

Центар за либерално-демократске студије

аутори:

проф. др Борис Беговић
др Бошко Мијатовић
проф. др Драгор Хибер

ПРИВАТИЗАЦИЈА ДРЖАВНОГ ЗЕМЉИШТА У СРБИЈИ

координатор пројекта: проф. др Миодраг Зец



децембар 2006. године

*Ова студија написана је за потребе
Министарства привреде Владе Републике Србије*

Садржај

УВОД: ПРИВАТИЗАЦИЈА И РЕПРИВАТИЗАЦИЈА	4
1. ПОСТОЈЕЋИ СИСТЕМ, ЊЕГОВ НАСТАНАК И ЕФЕКТИ	7
1.1. Постојећи систем грађевинског земљишта и његова генеза	
1.2. Располагање државним грађевинским земљиштем	
1.3. Накнаде за грађевинско земљиште	
1.4. Ефекти постојећег система грађевинског земљишта	
1.5. Државно пољопривредно земљиште	
2. ОКВИРНА СТРАТЕГИЈА ПРИВАТИЗАЦИЈЕ ЗЕМЉИШТА	40
2.1. За приватизацију грађевинског земљишта	
2.2. Устав и приватизација грађевинског земљишта	
2.3. Обим приватизације земљишта – шта се приватизује?	
2.4. Начела приватизације	
2.5. Политика приватизације – централне или локалне одлуке?	
2.6. Динамика приватизације	
2.7. Потреба промене шире регулативе	
3. МОДЕЛИ ПРИВАТИЗАЦИЈЕ ЗЕМЉИШТА	51
3.1. Методи приватизације градског земљишта	
3.2. Критеријуми за вредновање метода приватизације градског земљишта	
3.3. Опште вредновање метода приватизације градског земљишта	
3.4. Детаљно вредновање метода приватизације градског земљишта	
3.5. Институције и процедуре приватизације градског земљишта	
3.6. Финансијски аспект приватизације градског земљишта	
3.7. Приватизација пољопривредног земљишта	
4. ОСНОВЕ ЗАКОНА О ПРИВАТИЗАЦИЈИ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА	80
5. ПОСТПРИВАТИЗАЦИОНА РЕГУЛАЦИЈА	93
5.1. Регистрација права на земљиштима	
5.2. Нова урбанистичка регулатива	
5.3. Нови режим урбанистичких и грађевинских дозвола	
5.4. Услови реформе својинског режима стамбених и пословних зграда	
5.5. Опорезивање земљишта	

УВОД: ПРИВАТИЗАЦИЈА И РЕПРИВАТИЗАЦИЈА

Пројект модела и начина приватизације земљишта у Србији у значајној мери може бити оправдан и одређен настанком постојећег система власништва, коришћења, управљања и располагања земљиштем. За ову тезу, која може имати далекосежне последице, битно је неколико констатација, односно аргумената начелне природе.

Приватизација, *прво*, сем што је операција која има своје унутрашње разлоге и оправдање, економске и правне природе, представља корекцију, односно промену, напуштање система које је претежно настао *деприватизацијом*.¹ То је чињеница коју, истина, модел приватизације не мора да уважава у потпуности: приватизација не мора да буде, бар не циљано, првенствено, па и не *претежно*, а још мање у потпуности *реприватизација* (денационализација, деконфискација, дезекспропријација, реприватизација натурална или у облику навчане надокнаде ранијим власницима),² али је чињеница да је добро (земљиште) било деприватизовано једна од оних коју модел приватизације не може ни сасвим да заобиђе.

Могуће је, дакле, да приватизација буде „последница“ реприватизације, да реприватизација буде правно-економски циљ коме се тежи, да се држава определи за реституцију одузетог. До приватизације ће доћи, и када ће, наравно, начин деприватизације битно утицати на обликовање реприватизације. Од основа одузимања приватне својине, од евентуалне накнаде коју је бивши власник приликом деприватизације добио зависиће и облик (ре)приватизације.

Модел који се овде пројектује, односно пројектни задатак од кога полазе аутори, унеколико има други циљ и смисао. Циљ је приватизација, као успостављање облика својине за који се претпоставља (тврди) да је рационалнији. Питање реприватизације (реституције и репарације, како се то често каже) за овај пројект је секундарно. Вредност за којом се трага није – када је о овом пројекту реч – реуспостављање права на мирно уживање имовине кроз реприватизацију. Тиме се не прејудицира став о оправданости, важности и неопходности реприватизације; једноставно то није пројектни задатак. И независно од опште реприватизације, економски и правно је неопходна (брза и ефикасна) приватизација грађевинског земљишта. С друге стране, тешко да је могуће, а није ни оправдано реприватизацију обликовати парцијално, само за једну врсту добара; то може

¹ В. за употребљену терминологију, Д. Хибер - *Право на мирно уживање имовине, облици његовог угрожавања и могућности поновног успостављања у југословенском праву*, у „Право људских права – нове теме“, прир. К. Обрадовић и М. Пауновић, Београдски центар за људска права, 1996, стр. 206 – 208. *Деприватизација* је израз коришћен као генусни појам за све облике *одузимања* приватне својине, претварања у државну или друштвену својину независно од воље власника.

² В. за терминологију Д. Хибер - *Својина у транзицији*, Београд, 1998, стр. 88 -90. *Реприватизација* је израз коришћен као генусни за приватизацију добара која су била у приватној својини, постала објект деприватизације, па се приватизују поновним успостављањем приватне својине ранијих власника или се они обештећују (реприватизација у ширем смислу). За суштину појма приватизације, са стварноправне, односно уже својинскоправне тачке гледишта видети и Д. Хибер - *Приватизација: моћ државе и улога права*, „Социологија“, бр. 1/1993, стр. 37-39

довести у питање неке вредности односно начела на којима се она заснива.³ Отуда, када већ није било могуће приватизација и реприватизацију обликовати као потпуно симултане процесе, логично је да приватизација има примат.

Али се и тада, бар у извесној мери, мора водити рачуна о начину некадашње деприватизације, без икаквог вредносног става о реприватизацији. Ово се може илустровати примером. Тако, поред осталих, један од критеријума оправданости модела приватизације, мора бити правно логичан систем који ће настати као завршетак процеса, као правно стање које на крају конкретног случаја приватизације наступа, а то значи, у највећем броју случајева, да приватизација мора да омогући реуспостављење принципа *Superficies solo cedit*. Без да се води рачуна о начину, а то подразумева и уважавање начина на који је земљиште изашло из приватне својине, то неће увек бити могуће. Тако, у моделирању приватизације, не може се једнако третирати случај у коме је земљиште национализовано практично без накнаде, а да је на парцели остао грађевински објект у својини ранијег власника јединственог објекта, па ће тада бити једино логично да се начело *Superficies solo cedit* успостави тако што ће се поћи од својине на објекту, реприватизацијом парцеле, и онај случај у коме је неизграђено земљиште експроприсано ради изградње јавног објекта, а бивши власник је добио за земљиште интегралну накнаду.

Начин деприватизације, претходни пример то показује, заједно са правном судбином земљишта након деприватизације, на пројектовање приватизације заправо може *базично* утицати на различите начине:

- с једне стране, од значаја може бити, с обзиром на начело *Superficies solo cedit*, ко је *власник објекта* које се налази на земљишту које предмет приватизације, када је реч о „изграђеном земљишту“, а у *моменту приватизације*, који је основ његов стицања права својине на том објекту, и како је стекао право да користи земљиште (у државној својини) на коме је објект подигнут;
- с друге стране, није свеједно како су зграда и земљиште изашли из приватне својине, какав је правни однос између одузимања права својине на згради и на земљишту, дакле какав је правни статус *власника земљишне парцеле и на њој изграђеног објекта у тренутку деприватизације*.

Број „комбинација“ ових околности је потенцијално велик, нарочито ако се укључи и доцнија промена намене земљишта и/или објекта.⁴

Дакле, мада је циљ пројекта приватизација, нужно је водити рачуна не само да изабрани модел приватизације буде у што мањој мери ограничавајући за будућу реприватизацију, када се већ не врше истовремено,⁵ већ укључити околности које

³ Пре свега, начело (приближно) једнаког поступања; тешко је наћи оправдање за ситуацију у којој су права једног бившег власника суштински мања од права другог, па и с обзиром на врсту добра у питању. В. о овоме детаљније Д. Хибер - *Својина у транзицији*, стр. 100 и даље.

⁴ Тако Б. Мијатовић - *Приватизација градског грађевинског земљишта*, „Правни живот“, бр. 9-10/1994, стр. 884 и даље, у функцији пројекта приватизације, идентификује 8 категорија земљишта, с обзиром на ове околности.

⁵ Д. Хибер - *Својина у транзицији*, стр. 104, Начела

су постојале у моменту деприватизације, начин деприватизације, и правну судбину земљишта након деприватизације у промишљање приватизације.

Уместо закључка, на крају ће бити наглашен одлучујући аргумент.

Пре свега због начела *Superficies solo cedit*, у великом, практично навећем броју случајева, *корисник приватизације*, будући власник земљишта које се приватизује, пре свега оног које је изграђено, унапред је одређен. То је власник грађевинског објекта на земљишту. Пројект приватизације ће у тим случајевима имати за циљ да постави услове под којима ће власник објекта постати власник парцеле, а међу тим условима, чињеница како је ранији власник остао без својине, и као је садашњи власник стекао зграду, које право има на земљишту и како га је стекао, спадају у одлучујуће.

Због тога је, пре него што се укратко прикаже важећи режим својине над грађевинским земљиштем, као подједнако важно или важније, потребно показати његове корене, начин настанка.

ПОСТОЈЕЋИ СИСТЕМ, ЊЕГОВ НАСТАНАК И ЕФЕКТИ

ПОСТОЈЕЋИ СИСТЕМ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА И ЊЕГОВА ГЕНЕЗА

Настанак социјалистичког система грађевинског земљишта

За анализу настанка постојећег система, функционално постављену у претходно описаном смислу, тј. за анализу која ће допринети моделирању приватизације, сматрамо да треба поћи од система насталог *Законом о грађевинском земљишту* из 1990. године.⁶ Овај закон је, наиме, представљао кодификацију, односно завршну фазу једног процеса започетог на крају Другог светског рата, уз благо напуштање његове претходне ригидности. Доцније промене, све до важећег *Закона о планирању и изградњи*,⁷ који је, поред осталог, регулисао и располагање и коришћење грађевинског земљишта, представљају постепено ублажавање и напуштање система који је по закону из 1990. године доживео своју кулминацију.

Основна одлика тог система, данас или до данас, јесте *неприватна* својина на грађевинском земљишту, државна или друштвена, зависно од актуелног општег става према овим облицима „колективне“ својине. Важећи устав предвиђа да грађевинско земљиште може бити у друштвеној или државној својини.⁸ Ако је за разумевање, па и примену постојећег система кључно питање појма грађевинског земљишта (које је у државној својини), за разумевање настанка постојећег система главно питање је како једно земљиште постало друштвена, односно државна својина.

Историјски посматрано, по редоследу примењених мера, поред земљишта које је и пре Другог светског рата било у државној својини, земљиште је постајало државна па друштвена па опет државна својина следећим начинима: (1) конфискацијом, (2) национализацијом имовинско правних целина које су обухватале и право својине на земљишту (национализација привредних предузећа), (3) експропријацијом (4) национализацијом и (5) проглашавањем земљишта за грађевинско, што је подразумевало комбинацију елемената експропријације и национализације.

(1) *Конфискација* је карактеристична за први послератни период. Изрицана је као главна или споредна кривична санкција за веома различита кривична дела, уз поштовање начела *Nulla crimen, nulla poena sine lege praevia* или без поштовања начела легалитета у кривичном праву, уз бар елементарно поштовање права на фер суђење или чак без суђења, по кратком поступку карактеристичном за комунистичку правду. Мера легитимитета ових конфискација је стога различита.⁹

⁶ Службени гласник Републике Србије, број 23/1990.

⁷ Службени гласник Републике Србије, број 47/2003

⁸ Члан 60 став 1 Устава Републике Србије

⁹ Видети Д. Хибер - *Својина у транзицији*, Београд, 1998, стр. 79-81. са гледишта реприватизације, деконфискација као њен облик, пак, подразумева стављање ван снаге пресуде којом је одређена,

Конфискација је, подразумева се, била без накнаде, и обично је погађала целокупну имовину; уколико је грађевинска парцела била „изграђена“, заједничка судбина зграде и парцеле може асоцирати на исту такву судбину и у поступку приватизације. Ако је, пак, конфисковано неизграђено земљиште, основ изградње односно стицања својине на објекту који је доцније изграђен, ако је изграђен, може бити важна чињеница за пројектовање приватизације.

(2) *Национализацијом* привредних предузећа (банака, фондова, задужбина итд) у државну својину је прелазило право својине на земљишту које је било у имовини ових субјеката. При томе у овом, имајући у виду циљ анализе, могуће је правити разлику између ситуације када су објект национализације истовремено били и зграда и земљиште на коме је зграда подигнута, који су чинили јединствену правну целину, од ситуације када је предмет национализације било „неизграђено“ земљиште, као што је то објашњено у претходном случају. Као и код конфискације, тешко је замислива ситуација у којој је деприватизација погодила земљиште, а не и зграду, или обрнуто.

Национализација је подразумевала накнаду, али занемарљиво малу, па стога небитну за даљу анализу.

Под исти „случај“ деприватизације, начелено, спада и ситуација када је земљиште прешло у државну (друштвену) својину као пољопривредно, прописима о аграрној реформи, а касније је, ширењем градске зоне, постало грађевинско. Наравно, у овом случају, не може се говорити о грађевини која је предмет права својине бившег власника земљишта.

(3) *Експропријација* је вршена од првих послератних дана формално по моделу који иначе карактерише ову установу, дакле преласком у државну својину конкретне непокретности, уз претходно утврђење јавног интереса и уз накнаду. Врло дуго и готово до данас ови елементи експропријације били су мање или више фингирани. Као јавни могао је бити утврђен појединачни интерес (на пример стамбена изградња, или чист економски интерес једног субјекта), а све до деведесетих година накнада није била интегрална, односно блиска реалној. Систем интегралне накнаде подразумева да ранији власник напредом буде стављен у положај у коме би био да експропријације није било. Процена легитимности експропријације је, нарочито с обзиром на исплаћене накнаде, врло сложена, па и суптилна.

У сваком случају, на пројект приватизације од утицаја може бити околност да ли је разлог експропријације остварен, земљиште „приведено намени“¹⁰ или је, пак, и даље неизграђено земљиште; замислива је хипотеза да се евентуално води рачуна о систему накнаде који је примењен (плаћен пређашњем власнику) у време експропријације.

што је само по себи сложен поступак. Почетни корак је, међутим, учињен када је недавно усвојен закон о рехабилитацији.

¹⁰ У супротном, може нити остварен и засебан услов за дезекспропријацију. Видети за посебан случај, код грађевинског земљишта које дато на коришћење ради изградње, па ова није почела или није завршена у законом одређеним роковима чл. 86 Закона о планирању и изградњи.

(4) *Национализација грађевинског земљишта* је извршена на обухватан начин *Законом о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта* из 1958. године.¹¹ Сво земљиште, изграђено или предвиђено за изградњу, на територији градова односно насељених места, постало је друштвена својина.

Када се ради о национализацији „изграђеног“ земљишта, она се могла догодити (а) истовременом национализацијом објекта (вишестамбене зграде), а да при томе бивши власник јесте или није остао етажни власник, власник једног или више станова у згради, или пак (б) национализацијом земљишта, тако да је зграда остала у својини ранијег власника парцеле. Дозвољено прејудицирање би било навести да је најприроднији облик приватизације парцеле на којој се налази зграда бившег власника денационализација, а да је ситуација много компликованија ако су у међувремену национализовани станови откупљени. Национализација је могла да погоди и неизграђено земљиште, а тада ће од утицаја бити његова даља судбина. Најзад, земљиште је могло бити национализовано и као неизграђено, па да је касније дато некоме ради изградње, или неизграђено и остало.

