно са приватизацијом, покрене и процес реституције, па један део земљишта буде враћен бившим власницима, а за један део им се исплати новчана компензација, свакако ће остати знатна средства како од прихода од земљишта које је и пре национализације било државно (а таквога је било у већим градовима), тако и од вероватне разлике у цени продаје и компензације.

Друго, и код текућих прихода од земљишта постоји губитак у садашњем систему у односу на приватни својински режим. Он није лако уочљив, али свакако постоји и изражава се као мање убрани приход од накнаде за коришћење земљишта у односу на порез на имовину који би се, као стандардан порез, наплатио на земљиште у приватном власништву. Поменимо три компоненте губитка:

1. држава у Србији води, кроз накнаде за коришћење земљишта, и социјалну политику, а кроз њено диференцирање на земљиште различитих намена, чиме се губи приход; код пореза на имовину, који би се наплаћивао на укупну вредност, значи укључивао би и земљиште, таква широка социјална политика није могућа, па би и фискални приход био већи,
2. када се, код накнаде за коришћење земљишта, врши широко зонирање тада просечна накнада у зони мора да буде нижа него када се вреднује и на вредност наплаћује дажбина на индивидуалној локацији; наиме, када је потребно упросечити дажбину за доста различите локације, тада је неминовно да се заједничка дажбина одређује према најслабијим локацијама, а не према најбољим; јер, када би се другачије радило, те најмање вредне локације би имале превисоку цену, која не би била издржљива за власника/корисника (на пример, дажбина за локацију у главној и споредној улици у граду не може бити једнака); тим упросечавањем на нижем нивоу се свакако губе потенцијални приходи, а у корист корисника на најатрактивнијим локацијама; најновији метод одређивања закупнина кроз лицитацију, какав се примењује у неким градовима Србије, коригује поменути слабост, али није у стању

⁷ Овде претпостављамо да приватизациони приход неће преузети Република.

да донесе одређење накнаде на свим локацијама које се дају на коришћење, а камоли да утврди накнаду за коришћење на одавно додељеним локацијама,

3. Мање ефикасно коришћење земљишта доноси фискални губитак и тако што се основица слабије повећава у односу на ситуацију са ефикасним коришћењем; наиме, фискални приход од некретнина, укључујући и земљиште, у градовима света битно зависи од вредности некретнина, као пореске основице; тако је у напредним градовима ова вредност већа него у сиромашнијим и слабије вођеним, па је и њихов приход од пореза на имовину већи; тако ће бити и у градовима Србије: што је боље коришћење земљишта и динамичнији економски развој, то ће вредност некретнина брже расти, што ће обезбеђивати виши приход од локалних дажбина на некретнине,
4. свакако да постоји губитак и код накнаде за уређење земљишта, пошто се ту наплати мања свота него што би се наплатила када би се земљиште продавало на лицитацији; наиме, како уступање земљишта на коришћење на одређено време, макар и на 99 година, представља преношење само дела својинских права на земљиште новом кориснику, то је сигурно да ће спремност инвеститора да то плате бити знатно мања него да купују земљиште у својину.

5. Неколико предлога

На основу свега до сада изнетог, неспорно је да су неопходне значајне измене у функционисању система финансирања изградње и управљања грађевинским земљиштем.

У најбољем случају, уколико се желе релативно велике промене, сматрамо да је неопходно што пре обавити приватизацију грађевинског земљишта и укинути накнаду за коришћење грађевинског земљишта, односно инкорпорирати је у порез на имовину. До недавно, један од разлога за бојазан код представника локалне самоуправе да се накнада и порез на имовину интегришу, је чињеница да је накнада представљала сигуран изворни приход локалне самоуправе, а порез на имовину уступљени приход Републике. Међутим пошто је усвојен нови Закон о финансирању локалне самоуправе, којим је порез на имовину постао изворни приход локалне самоуправе, извесно је да разлози за ту бојазан више не постоје. Такође, чињеница да ће општине и градови морати да дефинишу пореску стопу представља одличну прилику да се накнада интегрише у порез на имовину и заједно обрачунава и наплаћује.