(5) Процес *национализације грађевинског земљишта* овим, међутим, није окончан. Прописима о грађевинском земљишту који су уследили, на пример, *Закон о одређивању грађевинског земљишта у градовима и насељима градског карактера*¹² односно *Закон о одређивању грађевинског земљишта у градовима и насељима градског карактера*,¹³ па онима из *Закона о грађевинском земљишту* из 1990, предвиђена је *тиха национализација*, прелазак у друштвену својину земљишта на начин у коме преовладавају карактеристике национализације (општост деприватизације),¹⁴ али комбиноване са неким елементима експропријације. Било је, наиме, предвиђено да ће потпасти под режим грађевинског земљишта, а то значи да ће бити у друштвеној својини, поред земљишта у градској зони на коме су изграђени објекти, и земљиште које је, односно земљиште које ће за важење Закона, бити предвиђено за будућу изградњу. Кључ је био доношење *деталног урбанистичког плана* односно одговарајућих планских документа.¹⁵ Овим актом, који чак нема законску снагу јер га доноси Скупштина општине, орган локалне самоуправе је земљиште (обухваћене парцеле) дефинитивно преносио из приватне у друштвену/државну својину. Истина, до „привођења намени“ земљиште је остајало у државини ранијег власника који га је експлоатисао у складу са пређашњом наменом („право коришћења“), а под одређеним условима – да је земљиште намењено за индивидуалну стамбену изградњу – пређашњи власник је имао и право прече градње. Доцније, својина је престајала у моменту привођења земљишта намени, када је доношен појединачни акт, па је „операција“ добијала и карактеристике експропријације.

¹¹ Службени лист ФНРЈ број 58/1958.

¹² „Службени лист ФНРЈ“, бр. 5/1968

¹³ „Службени гласник Републике Србије“, бр. 32/1968; видети и чл. 17 Закона о уређењу простора и насеља, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 44/1995, у вези чл. 4 и 9 Закона о грађевинском земљишту, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 44/1995.

¹⁴ Видети Д. Хибер - *Својина у транзицији*, оп.цит.стр.67-69

¹⁵ Види за два општа акта која претходе појединачном Д. Хибер - *Газдовање грађевинским земљиштем*, у „Принципи модерног управљања локалном заједницом, ЦЛДС, 2002, стр. 131

Кулминација система

Систем је, као што је речено, заокружен 1990. године. Конфискације и „историјске национализације“ су завршене, а са ширењем градова ширило се и грађевинско земљиште у *друштвеној својини*, у односу на које су различити титулари имали различита овлашћења.

Грађевинским земљиштем, по овом закону, сматрано је (а) *градско* грађевинско земљиште, оно које је као такво утврђено (у моменту доношења закона или након тога), и (б) земљиште у *грађевинском подручју*, оно које је дугорочним актом предвиђено да постане градско грађевинско земљиште.¹⁶

На овако утврђеним парцелама, у складу са сложеном природом друштвене својине, али и чињеницом да на земљишту јединствено одређеног својинског облика могу бити изграђени објекти у различитим својинским режима и са различитим титуларима, различити субјекти имали су различита овлашћења.

Локална самоуправа (општина, град) је *стицала* друштвену својину, ширећи, на описани начин, доношењем детаљних урбанистичких планова зону градског грађевинског земљишта, које „аутоматски“ прелази у друштвену својину, али и *управљала* и *располагала* земљиштем, давањем парцела правним или физичким лицима „ради изградње објеката за њихове потребе“, али и одузимала парцелу, променом урбанистичког плана или „*препарцелизацијом*“, тј. поделом или спајањем парцела, утврђивала и прибирала *накнаду за уређивање* и *накнаду за коришћење* градског грађевинског земљишта и комуналне таксе, спроводила поступак за издавање грађевинских дозвола, спроводила експропријацију изграђених објеката, а на основу тога одузимала право коришћења на парцели.

Срж и, по обиму, највише овлашћења припадало је, значи, локалној самоуправи, а она је нека од њих делила са фондом за грађевинско земљиште, организацијом којој су поверени послови планирања и уређења грађевинског земљишта, а која је у новим, различитим облицима, опстала до данас.

Власници објеката изграђених на једној грађевинској парцели имали су трајно право коришћења те парцеле; та трајност није апсолутна, јер нестаје са променом детаљног урбанистичког плана, препарцелизацијом и експропријацијом непокретности.

Друштвена правна лица, у чији је „фонд друштвених средстава“ парцела евентуално улазила, имала су такође нејасну суму овлашћења на парцели.¹⁷ Тако

¹⁶ В чл. 3 Закона о грађевинском земљишту из 1990.

¹⁷ Ради се о правним лицима која су најчешће у земљишним регистрима ои била уписана као “права коришћења” или “права управљања” или права располагања”, или у некој комбинацији. За овај сложен однос видети Д. Хибер - *Права на непокретностима*, у “Студија о условима пословања Слободне зоне Београд”, Правни факултет у Београду, 1991, стр. 114 даље. Ова права су сигурно “узимана у обзир” приликом приватизације таквих правних лица. Такође, за њих је могуће везати *промет* грађевинског земљишта који су прописи декларативно спомињали; видети нпр. чл. 7, ст. 1 Закона о грађевинском земљишту из 1990. Та “права”, а нарочито могућност располагања препознаје И у важећем законодавству, и то не само када се ради о парцелама које су приватној својини. На пример, Закон о хипотеци, “Службени гласник Републике Србије”, бр. 115/2005, чл. 3, ст. 1, т. 5, као један од могућих објеката хипотеке одређује “право на земљишту које садржи

се иста парцела појављује као објект права управљања и располагања општине, али и као „објект друштвене својине“, део имовине правног лица, и то независно да ли су имала (имају) право коришћења на основу изграђеног објекта, или право коришћења јер им је земљиште додељено ради градње, или су га стекле на неки други начин, на пример кроз дозвољени промет, али прибавивши га као пољопривредно, па је доцније постало грађевинско.

Однос овог (или неког од ових) права друштвених правних лица и локалне самоуправе у односу на исту парцелу био је нејасан. Закон га је изразио формулацијом која више замагљује него што уређује; по члану 20, ст. 1. Закона о грађевинском земљишту општина, односно град управљају, односно располажу градским грађевинским земљиштем „којим не управљају радници или други радни људи у другом друштвеном правном лицу, или правном лицу одређеном законом“. Ако се изузме земљиште за посебне намене, на шта упућује крај претходне одредбе, могло би да изгледа да су права општине и правног лица у односу (искључујуће) конкуренције, што, када се погледају конкретна овлашћења, ипак није тако.

Ранији власници парцеле задржавају право да користе земљиште (право коришћења) до привођења намени и право прече градње.

Дакле, без дубљих квалификација на овом месту, може се рећи да се радило о сложеном, правно тешко објашњивом систему, у коме различити субјекти имају различита, испреплетена овлашћења на истом објекту, систему у коме нема мотива за економски рационално доношење одлука о судбини земљишта, у коме су *империум* и *доминиум* сасвим испреплетани, неиздиференцирани, па није јасно када општина наступа као јавна власт, а када као (квази) власник земљишта, односно ималац овлашћења која се могу квалификовати као својинска.

Такав систем, поред тога што пати од општих недостатака који се везују за друштвену својину као својину без титулара, наглашено продукује правну несигурност; неизвесно је и стицање и престанак права на парцели, као што је и сама парцела правно неизвесна јединица која може подлећи готово арбитрарним променама, тј. променом планских докумената.

Етатизација својине на грађевинском земљишту

Промена својинског режима извршена је 1995. године¹⁸ национализацијом национализованог; грађевинско земљиште је овим законом прешло из друштвене у државну својину.¹⁹ Термин етатизација који је употребљен да означи ову промену формално најбоље одражава њену суштину. И пре ње, земљиште није било у

овлашћење слободног правног располагања, а нарочито право грађења, право прече градње, *или располагања у државној или друштвеној својини*”. По свему судећи, описан, нејасан па и граматички необичан језик ове одредбе није последица само неслагања законодавца, већ и нејасности права које хоће да дефинише.

¹⁸ Видети Закон о грађевинском земљишту, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 44/1995 и 16/1997

¹⁹ Видети детаљније Д. Хибер - *За нов модел режима коришћења грађевинског земљишта*, „Правни живот“, бр. 7-8/1995, стр.178 и даље

приватној својини, а ранији власници су деприватизовани. Овом променом својина на земљишту добија свог именованог титулара, државу, уместо дотадање неодређене друштвене својине. Израз национализација није довољан да изрази ову промену, ни термилошки, већ и због назива закона из 1958. године, на основу ког је до национализације дошло када је земљиште прешло у друштвену својину. Ова национализација национализованог је отуда етатизација.

Етатизација није учињена да би се променио систем. Нова атрибуција права својине била је само формална. Далекосежност ове промене је, истина, могла бити огромна, с обзиром на то да је приближно у исто време донетим *Законом о средствима у својини Републике Србије*²⁰ и формално „централизована“ државна својина, односно локална самоуправа остављена без имовине. „Управљање и располагање“ земљишним фондом, овлашћења претходним законом алоцирана на општину, по логици ствари могла су прећи на државу, а да се на овај или онај начин њихово вршење повери општини или задржи на централном нивоу. Таква промена, истина, тешко да би значила побољшање система, али би била поједностављење. Очигледна неефикасност и несигурност који би уследили условили су, ипак, да ниво интервенције у систем буде минималан: на пример, оспорено је до тада постојеће право првенствене градње ранијег власника парцеле.²¹

Тако је етатизација својине на грађевинском земљишту само увела још једног „играча“ у иначе до неразумљивости сложен систем. Као „крунски власник“, као субјект који има *dominium eminens*, појавила се држава, тј. Република Србија; она је постала власник свег грађевинског земљишта, док је локална самоуправа само била њен агент у текућем вршењу послова. Стога би, у најмању руку, и о њој требало водити рачуна када се пројектује приватизација. Да ли ће се њена улога исцрпсти доношењем закона о приватизацији, или ће она бити та која ће стицати и редистрибуирати приватизациони приход, односно да ли ће она или локална самоуправа, у већој или мањој мери, доносити приватизационе одлуке и приватизацију спроводити, то су у најмању руку питања која морају добити одговор. (Одвојено је питање улоге државе у урбанистичком планирању и урбанистичком надзору, који морају остати и после приватизације).

Постојећи режим грађевинског земљишта

Општа приватизација, увођење тржишта у другим секторима, нов економски и правни систем који се помаљао, или укратко, употреба једне готово заборављене речи – *транзиција* - огољено су показали неодрживост овог система, правну и економску подједнако.

²⁰ „Службени гласник Републике Србије“, бр 55/1995.

²¹ То је било право ранијег власника парцеле, која је доношењем детаљног урбанистичког плана постала друштвена својина, да у складу са тим планом изгради објект на парцели. Ова привилегија се, док је била омеђана максимумом права својине на становим и пословном простору, уклапала у „социјалистички“ систем. Чињеница да је злоупотребљавана да би се симулованим пословима (на пример, продајом започетог објекта) преносило право на парцели није много узнемиравала. Али, када је тај максимум уставно укинут, привилегија је постала опасна за оне који су у комбинацији империума и доминиума, јавне власти и својине, господарили земљиштем; бивши власник би могао да претендује да буде „инвеститор“ и других објеката на некада његовој парцели.

Постојећи уставни оквир, тј. уставна одредба по којој градско грађевинско земљиште може бити само у државној или друштвеној својини, у највећој мери одредили су оквир учињених промена: учинити колико се може, либерализовати систем до крајњих граница задатог оквира, па их и прећи, колико је то могуће.

То је систем уведен *Законом о планирању и изградњи* из 2003. године, који је и данас на снази.

Већ ситуирање правила о својинском режиму грађевинског земљишта у *Закон о планирању и изградњи*, а не земљишту, као што је то до тада био случај, показује прву намеру законодавца. Привидно, не постоји посебан својински режим за грађевинско земљиште, односно не би требало да постоји, сугерише оваква законодавна техника. Интервенција државе односно локалне самоуправе је пре свега битна када треба регулисати систем грађења, она нужна урбанистичка и слична правила која намеће сам суживот у граду. Својина би требало да буде препуштена општим прописима грађанског права.

То даље значи да се држава, бар за убудуће, неће директно мешати у својинске односе, неће земљиште намењено градњи одузимати једнима да би га дала другима, бар не више од онога колико је то уобичајено у другим земљама. Својина ће се губити уколико постоји утврђен и јасан јавни интерес, подразумева се уз накнаду. Правила члана 1 Првог анекса Европске повеље о људским правима, о заштити права на мирно уживање имовине, односиће се и на (приватну) својину на земљишту одређеном за градњу (у мери у којој таква својина још увек постоји). Изузеци би требало да буду они који су у складу са прихваћенима у пракси Стразбуршког суда који штите ову Повељу, односно ово право, или би бар тако требало да буде.

Друга привидно правотехничка новина коју уноси овај закон су дефиниције односно појмови којима законодавац оперише уређујујући грађевинско земљиште, различити од претходног система.

Напустивши појам *градског грађевинског земљишта*, закон познаје две врсте грађевинског земљишта:

- *Јавно грађевинско земљиште* - оно на коме су изграђени „јавни објекти од општег интереса“, затим јавне површине, као и земљиште које је планом намењено за изградњу јавних објеката односно јавне површине. То земљиште је у државној својини. Површине које представљају овакво јавно грађевинско земљиште одређује својим актом општина која и експроприше парцеле које су за ово намењене односно прибавља га на други начин ако је планом намењено да буде јавно грађевинско земљиште.

Неизграђено јавно грађевинско земљиште, до привођења намени издаје се у закуп, јавним надметањем или прикупљањем понуда, али увек на одређено време тако да се на њему може подићи само привремени објекат, који ће бити уклоњен ради привођења земљишта намени. Инвеститор-закупац је дужан да депонује средства неопходна за укљањање објекта.

- *Остало грађевинско земљиште* – земљиште које је већ изграђено или које је намењено за изградњу а не спада у јавно грађевинско земљиште. **Остало грађевинско земљиште може бити у свим облицима својине и у промету је.**²²

Управо могућност да грађевинско земљиште, које је по критеријумима Закона о грађевинском земљишту представљало односно могло представљати градско грађевинско земљиште – јер је изграђено, односно намењено изградњи, а налази се на територији града односно насељеног места и плански је уређено – па је по Уставу, односно стандардном тумачењу одредбе члана 60 Устава Републике Србије, морало бити у државној или друштвеној својини, може бити у приватној својини представља тачку либерализације и наговештај рушења дотадашњег система власништва над грађевинским земљиштем.

Уставно ограничење је на неки начин изиграно или, бар, заобиђено, тако што је појам градског грађевинског земљишта раздвојен на јавно и остало грађевинско земљиште, па је само за прву врсту – *јавно грађевинско земљиште* – резервисан у потпуности уставни режим градског грађевинског земљишта. Није ни могуће ни неопходно на овом месту изнети оцену аргумената у прилог и против уставности оваквог решења. Устав није дефинисао градско грађевинско земљиште, само му је одредио правни режим. Истина, тај појам је био устаљен у ранијем законодавству, и мање више неспоран, али, формално, нема сметњи да буде промењен. Да је то могуће најбоље доказује чињеница да то није ефикасно оспорено пред Уставним судом, мада, наравно, ова промена није остала незапажена.

Власнички правни режим *осталог грађевинског земљишта* либерализован је тако да су допуштени сви облици својине, али ова промена још увек не значи приватизацију изузев у једном случају. Тај режим, наиме, може бити следећи:

(а) земљиште које је раније законом утврђено као градско грађевинско земљиште у државној својини остаје у том режиму. То значи да све земљиште обухваћено Законом о национализацији најамних стамбених зграда и грађевинског земљишта остаје у државној својини, као и земљиште које је применом описаних одредби Закона о грађевинском земљишту тај статус добијало. У сваком случају, државна својина остаје сво изграђено грађевинско земљиште.

(б) Земљиште које на основу одлука Скупштине општине односно града (доношењем одговарајући урбанистичких планова) ушло у зону градског грађевинског земљишта али није „приведено намени“ у целини, може бити на захтев бившег власника враћено у приватну својину, ако се тиме не нарушава урбанистичка или функционална целина са јавним грађевинским земљиштем.²³

²² Видети чл.79 став 2 Закона о планирању и изградњи,

²³ Последње ограничење реприватизације неизграђеног градског грађевинског земљишта засновано на урбанистичко-грађевинским, а не правним разлозима није једино те врсте. Тако се у одређивању појма грађевинске парцеле као основне јединице грађевинског простора (члан 63 Закона о планирању изградње) у суштини реферише само на правила уређења и грађења, а на *катастарску парцелу* као основну јединицу на којој се води евиденција земљишта и на којој се заснива право својине на земљишту само у функцији њеног нарушавања, насупрот праву својине кроз парцелизацију и препарцелизацију. Тако као да се доминација јавне својине замењује доминацијом урбанистичког управљања.

Општина има овлашћење да прибавља, уређује, даје у закуп или отуђује остало грађевинско земљиште. Остало неизграђено грађевинско земљиште ће се дати у закуп ради изградње, по правилу јавним надметањем или прикупљањем понуда.

(с) На изграђеном осталом грађевинском земљишту власници изграђених објеката, ако је земљиште у државној својини, имају право коришћења, док објекат постоји.

(д) Право коришћења на неизграђеном осталом земљишту у државној својини (које дакле није предмет реприватизације описане у тачци (б) овог набрајања) ранији сопственици односно њихови законски наследници, као и лица на које је право коришћења раније пренето, када се ради о ранијим сопственицима којима је право својине одузето применом прописа који су важили до Закона о грађевинском земљишту из 1990. год.

Ово право коришћења – још једна, нова врста права коришћења у нашем правном систему – утврђује се од стране општинске управе на захтев бившег власника и у промету је.

Тако овај закон, без целовите промене система, уводи, на мала врата, и својину и тржиште у област грађевинског земљишта.

О функционисању система, дата је посебна анализа.

Права садашњих корисника земљишних парцела

Начин на који је земљиште прешло из приватне у државну својину, начин на који овлашћени субјекти господаре тим земљиштем, карактер и висина прихода који се при томе остварују представљају једну страну система који приватизацијом – радна је хипотеза – треба променити.

Друга страна, која такође **мора** имати озбиљан утицај на моделовање приватизације је карактер, основ и начин стицања права која садашњи корисници имају у односу на грађевинске парцеле.

Тај утицај, прво, произлази из чињенице, односно у овом часу још увек претпоставке, да они имају извесна права. Ако је та претпоставка тачна, тада:

- изабраним начином приватизације та права се не могу одузети ако су легално и легитимно стечена. Нарочито уколико се пође од идеје да се приватизација врши денационализацијом, мора се избећи опасност да се денационализација изврши новом, ограниченом национализацијом;

- о тим правима се мора водити рачуна при реуспостављању начела *Superficies solo cedit* на исти начин на који се мора водити рачуна о правима на изграђеним објектима,²⁴

²⁴ Како је, поводом истог питања у хрватском праву оправдано нагласио Petar Simonetti, приватизација грађевинског земљишта је обележена обрнутом применом начела *Superficies solo*

- морају се имати у виду и друге битне чињенице у вези стицања тих права, на пример, да ли су стицана теретно или не, како је одређено трајање права и слично.

Уз нужна поједностављења, по том основу је могуће разликовати следеће ситуације:

1. на национализованој²⁵ парцели налази се објект бившег власника земљишта, или његовог наследника, који је постојао у моменту национализације, тако да на земљишту власник објекта има *трајно право коришћења*, као акцесорно право. То право је стечено приликом национализације, као нужно за коришћење објекта;
2. на национализованој парцели налази се објект кога је власник прибавио послом *интер вивос* од лица наведеног под а. Питање које се овде у подтексту поставља је следеће: да ли је при трансферу права својине на објекту, праћеном *ипсо iure* трансфером права коришћења парцеле, потоњи утицао на први, на пример на цену купљеног објекта;
3. на национализованој парцели се у моменту национализације налазила вишестамбена зграда која је такође национализована, па су станови доцније прешли у приватну својину откупом. Модалитет ове ситуације је да је бившем власнику земљишта и зграда остао у својини један или више станова;
4. земљиште је национализовано као изграђено, али је доцније грађевински објект експроприсан и срушен, а земљиште као неизграђено дато инвеститору који је подигао нови објект;
5. земљиште је национализовано као неизграђено, па је дато инвеститору ради изградње. У овом и предходном случају инвеститор је био дужан да плати накнаду за уређење земљишта, а плаћа и накнаду за коришћење земљишта;
6. земљиште је национализовано као неизграђено, па је на њему изграђен објект у јавној својини (у ужем смислу те речи) односно служи за јавну намену;
7. земљиште је национализовано заједно са објектом, па су и објект и земљиште прешли у јавну својину у ужем смислу те речи, односно служе за јавну намену;
8. са експропријацијом објекта експроприсано је и земљиште, тако што је право коришћења прешло на корисника експропријације, или је престало право трајног коришћења земљишта дотадашњег власника, па је земљиште

cedit, у Успостављање права власништва на грађевинском земљишту у Републици Хрватској, „Допринос реформи стварног права у државама југоисточне Европе“, Edition Temmen, Бремен, 2003, стр. 247 и даље.

²⁵ У принципу, исто је и ако је у питању конфискација.

додељено ради изградње вишестамбеног објекта у коме су станови у етажној својини;

9. земљиште је национализовано кроз национализацију привредног предузећа, које је наставило да користи парцелу и које је одржало правни континуитет, па је приватизовано;
10. земљиште је национализовано кроз национализацију привредног предузећа, које наставило да га држи и које је одржало правни континуитет, а још увек није приватизовано;
11. земљиште је национализовано или експроприсано као неизграђено, па је ушло у имовину друштвеног (државног) привредног предузећа, које је у међувремену приватизовано;
12. земљиште је национализовано или експроприсано као неизграђено, па је ушло у имовину друштвеног (државног) привредног предузећа које није приватизовано;
13. земљиште је национализовано или експроприсано као неизграђено па је дато ради изградње приватном предузећу које је платило накнаду за уређење грађевинског земљишта и плаћа накнаду за коришћење;
14. земљиште је одузето као пољопривредно, па је касније добило статус грађевинског земљишта;²⁶
15. земљиште је национализовано као неизграђено, и није изграђено, па ранији власник на њему има право коришћења.

Извесно груписање, важно за пројекцију приватизације, дозволило би, с једне стране, да се издвоји земљиште које је у *јавној* намени – појам сличан јавном грађевинском земљишту из Закона о планирању и изградњи, а с друге земљиште које је остало неизграђено; док прво не би требало да буде објект приватизације, код другог се враћање бившем власнику, реприватизација реституцијом, чини природна.²⁷ Између њих постоји један мали валер ситуација, у коме би се опет могле посебно третирати оне код којих је садашњи корисник парцеле правно лице, а посебно оно код којих је то физичко, а код потоњих правити разлику да ли постоји непрекинут правни континуитет права својине на грађевинском објекту или не.

²⁶ Ова ситуација је делимично уређења у нашем праву. По члану 1, став 5 закона о условима и начину признавања права и враћања земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом због неизвршења обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 18/1991 и бр. 20/1992, за овакав случај је бившем власнику гарантована новчана накнада, док се режим земљишта није мењао.

²⁷ Не само да је, у ограниченом облику, ова могућност, као што је показано, предвиђена чланом 79, став 4 Закона о планирању и изградњи, већ је ово познат метод у другим бившим социјалистичким земљама. Ипак, коришћен је опрезно, рестриктивним тумачењем неизграђеног земљишта. Видети, на пример, члан 16, ст. 2 Закона о накнади за имовину одузету за вријеме југославенске комунистичке владавине Републике Хрватске, „Народне новине“, бр. 92/1996

РАСПОЛАГАЊЕ ДРЖАВНИМ ГРАЂЕВИНСКИМ ЗЕМЉИШТЕМ

Погледајмо, на почетку, тренутно стање државног грађевинског земљишта. То ће нам помоћи да уочимо основне карактеристике постојећег система газдовања како државним, тако и свим грађевинским земљиштем у Србији.

Налази који следе потичу из анкете о грађевинском земљишту коју су, за потребе овог пројекта, заједно начинили Стална конференција гадова и општина и Центар за либерално-демократске студије током марта 2006. године. Од свих општина у Србији (173), упитник је попунило 98 општина, што значи 56,6 процената од укупног броја, а што је врло задовољавајући проценат одговора који омогућује генерализације резултата са узорка на целу Србију.

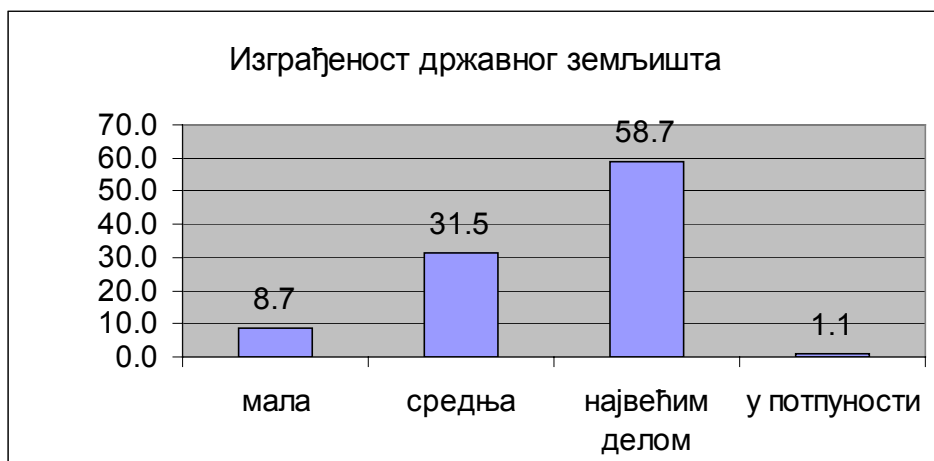
Власничко стање. Погледајмо прво власнички карактер градског грађевинског земљишта. По важећем уставу Србије *градско* грађевинско земљиште мора бити у државној или друштвеној својини (чл 60). Међутим, у Србији постоји и приватно грађевинско земљиште, и поред изричите уставне одредбе. Занимљиво је како је у Закону о планирању и изградњи из 2003. године дозвољено постојање приватне својине над овим земљиштем: у Закону се користи појам грађевинског земљишта (без придева *градско*), па се сматра да се на њега уставна одредба из члана 60 не мора примењивати. На основу таквог трика сматра се да је у Србији легално постојање приватне својине над градским грађевинским земљиштем, а нико још увек није покренуо питање уставности ове одредбе Закона о планирању и изградњи.

На основу овог законског решења, у Србији постоји, поред градског грађевинског земљишта у државној својини, и грађевинско земљиште у приватној својини. Оно је настало на један од следећа два начина:

- или као последица проширења грађевинског земљишта на околно приватно пољопривредно земљиште општинском одлуком, а по одредбама закона из 2003. године,
- или заустављањем процеса експропријације приватног земљишта које је укључено у градско грађевинско пре 2003. године, значи по старом закону, али процес својинске промене (експропријације) није завршен до 2003. године.

Од 98 општина обухваћених анкетом, у 90 постоје и државно и приватно грађевинско земљиште, док само у осам постоји искључиво државно градско грађевинско земљиште. Ми не знамо тачно о којим се површинским односима ту ради, али је сигурно да државно земљиште и даље убедљиво доминира, а да је оно приватно скромног обима и да се налази на ободима државног, па чак да се и данас углавном користи као пољопривредно земљиште.

Степен искоришћености. Степен искоришћености државног грађевинског земљишта је доста висок. Погледајмо како то изгледа у овим општинама:



Како видимо, искоришћеност државног градског грађевинског земљишта је обично врло висока: у 60% општина је ово земљиште искоришћено или највећим делом или у потпуности, док је тек у 40% остало још доста овог земљишта за даљу изградњу. Такав степен коришћења државног градског земљишта значи да његов мањак прети да у догледној будућности постане ограничавајући чинилац развоја градова у Србији, и то како за стамбену изградњу, тако и за пословне намене. Превазилажење овог проблема свакако је могуће кроз ширење града на приватно земљиште, односно кроз повећање учешћа овог последњег у укупној површини градског грађевинског земљишта.

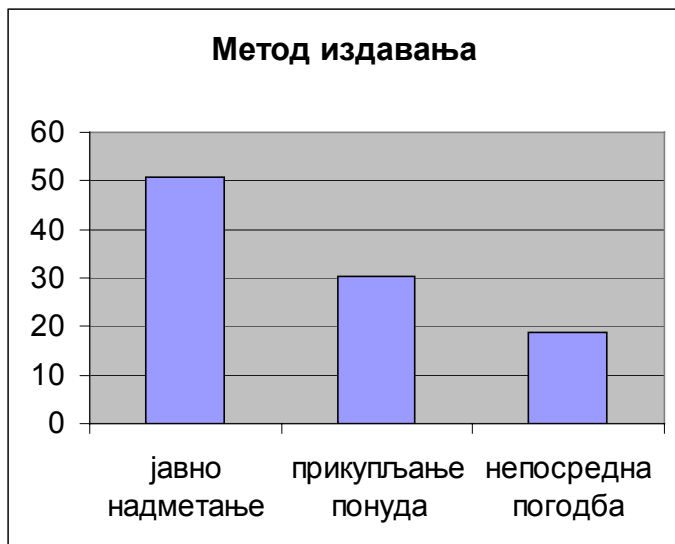
Време закупа. Иако је велики део градског земљишта издат и користи се, и даље се нове парцеле издају новим корисницима. Претходних деценија је оно давано на коришћење на неодређено време, али се последњих година пракса мења и земљиште се даје у закуп најчешће на одређено време. Анкета међу општинама Србије показала је да је само у 6% општина задржан систем давања земљишта на коришћење на неодређено време, а то су обично мање општине (Црна Трава, Кнић, Сремски Карловци, Трговиште, Власотинце и Врњачка Бања). Остале општине, односно градови Србије издају земљиште у временски ограничен закуп.

У 31% општина у Србији земљиште се даје на фиксан број година, тј. за све намене подједнако. Готово све општине утврдиле су овај рок на 99 година, а само су га две (Ариље и Велика Плана, 2% од укупног броја) снизиле на 90, односно 80 година. Преосталих 63% општина у Србији користи флексибилне рокове. Тако се у Београду земљиште даје у закуп највише на 99 година, а конкретан рок за одређену локацију “утврђује се зависно од намене, површине, времена амортизације објекта и др“. У неким другим општинама се одлуком о земљишту ствар додатно прецизира, па се већ ту одређују рокови за поједине категорије објеката, при чему становање обично има рок од 99 година, док су рокови краћи за пословне и друге објекте. Обично се полази од времена потребног за економску амортизацију објекта, при чему се процењује да је он дужи за стамбене објекте, а краћи за пословне.

Начин издавања у закуп. Закон о планирању и изградњи омогућује издавање земљишта у закуп ради градње и кроз јавно надметање и кроз прикупљање понуда, а, у одређеним ситуацијама, и непосредном погодбом. Општине, свакако, могу да

прецизирају поступак, односно да од дозвољених одаберу онај/оне који им највише одговарају.

Општине у Србији користе, у складу са законом, сва три поменута метода избора корисника. Слика у процентима изгледа овако:



Најчешћи метод избора корисника је путем јавног надметања, тј. лицитације. Њега користи 51% општина у Србији. На другом месту је прикупљање понуда (тендер), са 30%, док се на последњем месту налази непосредна погодба, са 19%. Овде је потребно још напоменути да се у многим општинама користи више од једног метода, а зависно од прилика и врсте земљишта.

Како се види, у Србији доминирају конкурентски методи уступања земљишта у закуп – јавно надметање и тендер. Ови методи свакако поседују јасну предност над непосредном погодбом са више важних становишта. Прво, обезбеђују максималан приход локалној заједници. Друго, обезбеђују најефикасније коришћење земљишта, будући да онај ко је спреман да га највише плати сигурно, бар у просеку, има и најбољи план коришћења земљишта, односно уверен је да га може искористити на економски најефикаснији начин. И треће, овим методима се, у начелу, најбоље избегава корупција, односно намештање послова са земљиштем на начин да и будући корисник и неко из локалне власти остваре незаслужену добит. Непосредна погодба користи се код издавања земљишта у закуп код кога се као корисници појављују државни или слични органи (здравство, просвета итд) и код послова легализације.

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 кроз јавно предузеће и кроз општинске органе управе.

Анкета 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 градским 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, иако 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, као у Шапцу или Неготину.

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 (Пећинци, Ириг, Црна Трава, Чајетина, Ковачица), док административне послове обављају општински органи.

НАКНАДЕ ЗА ГРАЂЕВИНСКО ЗЕМЉИШТЕ

Уставом Републике Србије и Законом о јавним приходима и расходима (чл. 12) прописано је да се законом могу уводити накнаде за коришћење добара од општег интереса. Од могућих накнада, општинама, односно градовима припадају, између осталог, приходи од грађевинског земљишта.

Законом о локалној самоуправи (чл. 78) прописано је да су изворни јавни приходи локалних самоуправа, између осталог, и накнада за коришћење грађевинског земљишта и накнада за уређење грађевинског земљишта.

И Законом о планирању и изградњи (чл. 73) прописане су ове две врсте накнада:

- за коришћење грађевинског земљишта,
- за уређивање грађевинског земљишта,

од којих приходи припадају општини, односно граду, а користе се за уређивање грађевинског земљишта и изградњу и одржавање објеката комуналне инфраструктуре.