Идеално би било да се пређе са до сада коришћене, административно утврђиване основице за плаћање пореза на имовину и накнаде за коришћење грађевинског земљишта на тржишно одређену пореску основицу коришћењем компјутеризованих економетријских модела⁸, што би значајно смањило трошкове администрирања, повећало фискалне приходе, а и резултирало би у праведнијој расподели пореског оптерећења, будући да би порез зависио од тржишне цене, а не од дискриминаторних одлука административних органа. Такође,

⁸ За предлог интеграције накнаде за коришћење земљишта у порез на имовину видети *Пореска реформа (2)*, ЦЛДС, 2004

услед добро аргументованог теоријског налаза да порези на имовину (а нарочито на земљиште), у односу на остале видове опорезивања (приход, промет, профит) у много мањој мери доводе до стварања алокативног губитка (*dead weight loss*), повећање прихода од пореза на имовину и симултано смањивање неког од осталих пореза би имало значајне позитивне ефекте на економску ефикасност.

Интеграција пореза на имовину и накнаде за коришћење грађевинског земљишта би могла да се изведе на неколико начина. Први начин би подразумевао укидање накнаде изменом одговарајућих закона (Закон о планирању и изградњи и нови Закон о финансирању локалне самоуправе), с тим што би и одговарајућа максимална стопа пореза на имовину била повећана. Други начин би била измена два наведена закона, али тако да се накнада дефинише *ad valorem* (као проценат тржишне цене). Трећи и чини се најлошији начин би био да се општинама остави да самостално дефинишу да ли ће и како интегрисати накнаду и порез на имовину. Чини се да би постојеће Дирекције могле да имају велику улогу у администрирању наплате оваквог прихода (накнаде интегрисане у порез на имовину), будући да имају информације о постојећим објектима, као и о објектима који се граде. Чак и уколико не дође до интеграције накнаде и пореза, сматрамо да би било добро користити капацитете дирекција у процесу утврђивања и наплате пореза на имовину, будући да општине до сада нису администирале овај јавни приход и да немају искуства у томе.

Које су основне препреке интеграцији ова два јавна прихода? Може се констатовати да су препреке првенствено политичке природе. Порез на имовину је релативно непопуларан порез, будући да је директан (порески обвезници су у пуној мери свесни колико пореза плаћају) а и онемогућава у оволикој мери дискриминацију правних у односу на физичка лица. Пракса дискриминације правних у односу на физичка лица је политички свакако популарнија, будући да правна лица не гласају. Цитирана студија је показала да би интеграција ова два прихода могла да доведе до значајног релативног повећања захватања фискалних прихода од физичких лица у односу на правна лица.

Уколико општине, из било ког разлога не желе да интегришу порез на имовину и накнаду, било би добро да размотре следећих неколико предлога:

- прекинути са праксом дискриминације услужних и комерцијалних активности у односу на производне;
- повећати број зона, нарочито у Београду;
- користити исту класификацију зона за обрачун обе накнаде и пореза на имовину, како би могао да се користи јединствени регистар што би довело да смањивања трошкова одржавање две или три базе података;
- усагласити критеријуме за обрачун накнада и пореза на имовину;
- укључити накнаду за коришћење земљишта у систем обједињене наплате, ако постоји;
- почети са припремом и имплементацијом дугорочнијих планова, будући да се сада у пракси праве само једногодишњи;

Што се тиче нивоа Републике, било би пожељно у Закон о финансирању локалне самоуправе укључити и одредбу која би прецизирала распон накнаде за коришћење

грађевинског земљишта и онемогућила претерану дискриминацију. Шта се под тиме сматра? Потенцијално, општина или град би могли да уведу посебну групу делатности, у којој би се налазила само једна делатност (а можда и само једна фирма) и утврди износ накнаде који би био 100 пута већи него за било коју делатност. По садашњим законима то би било могуће, а то се и дешавало са неким другим накнадама, нарочито након продаје великих предузећа страним инвеститорима. Држава Србија има интерес да спречи такво понашање локалних заједница и у том смислу треба инвеститорима да гарантује одређени ниво правне сигурности.