Грађевинско земљиште је, према Закону о планирању и изградњи, дефинисано као земљиште на коме се налазе изграђени објекти и земљиште које служи редовном коришћењу тих објеката, као и земљиште које је одговарајућим планом предвиђено за изградњу објеката и њихово редовно коришћење. Одлуку о опсегу грађевинског земљишта доноси општина, односно град. Грађевинско земљиште може бити у државној и приватној својини, а може бити уређено и неуређено.

Накнада за коришћење грађевинског земљишта

Накнаду за коришћење грађевинског земљишта својини плаћа власник објекта, односно носилац права коришћења објекта или закупац. Ближе критеријуме, мерила, висину, начин и рокове плаћања ове накнаде прописује општина, односно град (чл. 74). Приходи од ове накнаде припадају локалним заједницама, односно општинама и градовима на њиховој територији.

Табела 1

Наплата накнаде за коришћење грађевинског земљишта, 2005	
Укупно, мил. дин.	5.539
Градови	57,3%
Општине	42,7%

Извор: Трезор Министарства финансија

Како се види из претходне табеле, приход локалних заједница од накнаде за коришћење грађевинског земљишта био је 5,5 милијарди динара у 2005. години. Значи, приход од ове накнаде представља важан извор прихода локалних заједница, а посебно градова у Србији, које 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% њихових укупних прихода.

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

Погледајмо укратко на основу којих се мерила у појединим градовима Србије одређује висина накнаде за коришћење грађевинског земљишта.

Београд: према површини изграђеног објекта; уже подручје Београда²⁸ подељено је на четири локационе зоне; објекти су по намени подељени на 13 категорија (становање и 12 врста пословних активности); постоје и додатни критеријуми.

Ваљево: према површини изграђеног објекта; подела града на четири локационе зоне; објекти су по намени подељени на четири категорије (становање, производни, пословни и помоћни); Дивчибаре се третирају посебно.

Параћин: према површини изграђеног објекта; подела града на пет локационих зона; објекти су по намени подељени на две категорије (становање и пословни).

Петровац: према површини изграђеног објекта; без поделе града на локационе зоне, осим за пословни простор где се разликују две зоне; објекти су по намени подељени на три категорије (становање, производни, пословни).

²⁸ Шест приградских општина засебно уређују висину накнаде.

Нови Бечеј: према површини грађевинског земљишта, према површини објекта по намени и према делатности (кумулятивно); објекти су по намени подељени на три категорије (становање, пословни и остало); делатности је четири; подела града на пет локационих зона.

Пирот: према површини изграђеног објекта; подела града на шест локационих зона; објекти су по намени подељени на пет категорија, с тим да једна (индустрија итд) плаћа једнаку накнаду без обзира на зону.

Куршумлија: према површини изграђеног објекта; подела града на четири локационе зоне; објекти су по намени подељени на две категорије (становање и пословни).

Дољевац: према површини изграђеног објекта; град је јединствено подручје; објекти су по намени подељени на становање и пет категорија привредних делатности.

Кучево: према површини изграђеног објекта; град је јединствено подручје; објекти су по намени подељени на етажно становање, породично становање, производњу, трговину, угоститељство, производно занатство и остало.

Ириг: према површини изграђеног објекта; подела града на четири локационе зоне; објекти су по намени подељени на три категорије (становање, производни и пословни).

Топола: стамбени објекти према изграђеној површини, а пословни простор и према површини корисног земљишта; подела града на четири локационе зоне; објекти су по намени подељени на четири категорије (становање и три врсте пословног простора).²⁹

Србобран: према површини земљишта за земљиште које није у државној својини; према површини изграђеног објекта за земљиште у државној својини; подела на четири локационе зоне; објекти су по намени подељени на две категорије (становање и пословни простор).

Јагодина: веома сложен систем; *стамбени објекти:* према површини изграђеног објекта; затим у зависности од удаљености објекта у метрима: од градског центра, аутобуске станице, железничке станице, дома здравља и апотеке, дечјег вртића, биоскопа и позоришта, градске библиотеке, основне школе, средње школе, стадиона и спортске хале, градског парка, објекта за основно снабдевање, робне куће, пијаце, главне поште, општинске администрације и СДК; затим према опремљености локације комуналном инфраструктуром: коловоз, тротоари, водовод, канализација, ПТТ мрежа, струја, топловод, гасовод; слично и *пословни објекти;* подела пословних објеката на пет група по намени.

²⁹ Тополски систем доноси две занимљиве иновације: 1) код пословног простора тарифа је депресивна у односу на површину, што фаворизује веће објекте, и 2) представништва ЕПС и ПТТ укључене су у најскупуљу категорију, вероватно стога што се ради о државним републичким предузећима.

Како се види, 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.

У наставку ћемо прокоментарисати ове карактеристике система утврђивања накнаде за коришћење земљишта, са намером да установимо, прво, логику која стоји иза овог облика фискалног оптерећења земљишта, друго, квалитет постојећих решења у Србији и, треће, у којој се мери ова дажбина слаже са тржишним системом коришћења земљишта.

Површина објекта. Приметимо одмах да се накнада 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 концепта 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. Јер, са становишта вредности земљишта, није свеједно да ли је на датом земљишту предвиђена и дозвољена изградња мањег или већег објекта, на пример индивидуалне стамбене зграде или солитера, односно пословног простора. Свакако да је већа вредност земљишта на коме је изграђен или се може изградити солитер него на коме је подигнута индивидуална стамбена зграда. Значи, корисник/власник у Србији 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.

Између површине објекта и вредности земљишта на датој локацији постоји директна сразмера уколико је површина објекта једнака оној из регулационог плана, тј. уколико је власник у потпуности искористио могућности градње које му је регулациони план дозволио. Тада се може рећи да је површина објекта добра апроксимација вредности земљишта, наравно за дату намену и локацију. Међутим, то није увек случај, односно често се догађа да је површина објекта мања од оне коју дозвољава регулациони план. У таквом случају очигледно је да постојећи објекти не користе максимално регулационим планом дате могућности грађења, па истовремено површина објекта не репрезентује на добар начин потенцијалну вредност грађевинског земљишта. Тада накнада за коришћење земљишта не захвата добро вредност земљишта, већ мање од ње, што није добро из два разлога.

Први разлог је губитак фискалних прихода општине, односно града, а незаслужена корист за корисника земљишта. Друга 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 (мерено ниским односом површине изграђеног објекта и површине земљишта, а знатно испод регулационим планом дозвољених вредности). 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.³⁰ Овај проблем је, међутим, неминован у режиму грађевинског земљишта у државној или друштвеној својини и са временски неограниченим трајањем права коришћења. Његово решење се, унутар датог институционалног оквира, не може наћи у политици одређивања висине накнада за коришћење грађевинског земљишта, већ искључиво у области урбанистичког планирања. Другим речима, степен рационалног коришћења грађевинског земљишта искључиво зависи од успешности урбанистичког планирања, а не и од система накнаде за коришћење грађевинског земљишта.

Локација земљишта/објекта. Локација, прво, мери фактор локационих погодности, што је свакако важан чинилац вредности земљишта и што је нормалан основ захватања ренте. Додуше, у пракси зонарања 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.

Друго, критеријум локације требало би да репрезентује и комуналну и другу опремљеност локације (*proxu*), 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.

Намена изграђеног објекта. 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.

³⁰ Поменути проблем код становања је Београд (Одлука о накнади за коришћење градског грађевинског земљишта, Службени лист Београда, 2.12.2002) покушао да реши повећањем накнаде за коришћење земљишта за “вишак” земљишта у односу на површину основе зграде, али по дегресивној скали. Другим речима, што је “вишак” земљишта већи, то је корективни фактор увећања накнаде мањи, што опет не доноси жељене подстицаје рационалном коришћењу земљишта.

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. Тако град Београд разликује 12 привредних и других делатности и за њих прописује различите висине накнада, а Кучево пет.

Није лако наћи добар разлог за овакав приступ. Јер, знатно диференцирање намена изграђеног објекта практично значи:

- или је резултат жеље да се што лакше наплати дажбина, па се повећани терет разрезује на оне за које се претпоставља да га лакше могу поднети, на пример мање на занатлије, више на кафане, мање на индустрију, више на финансијске услуге (социјална политика),
- или је израз економске/развојне политике, где се подстиче развој неких привредних грана (производних), а дестимулише развој неких других (услужних).

Ниједан од ових разлога не би требало да одлучује о висини накнаде за коришћење градског земљишта, јер:

- није рационално водити социјалну политику ценама генерално, а посебно не ценама фактора производње, јер се тако ствара неефикасна алокација ресурса; социјална политика би требало да се води буџетским трансферима онима који су стварно сиромашни, а не инструментима који унутар појединих група корисника не разликују сиромашне од боље стојећих (на пример, међу занатлијама или кафеџијама) и
- стимулисање развоја једних делатности у односу на друге, на пример производних у односу на услужне, израз је застарелог и погрешног приступа економској политици, јер не постоји ваљан разлог за дискриминацију једних у односу на друге делатности; економска политика би требало да буде алокационо неутрална како би максимизовала укупну економску активност. Чему, на пример, изузетно ниске накнаде за бројне групације прехранбене, хемијске, грађевинских материјала, металургије, металске и друге индустрије у центру Београда? Зар не би било логично, са становишта разумног коришћења градског земљишта, да накнада за коришћење буде тако конфигурисана – релативно висока у овом случају – да ове делатности баш буду подстакнуте на пресељење ка мање вредном земљишту, тј. ка периферији града?

Најбоље би било када би листа категорија намене објеката за које се плаћа накнада била једнака листи категорија намена објеката из регулационог/урбанистичког плана. Јер, регулациони/урбанистички планови, како је већ било речи, одређују вредност грађевинског земљишта прописујући, између осталог, и намену појединих површина, али најчешће се ограничавајући само на основне намене. Како, дакле, вредност земљишта зависи од прописаних напрема из регулационог/урбанистичког плана, онда би и одређивање накнаде за коришћење

земљишта требало да следи те исте намене, пошто би на тај начин била извршена хармонизација између вредности грађевинског земљишта и висине накнаде за његово коришћење.

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 Петровца од 3,8, или Ваљева од 5 или Параћина од 14,4 или Београда од 66,3?

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

Наставак расправе нас води до следећег, важног и занимљивог питања – *шта је, у ствари, накнада за коришћење грађевинског земљишта?* Шта је њен суштински основ, због чега она уопште постоји, какву то услугу држава пружа да би за њу наплаћивала накнаду?

Први одговор може бити следећи: грађевинско земљиште налази се у државној својини, а сви његови корисници су у ствари закупци, па је и природно и праведно да плаћају закупнину која се назива накнада за коришћење. Овом схватању се нема шта приговорити на начелном плану: корисник/закупац плаћа за коришћење земљишта које није у његовој својини. И сам назив дажбине – накнада за *коришћење* – сугерише закупнички садржај. Међутим, операционализација система показује да се не ради о чистом решењу. Наиме,

- (1) накнада за коришћење наплаћује се и на земљиште које се не налази у државној својини (на пример, у селима – Параћин, Панчево, Велика Плана³¹ итд), што онда значи да се не ради о закупнини за коришћење државног земљишта, или, бар, да се не ради искључиво о закупнини него да накнада можда представља комбинацију различитих дажбина. Закон о планирању и изградњи дозвољава увођење накнаде за коришћење и за земљиште које није у државној својини уколико је оно опремљено основном инфраструктуром државним средствима, и
- (2) намена прикупљених средстава од накнаде за коришћење нам можда може помоћи: она се, према Закону о планирању и изградњи (чл. 73) користи за уређење неуређеног грађевинског земљишта (углавном опремање земљишта комуналном инфраструктуром) и за изградњу и одржавање комуналне инфраструктуре на осталом земљишту.³² Значи, средстава су искључиво

³¹ На пример, “Одлука о критеријумима и мерилима за утврђивање закупнине, накнаде за уређивање и накнаде за коришћење грађевинског земљишта за подручје општине Велика Плана” (15.11.2004) наводи да се накнада за коришћење (као и за уређење) плаћа по насељима општине, с тим да појам насеља прецизира на следећи начин: “Насеље подразумева грађевинско подручје насеља дефинисано одговарајућим урбанистичким или просторним планом и комплетно подручје атара – катастарске општине”. Овим последњим је грађевинско подручје очигледно проширено и на сеоске атаре, чиме је вероватно изневерен дух Закона о планирању и изградњи.

³² На пример, у Пироту су прописане следеће намене: одржавање и унапређење коловоза и тротоара, вертикалне и хоризонталне сигнализације, јавне расвете и водоводне и канализационе мреже.

намењена комуналној инфраструктури, што поново доводи у везу накнаду и ову инфраструктуру.

Како произилази, накнада за коришћење грађевинског земљишта је комбинација двеју компонената: прва је закупнина за коришћење државног земљишта, а друга је дажбина чија је сврха наплата услуга које врше (неке) комуналне делатности ради даљег инвестирања у њих.³³

Да накнада за коришћење не представља искључиво дажбину на комуналну инфраструктуру очевидно је из чињенице да се она не одређује искључиво према опремљености локације комуналном инфраструктуром, већ најчешће према другим критеријумима.

Са друге стране, и код пореза на имовину постоји једна двострукост. Наиме, према Закону у локалним заједницама се порезом на имовину опорезују објекти који су у својини пореског обвезника или их он користи на основу закупа или другог правног посла, с тим да грађевинско земљиште не улази у обрачун вредности тог објекта, јер се оно, као добро у државној својини,³⁴ само даје на трајно коришћење и за то наплаћује накнада за коришћење. На тај начин би требало да су ове две дажбине одвојене, тј. да се односе на различите некретнине и права и да свака од њих има свог смисла.

Међутим, поменути нормативни концепт не функционише како је замишљено. Основни чинилац који ремети замишљену архитектуру ових двеју дажбина је чињеница да у вредност објекта који се опорезује порезом на имовину свакако улази и вредност права коришћења земљишта на коме се објект налази. Другим речима, тржишна вредност објекта – тј. цена коју је неко за њега спреман да плати – обухвата и право коришћења грађевинског земљишта на датој локацији. Чињеница да је предметно земљиште у државној својини не мења суштински на ствари. Јер, право трајног коришћења земљишта представља, у стари, део пуних својинских права и самим тим има своју тржишну вредност. Другим речима, право коришћења се у много чему приближава пуној приватној својини – трајност права коришћења, могућност продаје заједно са објектом, евентуална парцелизација датог земљишта, могућност издавања у закуп итд – тако да у свакодневном животу постоји тек делимична разлика између права коришћења и права које би донела приватна својина на том истом земљишту. Једина озбиљна разлика јесте могућност темељне промене режима коришћења грађевинског земљишта, укључујући и приватизацију, што може довести у питање право коришћења земљишта од стране садашњих корисника. Тај ризик свакако умањује вредност права коришћења земљишта и њега тржиште узима у обзир приликом промета објеката и формирања њихових цена.

Када се пође од наведене чињенице да у тржишну цену објеката улази и вредност права коришћења грађевинског земљишта на коме се објект налази, тада се уочава да се за право коришћења земљишта плаћају две дажбине – прва је накнада за

³³ Ова друга компонента била је стандардно навођена као разлог увођења накнаде за коришћење градског грађевинског земљишта пре три деценије.

³⁴ Овде занемарујемо могућност дату новим Законом о планирању и изградњи из 2003. године да градско грађевинско земљиште буде и у приватној својини.

коришћење земљишта, а друга порез на имовину – што представља непотребно двоструко опорезивање и требало би да буде избегнуто.

Закључци. 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 пун 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? По свему судећи, одговор гласи – и једно и друго – што не решава проблем пошто двострукост карактера онемогућава њено смислено формулисање и вођење политике. Вероватно је да би решење требало тражити у коренитој реформи система у правцу одвајања закупнине и финансирања инфраструктуре, о чему ће касније бити речи.

Накнада за уређење грађевинског земљишта

Друга накнада на земљиште је накнада за уређење. Плаћају је инвеститори пре започињања градње, а на име трошкова инфраструктуре. 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.

Табела 2

Наплата накнаде за коришћење грађевинског земљишта, 2005	
Укупно, мил. дин.	10.501
Градови	82,8%
Општине	17,2%

Извор: Трезор Министарства финансија

Како се види, укупна наплата накнаде за уређење је врло висока (10,5 милијарди динара), 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 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 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 – убрати велике суме.

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.

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

- прва компонента је једнократно давање, које се врши кроз накнаду за уређење; она садржи део за бивше или будуће трошкове инфраструктуре, али и део који је чиста закупнина која се плаћа једнократно унапред и који практично искључиво зависи од атрактивности локације,
- 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. Штавише, може се тврдити да је ова номинална улога накнаде непотребна и да представља остатак старих времена, када је требало оправдати њену наплату од стране 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.

ЕФЕКТИ ПОСТОЈЕЋЕГ СИСТЕМА ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА

Поред правно-процесних одлика, сваки систем земљишта поседује и своје важне и дугорочне економске ефекте. Важећи режим својине и управљања грађевинским 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 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. Наиме, непостојање тржишта некретнина, односно градског 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 ова конфигурација 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 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 (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 градског 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 снесу 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 тиме 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.³⁵ 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.

Другачије посматрано, држање земљишта у државној својини кошта државу, ако не у директним трошковима, а оно у пропуштеном приходу. Са друге стране, више се не види зашто би неки економски ресурс, као што је земљиште, било у државној својини. У своје време владала је заблуда да ће комунизам, заснован на државној или друштвеној својини, донети ефикасан и праведан друштвено-економски систем, али се то очекивање показало погрешним и покренут је процес свеопште приватизације. Такође, ни специфични разлози везани за градско земљиште не говоре у прилог државне својине. Наиме, како искуство и теоријски разлози говоре, све што се жели и што треба урадити за земљиштем у смислу регулације, урбанизма, стандарда коришћења, убирања прихода, изградње инфраструктуре и слично може се једнако ефикасно, а обично и знатно ефикасније учинити у режиму са приватном својином над земљиштем, тако да подржављење уопште није потребно.

Када већ, како је наведено, држање грађевинског земљишта у државној својини није потребно из функционалних разлога, онда се не види разлог да се то и даље чини када постоји финансијски губитак. Онда је свакако рационалније да држава приватизује/прода земљиште и убере додатни приход, а да приватни власници ефикасније обављају грађевинско/предузимачке послове.

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,³⁶ таква широка социјална политика није могућа, па би и фискални приход био већи,

³⁵ Овде претпостављамо да приватизациони приход неће преузети Република.

³⁶ За предлог интеграције накнаде за коришћење земљишта у порез на имовину видети *Пореска реформа (2)*, ЦЛДС, 2004

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 nižем 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 поменуту слабост, али није у стању да донесе одређење накнаде на свим локацијама које се дају на коришћење, а камоли да утврди накнаду за коришћење на одавно датим 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 укупан 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.

Негативни ефекти на друштвени производ и његов раст. Синтетички израз негативних ефеката важећег режима грађевинског земљишта на ефикасност употребе и смањење инвестиција јесте смањење друштвеног производа у односу на могући. Јер, када се пореде два станка – једно у коме су ефикасност коришћења и инвестиције мање него у другом – тада је сигурно, по дефиницији, да је у првом стању друштвени производ мањи него у другом. На тај начин, садашњи својински режим и режим управљања градским грађевинским земљиштем умањују добробит становништва Србије.

ДРЖАВНО ПОЉОПРИВРЕДНО ЗЕМЉИШТЕ

Пре анализе ефеката постојећег система газдовања пољопривредним земљиштем у државној својини, подсетићемо се основних елемената тога система:

- у Србији постоји доста пољопривредног земљишта које је у државној својини; тачним подацима се не располаже, а неке процене кажу да га има 240 хиљада хектара у Војводини и знатно мање у централној Србији,
- државна својина над делом пољопривредног земљишта у Србији настала је национализацијама после II светског рата, када је одузимана земља од боље стојећих сељака, да би им на крају остао максимум од 10 хектара,
- ово земљиште је, после експеримента са неуспешним земљорадничким задругама, предато на управљање пољопривредним организацијама,
- Закон који сада дефинише својинске односе са овим земљиштем, односно који га је дефинисао као државно је *Закон о претварању друштвене својине на пољопривредном земљишту у друге облике својине*,³⁷
- приликом приватизације пољопривредних предузећа и по закону о својинској трансформацији из 1997. и по закону о приватизацији из 2001. године земљиште остаје државно, тј. не приватизује се земљиште у државној својини заједно са приватизацијом друштвеног капитала у предузећу,
- приватизована пољопривредна предузећа и даље користе државно пољопривредно земљиште на неодређено време,
- за коришћење тог земљишта приватна пољопривредна предузећа (би требало да) плаћају закупнину држави, а у виду *накнаде за коришћење пољопривредног земљишта у државној својини*, а према *Закону о пољопривредном земљишту*.

Овај систем је очигледно настао и постоји из историјских разлога, тј. није створен последњих година из разлога добрих државних интереса. Другим речима, он постоји искључиво зато што се до наших дана одржало државно власништво над пољопривредним земљиштем, вероватно зато што је током последње деценије и по увек било пречих послова него што је разматрање концепта газдовања остатком државног пољопривредног земљишта, а не зато што је законодавац веровао у потребу постојања једног таквог аранжмана.

Непостојање разлога за продужење постојања система државног пољопривредног земљишта не проистиче само из поменутог разлога, већ и из анализе његове структуре и функционисања. Погледајмо их ближе.

Прво, спој приватног и државног власништва у једном предузећу није и не може бити здрав. При таквој комбинацији власништва, при чему предузећем управља приватни власник док држава нема никаква права на основу власничког удела, свакако постоји могућност искоришћавања државног власништва у корист приватног, тј. злоупотреба управљачког положаја приватног власника на рачун државне својине. Ово тим пре што не постоји државна институција која би се бринула о интересима државе у погледу пољопривредног земљишта, иако је такав један фонд предвиђен законом, али и никада основан. Овако како је произилази да држава поседује земљиште против своје воље, да га је практично на силу утрапила приватним власницима на коришћење, да од њега убира врло мало прихода и то онолико колико јој приватни корисници уплате по својој вољи, а и да се уопште не интересује за то земљиште. Ради се, дакле, о једној небризи за народну имовину каква није дозвољена за једну озбиљну државу.

³⁷ Службени гласник РС, бр. 49/92 и 54/91.

Друго, држава од свог земљишта остварује врло мали приход: у 2005. години од накнаде за коришћење пољопривредног земљишта наплаћено је само 26,1 милион динара, или око 1 евро по хектару. Очигледно је да је наплата накнаде за коришћење ниска, тј. да држава од свог власништва нема велике користи. Један део узрока тог ниског прихода налази се у непостојању државне институције која би се бринула о земљишту и наплати прихода од земљишта, али постоје још неки разлози: 1) изградња такве институције тешко да има смисла, пошто би њени трошкови можда били већи од прихода, што би било нерационално са фискалног становишта; 2) накнада се одређује државним актом, а не лицитацијом, па ни финансијски ефекти, и када би били 100% наплаћени, не могу бити знатни; јер упросечавање накнаде административном оценом и овде даје инфериорне резултате.

Треће, постоји и питање озбиљно ефикасности коришћења државног пољопривредног земљишта. Сигурно је да је овај аранжман ефикаснији од оног бившег, где је државна земља била предата на управљање неефикасним друштвеним предузећима. Сада, после приватизације, вероватно је да је рационалност управљања тим пољопривредним предузећима повећана, па и да је ефикасност газдовања државним земљиштем већа него раније.

Са друге стране, постоје и разлози који доводе у питање ефикасност овог мешовитог аранжмана у поређењу са потпуно приватним, код кога би целокупно власништво над земљиштем било приватно. Неки су разлози већ поменути, као што су они који произилазе из могућих злоупотреба државног земљишта од стране приватног корисника. Следећи је немогућност да се то земљиште уложи као залога за кредит, што ограничава потенцијални развој фирме и пољопривреде уопште. Трећи је немогућност продаје тог земљишта када предузеће жели да промени делатност или да смањи земљишни фонд. Чак је питање да ли би предузеће могло да држави врати државно земљиште будући да је правна ситуација по том питању нејасна. И када би то било могуће, питање је како би држава искористила земљиште које јој је враћено, будући да непосредује институционалну структуру која би могла да упоравља својим пољопривредним земљиштем. Могло би се лако догодити да земљиште остане неискоришћено на дуже време. Четврти, и можда најважнији, проистиче из неизвесности: предузеће неће унапређивати државно земљиште ни на који начин пошто не зна каква ће му бити судбина – на пример, неће на њему градити пољопривредне или индустријске зграде, или подизати воћњаке, винограде или иригационе, заливне и сличне системе, што све умањује потенцијалне ефекте датог земљишта. Предузеће ће државно земљиште користити на наједноставнији начин – у ратарској производњи – како не би поднело губитке уколико држава врати земљиште у свој посед или се запетљало у велике (судске) спорове о вредности својих инвестиција.

Закључак ове кратке анализе је да не постоји ниједан разлог у корист задржавања постојећег својинског аранжмана, са земљиштем у државној својини које користе приватна пољопривредна предузећа. Најбољи излаз из постојеће неповољне ситуације је приватизација, из више разлога: и ефикасности, и финансијског резултата за државу и одржања пословног морала. Уколико, пак, државно пољопривредно земљиште неће бити приватизовано, нужно је установити институционалну структуру за газдовање земљиштем која би водила рачуна како о рационалности коришћења, тако и о максимизацији финансијских ефеката. Овај

аранжман би био мање ефикасан од потпуно приватног, али и ефикаснији од постојећег.

ОКВИРНА СТРАТЕГИЈА ПРИВАТИЗАЦИЈЕ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА

У претходним поглављима ове студије презентован је постојећи својински и систем управљања градским грађевинским земљиштем у Србији и изнети његови стварни и потенцијални ефекти. На тај начин је створена основа да се изнесе предлог оквира државне стратегије грађевинским земљиштем, чему је посвећено ово поглавље.

ЗА ПРИВАТИЗАЦИЈУ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА

Подсетимо се, основни налази ове студије о ефектима постојећег система грађевинског земљишта су следећи:

- неповољни ефекти на ефикасност коришћења грађевинског земљишта,
- утицај на смањење инвестиција у некретнине и уопште,
- утицај на смањење фискалних прихода државе, односно локалних заједница,
- утицај на смањење друштвеног производа.

Такви неповољни економски ефекти свакако наводе на преиспитивање постојећег режима и на његову замену бољим и ефикаснијим системом. Јер, у ово време свеопште приватизације више не важе (погрешне) идеолошке теорије о наводним предностима друштвеног и државног власништва над приватним, тако да идеолошка заштита постојећег система није ни уверљива, ни могућа. Уколико не постоје јаки разлози неекономске природе, тада је очигледно да би градско грађевинско земљиште у Србији требало приватизовати.

Друштвена/државна својина над земљиштем доносила је активним урбанистичким властима једну олакшицу: са њом је држава била у стању да далеко лакше и јефтиније изводи своје урбанистичко-градитељске акције. Било је лакше стога што је врло једноставно национализовала и експроприсала приватне објекте и на тај начин, а са земљиштем које је већ било у државној својини, могла без великих тешкоћа да шири стамбено-пословну или индустријску градњу. Било је јефтиније стога што је национализација грађевинског земљишта изведена практично без компензације бившим власницима, а и касније, све доскора, држава је врло јефтино експроприсала приватно земљиште за било коју намену. Категорија општег интереса је код експропријације коришћена крајње екстензивно, тако да је сваки разлог (чак и интерес појединих предузећа) био добар да се ново земљиште пренесе у државну својину.

Државна својина је, значи, олакшавала и појефтињавала послове за земљиштем и изградњом у државној режији, али је то неко морао да плати: те олакшице и та ниска цена постизани су на рачун грађана, тј. власника како старих стамбених и других објеката, тако и грађевинског земљишта, као и свих грађана који су

сносили последице економске неефикасности таквих институционалних решења и њихових исхода. Током времена је смањиван степен насиља са којим је држава водила ове послове: престало се са национализацијама, а и прописи и пракса експропријације су ублажавани толико да је закон из 1996. године у приличној мери модеран, а у пракси се више не експропришу некретнине ради стамбене изградње.

Очигледно је да оне олаке национализације и експропријације више нису могуће, већ да држава, посебно од политичких промена 2000. године, више не сме да угрожава право појединца на мирно уживање сопствене својине. Стога ни некадашње предности државне својине више не постоје и држава се мора ограничити, прво, на регулациону улогу у урбанистичком планирању и изградњи и, друго, на обезбеђење јавног интереса у области инфраструктуре, али у правом, ужем значењу. На тај начин држава своди своју улогу на мању, али ефикаснију, а у складу са начелима тржишне економије каква је уобичајена у развијеним земљама.

Пошто више није могућа активистичка улога државе на стари начин, више није потребна ни државна својина над градским земљиштем у Србији. Другим речима, са нестанком свеопште менаџерске улоге државе у домену урбаног развоја, планирања и изградње нестала је потреба за основним инструментом који је олакшавао ту улогу: државне својине над земљиштем.

Уколико је државна својина превазиђена и доноси губитке, а приватна својина пожељна, изгледа као да нема других препрека приватизацији градског земљишта као начина решавања постојећих проблема. Међутим, чак и када је приватизација потребна и када постоји намера да се крене тим путем, ипак постоји још једна потенцијална препрека која чак може да отежа или онемогући цео подухват. Наиме, питање је да ли је приватизација градског земљишта технички остварљива, а по прихватљивој цени. Другим речима, да није приватизација земљишта толико сложена и финансијски захтевна да се не исплати ни започињати је? Јер, очигледно је да је могуће да неки методи приватизације донесу толике техничке компликације да се и приватизација и постприватизациона власничка структура могу оценити неповољнима. На пример, уколико се земљиште испод постојећих зграда са колективним становањем прода на лицитацији ономе ко највише понуди или се врати некадашњем власнику национализованог земљишта вероватно је да ће у каснијих односима између власника земљишта и власника станова/грађевина доћи до неизбежних и оштрих конфликта око закупнине, што ће, као уграђени дестабилизациони механизам, угрозити земљишне својинске односе.

Стога је, пре прихватања приватизације као доброг решења, потребно испитати могуће технике приватизације и видети у којој су мери савладиве тешкоће које они доносе и да ли ће крајњи резултати приватизације бити прихватљиви. У овој студији је то учињено и резултат анализе је да постоје технологије приватизације које су, са једне стране, релативно једноставне и ефикасне, а, са друге, доводе до разумних исхода. О њима ће бити више речи у следећем поглављу.

УСТАВ И ПРИВАТИЗАЦИЈА ГРАДСКОГ ЗЕМЉИШТА

Устав из 1990. године³⁸

Досадашња расправа показује, прво, да независно од несумњивих економских разлога, оних који говоре у прилог приватизације уопште и оних који се могу изнети посебно у прилог приватизације грађевинског земљишта, постоје и битни правни разлози које режим у коме доминира државна својина на земљишту треба напустити.

Сложеност система с једне стране, и правна несигурност с друге, представљају у бити две стране исте медаље. У систему који је сложен до неразумљивости, различити актери могу претендовати на различите врсте манипулација, а то је и додатни извор и генератор правне несигурности.

Због тога нема много отпора идеји о реформи система кроз приватизацију. Отпори, међутим, настају када се отвори конкретнија расправа.

Када је покретана расправа о режиму градског грађевинског земљишта, са основном идејом да се он, у складу са транзиционим идејама, у потпуности промени, увођењем приватне својине и тржишта, а у доктрини је то чињено још од раних деведесетих година прошлог века, као одлучујућа препрека за могућност приватизације и денационализације ове врсте добара навођен је члан 60, став 1. Устава Републике Србије у коме изричито и без изузетка стоји да је градско грађевинско земљиште у *државној или друштвеној својини*.³⁹

Када би се за моменат на ову препреку заборавило и када би била започета расправа о моделовању начина приватизације, о облицима приватизације, а нарочито о денационализацији (деконфискацији, дезекспропријацији), дакле по дефиницији бесплатној натуралној реституцији, истицан је члан 56. Устава Републике Србије, по коме сви облици својине уживају једнако правну заштиту, равноправни су и подједнако зајамчени, као и члан 59, став 2. Устава Републике Србије, по коме се средства из друштвене и државне својине отуђују (само) по тржишним условима, у складу са законом.

Ове уставне одредбе доводе до закључка, прво, да правна и физичка лица на градском грађевинском земљишту могу стећи само право коришћења, које је различито од својине (члан 60 став 3 Устава). Чак и када би ова уставна брана била заобиђена, остаје друга: земљиште би могло да се приватизује само продајом (члан 59 став 2 Устава).

³⁸ У току рада на овом пројекту, практично у завршној фази, усвајањем Устава Републике Србије, уставна препрека за приватизацију грађевинског земљишта, расправљана на претходним страницама, формално је превазиђена. (Аутори су одлучили да тексти њој посвећен ипак задрже у оквирима студије, не само као сведочанство о једном времену, већ због неких индикација које могу бити корисне за будуће законско моделирање приватизације и на основу новоусвојеног устава).