Такође, један од конкретних проблема са којима се општине и дирекције сусрећу је и примена члана 19. Закона о поштанским услугама. Наиме, уколико дирекција за потребе наплате накнаде за коришћење грађевинског земљишта жели да шаље сопствене рачуне обвезницима, по овом закону је обавезна да користи услуге ЈП ПТТ саобраћаја «Србија», јер се «резервисаном поштанском услугом сматра и пријем и/или пренос и/или уручење писмена у судском, управном и прекршајном поступку, без обзира на лимите». У том смислу, тумачење Министарства за капиталне инвестиције је да се достављање рачуна за накнаду за коришћење грађевинског земљишта треба сматрати «резервисаном поштанском услугом». Оно што је посебан проблем је чињеница да су рачуни често релативно ниски и да тешко могу да покрију чак и поштанске трошкове достављања. Сматрамо да ове одредбе Закона о поштанским услугама треба изменити и дозволити државним органима да сами процене да ли им је боље да користе државну поштанску службу, свог курира или особе ангазоване преко омладинских задруга.

Што се тиче уређивања грађевинског земљишта, сматрамо да је садашњи систем, у коме су у опремање земљишта укључене дирекције, са једне, и јавна комунална предузећа, са друге стране, непотребно компликован и нетранспарентан. Такође, овакав систем ће постати и у великој мери бесмислен када се приватизује грађевинско земљиште.

Опремање земљишта обухвата две врсте радова, са различитим економским карактером – неки од њих представљају јавна, а неки приватна добра. Што се тиче приватних добара (у економском смислу), као што су водовод, канализација, гасовод и слично, сматрамо да инвеститор треба да услове и цену утврђује у директном односу са јавним комуналним или неким другим предузећем задуженим за пружање тог добра. Дирекције (или сличне организације) треба да буду задужене (и финансиране за то из градског/општинског буџета), за опремање локација искључиво локалним јавним добрима – атмосферском канализацијом, путевима и тротоаром. Накнада би се тада плаћала у мањој мери, односно искључиво за покривање просечних трошкова опремања јавним добрима. Такође, будући да јавна комунална предузећа имају монопол на пружање услуга опремања земљишта и прикључка на своју мрежу, неопходно би било регулисати максималне цене по којима пружају те услуге.

У погледу будућности дирекција и сличних организација, може се рећи да им је, на средњи рок, перспектива доста добра. С обзиром на то да се, по усвајању новог Устава, очекује приватизација и денационализација грађевинског земљишта, дирекције представљају природан избор за обављање једног дела процеса приватизације, будући да добро познају локалне прилике, углавном поседују техничка знања, а понекад и искуства у обављању

сличних послова. Потребно је објединити ресурсе који постоје у овим дирекцијама, са искуством и знањем запослених у Агенцији за приватизацију Републике Србије, како би процес добро функционисао.

Међутим, поставља се питање каква је будућност дирекција након приватизације земљишта, односно на дуги рок. Тада се једноставно не види сврха опремања приватног земљишта приватним добрима од стране државног предузећа, с обзиром на то да ће власник, уз поштовање урбанистичких захтева, моћи да опрема своје земљиште приватним добрима и преноси власништво над њиме. Дирекције, као индиректни буџетски корисници, ни сада нису заиста јавна предузећа. Може се очекивати да ће се тенденција одузимања самосталности наставити и да ће дирекције прерасти у агенције или неки сличан државни орган на локалном нивоу. Као што је раније поменуто, вероватно ће дирекције у име локалне самоуправе и тада обављати финансирање опремања локација локалним јавним добрима, али ће тај посао бити значајно мањег обима него данас. Такође, дирекције (или државни орган сличних надлежности) ће наставити са пружањем неких од услуга које и сада пружају, а које неће претрпети значајне промене приватизацијом земљишта, попут финансирања одржавања путева, одржавања зграда, јавне расвете и слично, у име локалне самоуправе.