³⁹ Уклањање уставне препреке, која је на једнак начин постојала у уставу Републике Хрватске истиче за Хрватску, као предуслов за приватизацију грађевинског земљишта: Симонети, ибид.

Отуда се као предуслов за разматрање и пројектовања приватизације грађевинског земљишта узима промена Устава Републике Србије.

У тренутцима када мотиви за приватизацију земљишта делују снажније него обично, а изгледи да ће до промена Устава доћи слабије и дугорочније, указује се и на неке уставне могућности да овај пројект, дакле приватизација, раније уђе у реални правни живот, без чекања на уставну промену. По свему судећи и сада је такав тренутак, па такве идеје и данас живе.

Раније се, као основ идеје да се уставни услови за приватизацију формирају у овим уставним оквирима, спомињала противуречност између Устава СР Југославије, донетог доцније, и раније усвојеног Устава Републике Србије. Док је потоњи, као сто је показано, за градско грађевинско земљиште резервисао државну и друштвену својину, Устав СР Југославије је у члану 73, став 4. изричито предвидео да градско грађевинско земљиште може бити „у приватној и другим облицима својине“, остављајући прецизније уређење закону. У другој федералној јединици, Црној Гори, приватна својина над грађевинским земљиштем је била уставно дозвољена⁴⁰ и доцније законски обликована, па је грађевинско земљиште било и предмет денационализације. Како по члану 115 Устава СРЈ уставни република чланица, савезни и републички закони, морају бити у складу са Уставом СРЈ, уставно ограничење из члана 60 Устава Републике Србије је, у поступку усклађивања устава до кога никада није дошло, морало или требало да буде укинато. Тако би се могло поставити питање обавезује ли, у којој мери и на који начин, уставно ограничење из неуставне одредбе важећег устава.

Једнака логика се може применити довођењем у правни однос одредбе члан 60 Устава Републике Србије и одредби Повеље о људским и мањинским правима Државне заједнице Србија и Црна Гора; и Повеља гарантује приступ приватној својини у област грађевинског земљишта, а Уставном повељом државне заједнице Србија и Црна Гора је предвиђено усклађивање устава република чланица (и) са Повељом о људским и мањинским правима, и одређен рок за то усклађивање, до кога такође није никада дошло.

Управо последње је искоришћено да се формализује идеја отварања правне могућности приватизације грађевинског земљишта (или оспоравање правне немогућности приватизације), иницијативом да Суд државне заједнице утврди супротност одредбе члана 60 став 1 Устава Републике Србије са Повељим о људским и мањинским правима. Ако Суд то учини његова ће одлука, ауторитетом који државна заједница има, или ауторитетом саме одлуке у овом питању, с обзиром да овај суд не може непосредно променити устав државе чланице нити ставити ван снаге одредбу устава државе чланице, ваљда је претпоставка носиоца предлога односно иницијативе, нагнати Народну скупштину Републике Србије да у одговарајућем поступку промени у овом делу Устав Републике Србије, односно укине, стави ван снаге одредбу Устава која садржи ово нежељено ограничење.

Како је реч о заштити уставности, онда тај „одговарајући поступак“ може бити само уставни поступак, односно конституционална промена Устава Републике

⁴⁰ Прецизније, Устав Црне Горе не садржи овакво ограничење, прокламујући само општу неповредивост права својине. Видети чл. 45 Устава Републике Црне Горе из 1992. године.

Србије. Ако не од самог почетка, суочавањем са овим моментом иницијатива излази и сфере реалног, технички остваривог, па њен смисао није сасвим јасан изузев онима који нису њени подносиоци. Притисак који се остварује, посредно лобирање, додатно указује на проблем који је већ познат, путем *аргументум а цонтрарио* доводи у питање другу могућност, заобилажење ограничења другачијим тумачењем уставног текста. Аргументи за иницијативу су аргументи за раније социјалистичко тумачење.

Као резиме, могуће је констатовати следеће:

Извесно је да је намера твораца Устава Републике Срвбије из 1990. године била да искључи приватну својину над грађевинским земљиштем.

Формална несагласност између „савезних“ уставних докумената и Устава Републике Србије, односно неусаглашавање Устава Републике Србије са ранијим Уставом СРЈ односно Повељом о мањинским и људским правима тешко да може бити начин да се исходује брза уставна промена, чак и да политички односи у државној заједници нису такви какви су. Суд државне заједнице може, на начин који то предвиђају његова надлежност и овлашћења, да наложи промену Устава Републике Србије, али ће до те промене доћи само независно од такве одлуке, када се остваре потребни политички и други услови.

Ако и када, пак, до уставних промена дође, судећи по свим уставним пројектима који су у оптицају, монопол друштвене односно државне својине над грађевинским земљиштем биће укинут. Дакле, уколико до промене Устава дође, правних препрека за приватизацију грађевинског земљишта неће бити.

Право је питање да ли је то могуће пре промене Устава Републике Србије.

Судећи по, како многи тврде, формално неуставним решењима *Закона о планирању и изградњи*, раније коментарисаним, која се разликује јавно од осталог грађевинског земљишта, па се режим градског грађевинског земљишта резервише само за прво, заобилажењу уставне препреке би било могуће на начин на који је то учинио овај Закон. Дакле, могло би се замислити генерално сужавање појма градског грађевинског земљишта на најужу меру, слично појму јавног грађевинског земљишта из Закона о планирању и изградњи.

Постоји несумњиво један фонд земљишта које је у јавној употреби (саобраћајнице, паркови, приобално подручје...), као и земљишта на коме су изграђени објекти у јавној употреби (државна надлештва и надлештва локалне самоуправе, поједини објекти у области здравства, културе, просвете и слично), који ће и после сваке приватизације остати у државној својини. Приватизација у постојећем уставном оквиру била би извршена тако што би се појам градско грађевинско земљиште из члана 60 Устава Републике Србије, који тај Устав, природно, није ближе одредио оставивши то законском уобличавању, разумео и протумачио тако што би се везао за то земљиште, а остало оставио ван појма градског грађевинског.

Као што је већ речено, то би тумачење било супротно од свих досадашњих. Упоредна уставна искуства знају за такве коперниканске обрте у тумачењу устава.

То је, уосталом, техника која је коришћена у неким транзиционим земљама, на пример Мађарској.

Позната је и код нас, као резултат односа политичких снага. На пример, Уставни суд Републике Србије више од десет година у примени устава није доводио у питање могућност губитка посланичког мандата због престанка страначког статуса у пропорционалном изборном систему, да би у једном тренутку „пронашао“ да је мандат „власништво“ посланика.

За спровођење реформи новим тумачењима устава потребно је, међутим, много више од актуелног односа политичких снага или начина на који уставни суд препознао политичке интересе: потребан је широки реформски консензус. Када би он постојао у односу на питања режима грађевинског земљишта приватизација би, на описани начина, била могућа. Остала уставна ограничења – питање трансфера из друштвене односно државне својине у приватну односно обавезност приватизације – већ су напуштена у општем пројектовању приватизације привредних предузећа у Србији.

Устав из 2006. године

У редовима који следе, биће описан нови уставни оквир и испитано у којој мери он може (условавајуће) деловати на модел приватизације.

Прва и најзначајнија новина коју доноси нов Устава састоји се у одсуству једне одредбе, односно напуштању концепта по коме је постојао монопол државне или друштвене својине над грађевинским земљиштем (члан 60 Устава Републике Србије из 1990). Само природна богатства, добра од општег интереса (утврђена законом) и имовина коју користе државни органи по самом су Уставу у јавној својини (по члану 87 Устава Републике Србије од 8. новембра 2006. године).

У светлу одребе члана 86 истог Устава, којом се гарантује равноправност приватне, задружне и јавне својине, јасно је да убудуће грађевинско земљиште сада може бити у било ком облику својине.

Правни основ за приватизацију постојећег фонда државне и друштвене својине над грађевинским земљиштем употпуњен је одредбама 3 и 4 истог члана.

Прво, на општи начин је предвиђена могућност приватизације, када је о друштвеној својини реч, тако што је предвиђено да се она има извршити под условима, на начин и у роковима предвиђеним законом. Одредбе о приватизацији друштвене својине и чињеница да је та приватизација учињена обавезном, олакшавају могућност и сугеришу да се у једном броју случајева грађевинско земљиште приватизује приватизацијом правних субјеката, односно имовине правних субјеката која је предмет приватизације (друштвене својине), дакле не као посебно право на непокретности већ као део једног имовинског фонда. То ће моћи да буде додатни импулс за завршавање приватизације оних неатрактивних предузећа која још увек нису приватизована, а која у својој имовини имају право коришћења на земљишним парцелама.

Друго, предвиђено је да се средства из јавне својине отуђују на начин и под условима предвиђеним законом.

Ова одредба је посебно важна. Она је правни основ приватизације земљишта које је данас у државној односно јавној својини. Модел закона о приватизацији који је саставни део ове студије тако постаје у пуном смислу уставно заснован. Даље, насупрот одредби члана 59 став 2 Устава Републике Србије из 1990. године, по коме су се средства из државне својине могла отуђивати само по тржишним условима, нова одредба омогућује (и) приватизацију без накнаде, пре свега денационализацијом, као и остваривањем начела *Superficies solo cedit* претварањем права коришћења грађевинске парцеле на којој је изграђен објект у право својине.

Устав Србије из 2006. године у члану 88, који је у целини посвећен земљишном режиму, предвиђа као принцип либералан систем земљишне својине. Приватна својина, по тексту Устава, подразумева и слободно коришћење и располагање земљиштем.

Устав, међутим, ствара и основ за природна и економски и правно логична ограничења оваквог либералног система, примерена савременим правним и економским системима.

Ограничење појединих облика коришћења или располагања грађевинском парцелом је по новом Уставу могуће ако су испуњени следећи услови:

(а) ограничење се може односити само на поједини облик коришћења и располагања, а не и на располагање и коришћење уопште (у целини);

(б) разлог ограничења може бити или спречавање повреде права, односно интереса других лица или отклањање опасности од штете по животну средину.

Одредбе члана 88 Устава су комплементарне одредби члана 58 у којој се парафразом првог члана првог анекса Европске конвенције о људским правима гарантује право на мирно уживање имовине. Законом се може ограничити начин коришћења имовине, али само у јавном интересу који је утврђен на основу закона, и уз накнаду која не може бити мања од тржишне.

Сматрамо да су одредбе члана 58 и 88 Устава Републике Србије, прво, основ за увођење потпуно новог правно-економског система земљишне својине, увођењем приватне својине и тржишта. Нарочито друга половина двадесетог века је доказала супериорност оваквог система над крутим државно-планским. Друго, ове одредбе су и основ за нужна ограничења приватне својине на грађевинском земљишту, а нарочито за урбанистичко планирање, систем грађевинских дозвола, суседска права и систем законских стварних службености. Треће, овиме је створен основ за нужне експропријације грађевинског земљишта; стамбена изградња и реконструкција као разлог за ограничење и експроптијацију приватне својине над земљиштем били су предмет богате праксе Европског суда за људска права у Стразбуру,⁴¹ која може бити значајан индикатор за будућу регулативу и праксу у Србији.

⁴¹ Види Д. Хибер - *Својина у транзицији*, стр 33-36 и 52-54, тамо цитиране изворе

Најзад, од значаја су одредбе Устава којима се регулише јавна својина.

Прво, она се појављује више не само као државна већ обухвата и својину аутономних покрајина и својину јединица локалне самоуправе. Ово напуштање концепта о јединственој државној својини је важно за будућу земљишну политику, за коју је природно да ће бити спуштена на ниво локалне самоуправе. Истовремено, она омогућује да се на нов начин имовински лоцира онај остатак грађевинског земљишта који не буде предмет приватизације.

Друго, Устав даје индикатор минималног обима јавне својине над грађевинским земљиштем (земљиште у општој употреби, земљиште на коме се налазе објекти који служе за рад државних органа и организација), чиме се дају контуре обима будуће приватизације.

На крају, предвиђено је да у државној односно јавној својини могу бити и друге ствари и права (поред наведеног у претходном ставу), што значи да држава, покрајина и локална самоуправа, ако тако законом буде предвиђено, могу бити комерцијални власници појединих парцела.

5. Уставна одредба по којој декомпонована “јединствена” државна својина, поред осталог и на земљишту, тако што су као облици јавне својине предвиђене и својина аутономне покрајине и својина локалне самоуправе, отвара и нека нова, концептуална питања у односу на пројект приватизације.

Наиме, мада је закон тај који ће на крају предвидети шта ће од садашње државне својине то остати – ако не буде приватизовано – а шта ће постати својина покрајине, града или општине, на први поглед је видљиво да поједине земљишне парцеле по логици ствари треба алоцирати на неки од ових ентитета, на пример, земљиште на коме се налази зграда скупштине града у својину града, а локални пут у својину општине. Питање је шта са остатком, пре свега шта са оним земљиштем који је по критеријумима овог пројекта објект приватизације.

Могућ је један од два модела поступања:

(а) приватизовати земљиште као државно, а затим, евентуално, обезбедити учешће локалне самоуправе у приватизационом приходу по неком кључу, који може и не мора да садржи и елемент солидарности;

(б) најпре извршити “деобни биланс”, утврдити «власника” државне својине, а затим отпочети приватизацију тако што ће приватизационе одлуке доносити и приватизациони приход прибирати онај ентитет (општина, град, покрајина, Република) коме је парцела припала.

У компарацији, чини се да преовлађују аргументи у корист првог модела. Најпре, њиме се остварује начело једнаког поступања, које би децентрализованом приватизацијом могло бити нарушено.

Друго, то је ефикасност, која би чекањем на деобни биланс по дефиницији била угрожена.

Но, извесна децентрализација је нужна и корисна и у овом моделу, пре свега кроз законом предвиђено и уређено учешће локалних органа у поступку приватизације, а затим и кроз њихово учешће у приватизационом приходу.

Може се на крају закључити да је нови Устав Републике Србије не само укинуо раније постојећа ограничења за приватизацију грађевинског земљишта, већ и да је својим одредбама јасно показао пожељност, па и нужност овог процеса и створио уставни основ за постприватизациони правни режим.

ОБИМ ПРИВАТИЗАЦИЈЕ ЗЕМЉИШТА – ШТА СЕ ПРИВАТИЗУЈЕ?

Потребно је, односно пожељно је да се приватизују све парцеле грађевинског земљишта осим следећих категорија:

- парцеле грађевинског земљишта које представљају јавне површине;
- парцеле грађевинског земљишта које служе за пружање јавних добара;
- парцеле грађевинског земљишта на којима се налазе објекти који су у државном власништву, односно власништву локалних власти и које служе обављању основне делатности државе, односно које директно служе за пружање локалних јавних добара.

Другим речима, предлаже се свеобухватна приватизација грађевинског земљишта – веома је мало изузетака. Битно је уочити да су основне делатности/функције државне веома рестриктивно дефинисане. На пример, земљиште које тренутно користе јавна комунална предузећа не спада у наведене изузетке. То земљиште треба, и формално посматрано, да постане имовина тих предузећа, а евентуална приватизација тог земљишта треба да се веже за приватизацију тог јавног комуналног предузећа.

Разлог оваквог приступа је очевидан: у државном власништву остаје само оно што је потребно за непосредно обављање државних функција и што спада у област јавних површина, а све остало (становање, привреда, слободно земљиште и слично) и може и треба да буде у приватној својини, а по начелу ефикасности.

НАЧЕЛА ПРИВАТИЗАЦИЈЕ

Једно од основних начела приватизације грађевинског земљишта треба да буде диференцирани приступ при избору метода којим ће се оно приватизовати. Наиме, грађевинско земљиште није хомоген ресурс, већ се јављају веома различити и специфични правни и економски случајеви. Сходно томе, потребно је, пре него што се приступи дефинисању метода приватизације, идентификовати све типичне случајеве, односно ситуације. Тек онда се може приступити избору најбољег метода приватизације за сваки случај, односно сваку ситуацију понаособ.

Избор најбољег метода приватизације за сваку ситуацију понаособ треба да се обави на основу скупа критеријума. Потребно је да критеријуми буду јединствени,

односно да се једним јединим скупом критеријума вреднују све ситуација, односно сви могући методи приватизације у том конкретном случају.

Иако овакав приступ доводи до тога да се за исту типичну парцелу изабере исто решење у погледу метода приватизације, треба допустити могућност да постоје неке варијације у погледу примене изабраног модела. На пример, варијације у погледу врсте намене површине: да ли се ради о становању или о комерцијалном (пословном) простору.

Диференцирани приступ је неминован, пошто би једнак начин приватизације донео или врло неправедна или врло неефикасна решења. На пример, у неким случајевима (неизграђено земљиште) физичка реституција је оправдана, док би у неким другима (зграда колективног становања) донела врло неповољне правне и економске последице. Или, лицитација је лако изводљива код неизграђеног земљишта, али би такође донела правне и економске тешкоће када би се применила на земљиште на коме се налази привредни објекат.

Дакле, диференцирани приступ приватизацији земљишта зависно од његовог типа последица је тежње да се приватизација изведе на што је могуће једноставнији, праведнији и ефикаснији начин.

ПОЛИТИКА ПРИВАТИЗАЦИЈЕ – ЦЕНТРАЛНЕ ИЛИ ЛОКАЛНЕ ОДЛУКЕ?

Поставља се питање да ли политика приватизације, односно њено формулисање и спровођење треба да буде у надлежности централних или локалних (општинских, односно градских) власти. Висок степен централизације те политике може да доведе до проблема, како у погледу формулисања, а још више у погледу спровођења такве политике, нарочито имајући у виду ограничене административне капацитете централних власти и суштинску незаинтересованост за овај проблем и његово решавање. Насупрот томе, низак ниво централизације политике приватизације грађевинског земљишта може да доведе до потпуне шаренколикости и неконзистентности решења.

Због тога је успоставити уравнотежену политику приватизације грађевинског земљишта. У том смислу, сви битно елементи модела приватизације треба да се дефинишу на нивоу Републике (закон о приватизацији грађевинског земљишта), посебно полазећи од тога да се ради о ресурсу који се налази у државној својини, па је праведно да сви у Републици Србији буду у једнаком положају по правима и могућностима. Тим законом треба да се дефинишу: обухват приватизације, стратегија приватизације, типски случајеви приватизације, методи приватизације који ће се применити, као и начин примене изабраних метода приватизације. Реализацију законских одредаба спроводили би заједно и у сарадњи републички и општински органи, а зависно од модела приватизације појединих типова земљишта и пратећих процедура. Од републичких, ту би свакако учествовали Републичка дирекција за имовину и Катастар непокретности, а пожељно је и Агенција за приватизацију као институција искусна у продајни државног капитала, док би на страни локалних заједница могли учествовати организације које сада газдују земљиштем, имовински сектори скупштина општина и земљишно-књижни судови.

ДИНАМИКА ПРИВАТИЗАЦИЈЕ

Динамика приватизације грађевинског земљишта не може бити у целини унапред одређена будући да се међусобно разликују модели приватизације земљишта појединих типова, а тиме и пратеће процедуре и поступци. Брзина одвијања поступака код појединих модела је различита, као што је различит и обим припрема појединих модела. На крају, брзина одвијања неких модела зависи и од реакција и понашања како локалних власти код јавне продаје, тако и постојећих корисника земљишта, тј. они ће диктирати завршетак приватизације.

За неке моделе приватизације (бесплатан пренос појединим категоријама постојећих корисника) потребно је утврдити датум преноса, наравно довољно удаљен од датума доношења закона о приватизацији земљишта како би се могле обавити потребне административне припреме. По утврђеном датуму би садашњи корисници имали право да се укњиже у катастру, односно у земљишним књигама као власници, уз процесирање одговарајућих исправа које потврђују њихово право.

Слично томе, за поједине категорије постојећих корисника би се, уколико се одабере такав модел приватизације, утврдио датум на који важи понуда државе за откуп земљишта на коме се налазе објекти ових корисника. Ова би понуда важила на неодређено време, тј. не би било рока до кога се ови корисници морају одлучити. Самим тим би процес приватизације могао бити врло дуг, али верујемо да би, због подстицајних мера, велика већина земљишта била откупљена у релативно кратком периоду.

Један део земљишта би био продаван јавним лицитацијама, што значи да је трајање овог поступка неодређено и да зависи од припрема за сваку појединачну продају и интереса потенцијалних инвеститора.

Ове илустрације су имале за сврху да документују почетну тврдњу да ће процеси приватизације градског земљишта по појединим моделима бити различитог трајања, као и да није могуће очекивати брзи завршетак приватизације.

Са економског становишта, најважније је приватизовати оно земљиште, односно оне парцеле за које су заинтересовани комерцијални инвеститори, дакле, нове парцеле (нове локације), односно оне парцеле које се предвиђене за урбану реконструкцију. Другим речима, приватизацијом грађевинског земљишта треба уклонити једну од основних баријера уласку нових, посебно страних инвеститора. Други приоритет чине решавање питања власништва над земљиштем које користе друштвена/државна предузећа и то на тај начин да се поспешу приватизација тих предузећа, односно повећа цена која се може добити за та предузећа. Сви остали случајеви нису приоритетни – ту може да се допусти привремено опстајање јавне својине, бар за неко време.

МОДЕЛ ПРИВАТИЗАЦИЈЕ ЗЕМЉИШТА

МЕТОДИ ПРИВАТИЗАЦИЈЕ ГРАДСКОГ ЗЕМЉИШТА

На основу свеобухватног теоријског разматрања, као и начела приватизације изложених у претходном поглављу и упоредне анализе приватизације грађевинског земљишта у земљама у транзицији, идентификовани су следећи потенцијали методи приватизације грађевинског земљишта:

(1) **Реституција грађевинског земљишта** (повраћај имовине), која подразумева физички повраћај грађевинског земљишта бившем власнику, односно његовом правном наследнику, тј. физички повраћај оне исте парцеле грађевинског земљишта која је преведена у јавну своју на основу конфискације и национализације грађевинског земљишта, од којих је последња извршена 1958. године, и касније експропријације грађевинског земљишта која је имала карактеристике национализације.

(2) **Поклањање грађевинског земљишта** постојећим корисницима земљишта, тј. физичким и правним лицима која уживају трајно право коришћења грађевинског земљишта које су стекли у складу са законом, без обзира на облик својине над капиталом у случају правних лица. Ово поклањање подразумева додељивање свих својинских права постојећим корисницима, укључујући и право располагања, која нови власници могу одмах да користе без било каквих приватноправних ограничења.

(3) **Јавна продаја** слободног грађевинског земљишта у граду намењеног урбаној реконструкцији, или земљишта предвиђеног за урбану реконструкцију које је још увек под објектом, по тржишним ценама које се успостављају слободним (јавним) надметањем – аукцијом или тендером. Јавна продаја подразумева да се парцела градског земљишта прода ономе који на слободном надметању понуди највишу цену.

(4) **Продаја грађевинског земљишта постојећим корисницима**, тј. физичким и правним лицима која тренутно уживају трајно, односно временски неспецификовано право коришћења грађевинског земљишта које су стекли у складу са законом, без обзира на облик својине над капиталом у случају правних лица, **по симулираним тржишним ценама** (без слободиног надметања). Те цене треба да се одреде само као одређени део (процент мањи од 100%) пуне тржишне цене грађевинског земљишта, будући да се претпоставља да је постојећи корисник у цени коју је платио за некретнину, односно за право да изгради објекат на датој парцели, већ платио део пуне цене тог земљишта. Процент пуне цене који ће да се наплаћује мора да буде јединствен за све случајеве, односно за све парцеле грађевинског земљишта на којима већ постоје легални корисници. Пуна тржишна цена може да се

одреди на неколико алтернативних начина – ти начини се међусобно разликују по својој сложености и транспарентности, али се сви заснивају на низу арбитрарних претпоставки. Оваква продаја грађевинског земљишта постојећим корисницима подразумева понуду продајне агенције (која тај посао ради у име постојећег власника – државе) коју постојећи корисник не може да измени, већ може да је прихвати или одбије. Одбијањем постојећи корисник не губи право коришћења које му је додељено, али се мењају, односно за њега погоршавају услови коришћења тог земљишта. Понуда продајне агенције подлеже жалби, тј. странка може да се жали на поступак којим је одређена понуђена продајна цена (да ли су доследно и непристрасно примењени сви важећи прописи који регулишу ту област), а не на саму понуђену продајну цену као такву. Против коначног решења продајне агенције као надлежног органа може да се поведе управни спор са истим садржајем.

(5) Давање грађевинског земљишта у временски ограничен закуп постојећим или новим корисницима од стране државе/локалне власти није метод приватизације у ужем смислу речи, али га треба разматрати као помоћни метод који се у неким случајевима може применити као прелазно решење, пре него што се, у догледно време, пронађе трајно решење. Овој групи припадају постојећи систем давања земљишта у краткорочни закуп до привођења намени (од једне до пет година) или концесија која се даје закупцу и слично. У неким случајевима овакав прелазни режим може да се оконча одлуком корисника да купи земљиште по понуђеној цени. Основно питање код примене овог метода је одређивање трајања закупа, као и метод одређивања закупнине. Алтернативни методи одређивања продајне цене у методима (3) или (4) могу да послуже за одређивање закупнине. Закупнина може да се дефинише тако да представља подстицај кориснику земљишта да га откупи и да се на тај начин обави приватизације те конкретне парцеле градског земљишта. Овај метод треба избегавати где је год то могуће, односно где се може применити неки од раније поменутих модела.

КРИТЕРИЈУМИ ЗА ВРЕДНОВАЊЕ МЕТОДА ПРИВАТИЗАЦИЈЕ ГРАДСКОГ ЗЕМЉИШТА

Може се идентификовати неколико критеријума за вредновање метода приватизације градског земљишта. Сви идентификовани критеријуми треба да се користе за упоредно вредновање свих метода приватизације.

1. Ефикасност самог метода приватизације грађевинског земљишта, што значи да метод мора да буде ефикасан у брзом успостављању приватних својинских права, њиховој заштити и поспешивају промета земљишта на тржишту.
2. Транспарентност и једноставност, што значи да метод мора да буде једноставан и разумљив свим заинтересованим странама.
3. Конзистентност, што значи да метод мора да обезбеди резултат приватизације који је конзистентан, односно правно логичан.
4. Легитимност, што значи да она својинска права која су стечена у складу са законом, независно од конкретних законских решења, треба да буду заштићена, односно не треба да се нарушавају.

5. Праведност, што значи да, начелно посматрано, ниједна група не треба да бесплатно добије земљиште осим оних којима су својинска права присилно одузета током национализације.
6. Ниски трошкови примене, што значи да је пожељно да изабрани методи приватизације генерише ниске трошкове примене, односно да није превише административно захтеван у погледу ресурса који су потребни за његово спровођење.
7. Приватизациони приходи, што значи да је пожељно да изабрани метод приватизације генерише јавне приходе.
8. Поспешивање инвестиција и привредног раста, што значи да је пожељно да примена изабраног метода приватизације грађевинског земљишта доведе до повећања инвестиција и убрзања привредног раста.

ОПШТЕ ВРЕДНОВАЊЕ МЕТОДА ПРИВАТИЗАЦИЈЕ ГРАДСКОГ ЗЕМЉИШТА

Опште упоредно вредновање метода приватизације грађевинског земљишта предузима се како би се добиле основне информације о карактеристикама и вредностима сваког од идентификованих метода, што ће послужити као увод у детаљно упоредно вредновање метода приватизације, које ће се заснивати на разматрању специфичних случајева парцела грађевинског земљишта који се јављају при приватизацији овог ресурса.

Реституција

Највећа предност реституције као метода приватизације грађевинског земљишта лежи у њеном потенцијалу у погледу праведности, будући да она подразумева враћање приватних својинских права која су присилно одузета. Она је, у начелу и административно посматрано, једноставан метод, будући да се земљиште трансферише некоме ко је познат, или се може једнозначно установити његов идентитет, мада се у овом погледу могу јавити спорови. Стога се, уколико нема спорова, може извести релативно брзо.

Могућа начелна слабост је различита вредности имовине – грађевинског земљишта – у тренутку национализације и у тренутку денационализације. Наиме, иста парцела грађевинског земљишта деценијама после њеног присилног одузимања може да има, начелно посматрано, значајно већу вредност него што ју је имала при одузимању. Та већа вредност је последица развоја града, инвестиција (из приватних и јавних извора, али не и инвестиција и одлука пређашњег власника), као и промене намене површине, односно урбанистичких параметара. Сходно томе, потребно је размотрити питање увећане вредности земљишта и разрешити проблем „незарађене“ добити који се јавља, заједно са проблемом пропуштене добити пређашњег власника, оне добити који би он оставио да му грађевинско земљиште није одузето. Једна могућност за решавање наведених проблема је примена метода реституције само у оним случајевима у којима није дошло до великог увећања вредности грађевинског земљишта, али се овде отвара питање граничне вредности на основу које ће се диференцирати случајеви.

Са друге стране, могло би се, бар у начелу, рећи да постоји потраживање бившег власника национализованог земљишта за некоришћење те имовине, односно за пропуштenu добит за све протекле деценије. Ово би била нека врста праведне накнаде штете за једну меру – национализацију – која се данас сматра нелегитимном и погрешном, а која је свакако нанела штету бившем власнику.

Могуће је два поменута питања повезати и, чак, међусобно поништити та потраживања. Наиме, провопоменути механизам увећања вредности земљишта током периода национализације могао би представљати потраживање државе према кориснику реституције, док би другопоменуто право у ствари представљало потраживање корисника реституције према држави. Чак, реалистично је претпоставити да су та два потраживања сличног реда величина у финансијском погледу: може се претпоставити да је њихов годишњи износ неколико процената вредности земљишта, тј. да је вредност земљишта расла током целог периода по стопи од неколико процената годишње, са једне, и да се накнада штете (пропуштене добити) може такође изразити кроз каматну стопу од неколико процената годишње од вредности земљишта, са друге стране. Тачан рачун у овом смислу ни за земљиште генерално, а још више за појединачне парцеле није могућ тако да је добро на један једноставан начин решити проблем. А поништавање ових двају потраживања јесте такво једноставно, а вероватно задовољавајуће решење, пошто је, како смо видели, реалистично претпоставити да се ради о два међусобна потраживања сличног реда величина. Овим путем се избегава једна изузетно велика и нерешива административно-техничка препрека – обрачун ових потраживања за сваку парцелу – која би готово онемогућила коришћење реституције као начина приватизације земљишта, али и реституцију некретнина генерално.

Надаље, при реституцији треба размотрити, односно решити проблем компензације, односно накнаде која је плаћена приликом национализације, односно експропријације, тј. одузимања имовине. Приликом национализације грађевинског земљишта на основу закона о национализацији градског грађевинског земљишта из 1958. године, као и приликом експропријације грађевинског земљишта све до 1990. године, накнада које се плаћала пређашњим власницима била је занемарљива или мала, тј. није имала никакве везе са стварном тржишном вредношћу одузетог земљишта. Стога је разборита политика да се плаћање те надокнаде занемари, тј. да се од пређашњег/новог власника земљишта не тражи да врати износ те накнаде. Аргумент у прилог такве политике, поред једноставности решења, односно бројних техничких и административних проблема који се могу јавити при спровођењу захтева за повраћај накнаде (компензације), може да буде и да се она заснива на виђењу да задржавање занемарљиве накнаде која је плаћена представља компензацију за узнемиравање која је плаћена пређашњем власнику.

Уколико су приликом одузимања земљишта у процесу експропријације доследно поштована начела јавног интереса и правичне накнаде пређашњем власнику, може се закључити да не постоји основа за реституцију, будући да експропријација те врсте није пореметила богатство пређашњег власника и да је то учињено у циљу заштите и унапређења јавног интереса. Може се рећи да у овакве случајеве спадају све оне експропријације које су извршене после 1990. године,⁴² чиме се ови

⁴² Врло је тешко одредити годину, односно промену у законској регулативи и пракси експропријације као прелаз из стања произвољне и арбитрарне у интегралну, потпуну накнаду. Систем интегралне накнаде – израз је позајмљен из одштетног права – подразумева да ранији

случајеви изузимају из будуће реституције, што је у складу са раније изнетим начелима.

Реституција није посебно ефикасан метод приватизације, будући да су могу јавити спорови око тога ко је заиста бивши власник, ко је његов законити наследник или који су габарити некадашње парцеле, уколико је дошло до репарцелације. Реституција парцеле грађевинског земљишта на коме постоји објекат чији је власник на легалан начин стекао право коришћења те парцеле доводи до нарушавања конзистентности решења које је резултат приватизације, односно до режима својине који није правно логичан. Нарушава се и легитимитет, будући да се у овом случају нарушавају својинска права власника грађевинског објекта која је он стекао у складу са законом. Трошкови примене реституције нису занемарљиви, будући да се у споровима у погледу власништва неминовно појављује и правосуђе. Реституција је административно захтевна – не тражи нове институције, али би постојеће институције, пре свега правосуђе (услед увећаног броја имовинских спорова) биле знатно више оптерећене него досад. Реституција не генерише приватизационе приходе, али тај недостатак може ублажити чињеница да у се случају реституције умањују и јавни расходи, будући да се не исплаћује компензација пређашњим власницима. Коначно, могу се идентификовани противречни ефекти реституције на поспешивање инвестиција и привредног раста и инвестиција. С једне стране, решеност власти да спроведу реституцију говоре и прилог њиховог опредељења да штите приватна својинска права. С друге стране, међутим, спорови око власништва и повећана оптерећеност већ неажурног домаћег правосуђа ослабиће заштиту приватних својинских и уговорних права, чиме се умањује вероватноћа инвестирања. Остаје неизвесно који ће од ова два ефекта са супротним смером дејства превладати.

Поклањање грађевинског земљишта постојећим корисницима

Поклањање грађевинског земљишта постојећим корисницима представља веома ефикасан метод приватизације, будући да се пуна својинска права над земљиштем веома брзо успостављају, једноставан је и транспарентан, даје конзистентан резултат (режим својине који је правно логичан) и, начелно посматрано, ниски су трошкови његове примене и није административно захтеван. Може се рећи да ће брзина приватизације грађевинског земљишта свакако допринети поспешивању инвестиција и привредног раста.

власник накнадом буде стављен у положај у коме би био да експропријације није било. Полази се, дакле, од својине која против воље ранијег власника престаје, а не од карактеристика, особина, власника и корисника експропријације. Код експропријације пољопривредног земљишта (по правилу, ради изградње, претварања у грађевинско), не води се дакле рачуна о близини града, као фактора који ће умањити накнаду, јер је „могућност запослења ван пољопривреде много већа“ (в. Ј. Ињац - *Накнада за експроприсане непокретности, од правичне накнаде до тржишног еквивалента*, маг. рад, Београд, 1992, стр. 36). Основ за нови приступ био је Устав Републике Србије из 1990, а први пропис у коме је ово изражено био је Закон о изменама и допунама Закона о експропријацији из 1990. године („Службени гласник Републике Србије“, бр. 6/1990). У коначном обликовању приватизације, или још пре будуће реприватизације, могуће је и флексибилније, ослонцем на конкретније услове случаја, водити рачуна о начину експропријације, с обзиром да је и применом ранијих прописа, пре свега на основу споразума странака, била могућа потпуна накнада, као што је и од 1990. године могла изостати.

Проблеми са овим методом произлазе из нарушавања легитимности, будући да су у складу са законом стечена својинска права која не обухватају и право располагања, а овим поступком би се и то својинско право доделило постојећим корисницима. Другим речима, они који су куповали или на други начин прибављали некретнине, искључиво су стекли право коришћења грађевинског земљишта на коме се налази објекат који је прешао у његово власништво, или који су изградили на додељеном земљишту. Поклањање, начелно посматрано, нарушава начело праведности, будући да се пређашњим власницима не враћају присилно одузета својинска права, односно праведност ове врсте треба да се успостави компензацијом пређашњих власника, а постојећи корисници бесплатно стичу право својине над земљиштем. Поред тога, поклањање земљишта постојећим корисницима нарушава и начело хоризонталне правде, јер би држава неким грађанима поклонила нешто (земљиште корисницима), док другима не би поклонила ништа (онима који нису корисници), што није праведно.

Следећи проблем са овим методом приватизације лежи у томе што се њиме не генеришу никакви приватизациони приходи. Овај проблем се појачава чињеницом да је питање денационализације земљишта углавном потребно решити компензацијом (уместо реституцијом), што увећава јавне расходе у будућности.

Коначно, у неким случајевима парцела грађевинског земљишта у којим објекти на тим парцелама нису у приватизовани, приватизација се одлаже. На пример, додељивање грађевинског земљишта друштвеним предузећима која су сада његови корисници, приватизација земљишта се одлаже – земљиште би се приватизовало тек као имовина предузећа, односно предузеће би се приватизовало заједно са земљиштем. У том случају земљиште би представљало имовину предузећа, чиме би се увећала вредност капитала тог предузећа и поспешила његова приватизација.

Јавна продаја грађевинског земљишта

Јавна продаја грађевинског земљишта је метод приватизације кога карактеришу многе предности. Тај метод је веома ефикасан, будући да релативно брзо ствара приватну својину над грађевинским земљиштем, релативно је једноставан и транспарентан, не нарушава легитимност и доводи до правно конзистентног решења, релативно су ниску трошкови његове примене, остварује највише могуће приватизационе приходе и поспешује инвестиције и привредни раст.

Недостаци овог метода приватизације леже у ограниченој могућности примене – може се искористити искључиво на слободним парцелама грађевинског земљишта, тамо где се не налази корисник. Јер, продаја земљишта некоме ко није власник постојећег објекта на земљишту довела би до изузетно неповољне (правно неконзистентне) конфигурације власништва – један је власник земљишта, а други објекта – што би водило дуготрајним и тешко решивим споровима око закупнине, проширења објекта и свим другим могућим неспоразумима. Стога је овакав нелогичан правни однос, до кога је дошло стицајем околности, а не добровољним уговором двају актера, боље избећи полазећи од начела *superficies solo cedit*.

Надаље, примена овог метода не омогућава остваривање праведности у смислу реституције – та праведност мора да се оствари на неки други начин: компензацијом

пређашњих власника. Све наведене оцене упућују на прелиминарни закључак да овај метод приватизације треба применити свуда где се то може, али и да не представља универзалан метод приватизације за све типове земљишта.

*Продаја грађевинског земљишта постојећим корисницима
по симулираним тржишним ценама*

Продаја грађевинског земљишта постојећим корисницима по симулираним тржишним ценама је метод који је настао као последица чињенице да се јавна продаја може применити само на слободним локацијама, односно оним парцелама градског земљишта на којима не постоје корисници. Сходно томе, потпуно је очекивано то што је оваква врста продаје инфериорна у односу на јавну продају. То, међутим, нипошто не значи да овај модел нема своју вредности. Вредности овог модела, односно његове слабости треба размотрити тек када се изабере најпогоднији метод којим ће се симулирати тржишна цена грађевинског земљишта. Начелно посматрано, симулација тржишне цене може да се изврши на најмање три начина.

Први је метод интерполације локације, који се заснива на информацијама које се добијају из јавне продаје земљишта на слободним локацијама у околини парцеле грађевинског земљишта која треба да се приватизује. Та информација треба да се коригује, односно прилагоди посматраној парцели (локацији) у погледу: (1) локације парцеле која се приватизује; (2) интензитета изграђености; (3) намене површине. Највећи проблем примене овог начина симулације цене је недостатак одговарајућих информација на почетку приватизације: потребно је чекати да се оствари већи број јавних продаја, како би се започело са стимулирањем тржишне цене.

Други метод је метод кориговане цене и то за објекте који су скоро били у промету. Цена грађевинског објекта, односно некретнине која је плаћена треба да послужи као основа за одређивање цене земљишта. Другим речима, та цена треба да буде основица – цена земљишта треба да буде одређени проценат плаћене цене некретнине. Јавља се неколико проблема примене овог метода. Прво, у случају трансакција, цена није јавна, али може да се користи податак о порезу који је плаћен, односно о пореској основици која је одређена при резезивању пореза на промет апсолутних права. Други проблем примене овог метода јесте везан за питање шта чинити са објектима које је садашњи власник подигао на постојећој локацији. У овом случају не постоји цена трансакције, односно не постоји основа за плаћање пореза на промет апсолутних права. Остаје потпуно нејасно колика је вредност некретнине. У многим ситуацијама, цена која је плаћена за уступање земљишта није добијена на конкурентан начин, није било делотворног лицитирања, тако да не може да буде основа за то вредновање. Трећи проблем примене овог метода јесте у томе што цена некретнине која се плаћа обухвата и вредност грађевинског објекта која знатно варира од некретнине и некретнине.

Трећи метод симулирања тржишне цене заснива се на постојећој накнади за коришћење грађевинског земљишта. Продајна цена би се формулисала као капитализована вредност накнаде, односно као нето садашња вредност накнаде која би се плаћала у будућности, коришћењем одговарајуће каматне (дисконтне стопе). Иако је накнада за коришћење грађевинског земљишта административно одређена накнада, она ипак представља најбољи расположиви индикатор вредности

земљишта. Наиме, та накнада је диференцирана према различитим зонама на подручју града, чиме, у одређеној мери представља меру локације, наплаћује се по квадратном метру корисне површине, чиме представља и меру интензитета коришћења локације, а диференцирана је и према намени површине, чиме представља и индикатор оног дела вредности земљишта који зависи од начина, односно профитабилности његовог коришћења.⁴³ Овај метод је веома једноставан, будући да би се цене земљишта одређивале по аутоматизму, а на основу већ постојећих износа накнаде, односно већ постојећих одлука локалних власти на том плану, применом јединствене каматне, односно дисконтне стопе на нивоу Србије у целини. Све наведено упућује на то да је формулисање тржишне цене који нуди највише погодности управо метод који се заснива на постојећој накнади за коришћење грађевинског земљишта. Сходно томе, вредновање метода продаје грађевинског земљишта постојећим корисницима по симулираним тржишним ценама које следи заснива на избору постојеће накнаде за коришћење грађевинског земљишта.

Начелно посматрано, ефикасност успостављања приватне својине над грађевинским земљиштем у случају његове продаје постојећим корисницима по симулираним тржишним ценама је нешто нижа у односу на јавну продају, будући да се отвара могућност жалбе на понуђену продајну цену, а постоји и могућност да постојећи корисник не купи грађевинско земљиште, већ да настави његово коришћење без промене својинског статуса.

Овај метод је транспарентан и прилично једноставан, мада сам поступак капитализације накнаде може да доведе до неразумевања. Овај метод приватизације даје конзистентност (успостављани режим својине је правно логичан), мада се у одређеној мери нарушава легитимност, будући да се мењају услови под којима постојећи корисник грађевинског земљишта може да настави његово коришћење. Што се праведности тиче, овај је метод приватизације добар пошто никоме не поклања земљиште, а бившим власницима омогућује компензацију за невраћено власништво. Трошкови примене су прилично, мада не и превише високи, односно постоје поприлични административни трошкови, будући да је потребно одредити и понудити симулиране тржишне цене за веома велики број парцела грађевинског земљишта, а може се очекивати и већи број жалби на понуђене цене. Што се тиче ефеката на привредни раст, постоји одређена вероватноћа да би се инвеститори (нарочито страни) који су недавно инвестирали у земљиште осетили оштећенима и да би исказивање њиховог незадовољства могло да доведе до лоших сигнала за нове инвестиције.

Давање грађевинског земљишта у закуп

Давање слободног грађевинског земљишта у закуп представља инфериорно решење у односу на јавну продају те парцеле грађевинског земљишта. Да је давање државног градског земљишта у закуп ефикасно решење, ни приватизација земљишта не би била потребна.

⁴³ Свакако, овај индикатор вредности земљишта није савршен, о чему је било речи у одељку Накнаде за земљиште.

Давање у закуп на краће време од једне до пет година, а до привођења земљишта крајњој намени, разумно је решење будући да се тако овај ресурс користи уместо да остане неискоришћен. У овом случају закупнина не може бити висока пошто се ради о мање вредним објектима релативно мале површине.

Давање земље у закуп у склопу концесије представља шири пословни подухват и висина закупа земљишта треба да буде одређена на комерцијалним основама, а у контексту целине посла.

Следећи случај давања земљишта у закуп може настати онда када се земљиште, у склопу приватизације, продаје постојећим корисницима, а они одбију да га купе. Тада је разумно прибећи политици подстицања корисника да ипак откупе државно земљиште тиме што ће се закупнина битно повећати, па ће и ови корисници проценити да је ипак боље да постану његови власници него да плаћају висок закуп. Другим речима, кроз висину закупа водила би се политика приватизације градског земљишта. Куповином земљишта би престала потреба за даљим плаћањем закупнине.

ДЕТАЉНО ВРЕДНОВАЊЕ МЕТОДА ПРИВАТИЗАЦИЈЕ ГРАДСКОГ ЗЕМЉИШТА

После генералног вредновања изложених метода приватизације, приступа се њиховом детаљном вредновању и то тако што се сваки од метода приватизације анализира у сваком од девет идентификованих типичних случајева грађевинског земљишта, у зависности од настанка постојећих својинских права на земљишту, односно на грађевинском објекту који је подигнут на том земљишту

Девет идентификованих случајева земљишта су:

Случај I: земљиште на коме се налазе путеви и улице, паркови, тј. јавне површине и земљиште на коме се налазе јавни објекти, односно објекти у државном власништву, а које није предвиђено за приватизацију.

Случај II: грађевинско земљиште које никад није било изграђено.

Случај III: земљиште на коме се налази приватна зграда бившег власника земљишта, односно његовог правног наследника

Случај IV: грађевинско земљиште (пре свега у централним деловима града) предвиђено за урбану реконструкцију.

Случај V: земљиште на коме се налазе објекти који никада нису припадали бившем власнику земљишта и који су у приватном власништву.

Случај VI: земљиште на коме се налазе објекти које је пређашњи власник земљишта добровољно продао и који су у приватном власништву.

Случај VII: грађевинско земљиште на коме се налазе објекти који никада нису припадали бившем власнику земљишта и који су тренутно у друштвеном/државном власништву које је предвиђено за приватизацију.

Случај VIII: грађевинско земљиште на коме се налазе објекти које је бивши власник добровољно продао и који су у друштвеном/државном власништву које је предвиђено за приватизацију.

Случај IX: грађевинско земљиште на коме се налазе објекти који су некада припадали бившем власнику земљишта, али су национализовани или експроприсани.

Случај I

Случај I чини земљиште на коме се налазе путеви и улице, паркови, тј. јавне површине и земљиште на коме се налазе јавни објекти, односно објекти у државном власништву, које није предвиђено за приватизацију. Грађевинско земљиште ове врсте остаје трајно у јавном власништву и не подлеже приватизацији. У перспективи је потребно раздвојити државну својину од својине локалних власти, вероватно кроз будуће уставне промене или укидање Закона о својини Републике Србије из 1995. године, и уредити питање регистрације свих некретнина ове врсте. Технички гледано, у случају локалних власти, својина се једноставно, када се за то буду стекли правни услови, преноси локалној заједници, која тада постаје титулар својине над тим земљиштем. Значи, ради се о поклањању земљишта власнику објекта на том земљишту (тамо где постоје објекти), односно његовом постојећем кориснику (локалној заједници).

Случај II

Случај II чини грађевинско земљиште које никад није било изграђено. Ради се о земљишту које се углавном налази на ободу градова, мада у оквиру подручја генералног урбанистичког плана. Иако је постојање тог или неког другог планског документа била основа за експропријацију, којим је земљиште преведено у државну својину, то земљиште још увек није приведено намени, тј. нису изграђени регулационим планом предвиђени објекти. У неким случајевима је извршена репарцелација, ради прилагођавања новој намени, а у неким није.

За разматрање приватизације оваквог земљишта кључан је одговор на питање о начину на који је ово земљиште прешло у државну својину – да ли се ради о национализацији или о експропријацији? Уколико се ради о експропријацији, да ли је установљен уже дефинисани јавни интерес, односно да ли је плаћена накнада у износу пуне тржишне цене? Другим речима, да ли је експропријација извршена пре или после 1990. године?

У зависности од одговора на наведена питања треба изабрати и модел приватизације. Уколико је плаћена пуна накнада приликом експропријације која је извршена на основу ваљане идентификације јавног интереса потребно је применити јавну продају. Реституција овог земљишта не би била оправдана, односно за њу нема

основе (постоји јавни интерес, плаћена је пуна тржишна цена), а била би и прилично компликована и тешка за спровођење, нарочито уколико је већ извршена репарцелација тог земљишта.

Предлог: јавна продаја за земљишта која су експроприсана после 1990. године, а реституција за земљишта која су национализована или експроприсана пре тога датума.

Случај III

Случај III чини земљиште на коме се налази приватна зграда бившег власника земљишта, односно његовог правног наследника. Ради се о прилично једноставном случају у коме је реституција практично једино разборито решење. Сва друга решења нарушавају раније наведене критеријуме приватизације. Будући да се начелно одустало од повраћаја накнаде која је плаћена при национализацији, односно експропријацији пре 1990. године и од накнада за увећану вредност и претрпљену штету (пропуштена добит), то се не поставља питање било каквих финансијских трансакција, већ само физичког повраћаја имовине

Предлог: реституција у свим случајевима.

Случај IV

Случај IV чини грађевинско земљиште (пре свега у централним деловима града) предвиђено за урбану реконструкцију. Постоје две подваријанте овог случаја: слободно грађевинско земљиште и грађевинско земљиште на коме се налазе објекти предвиђени за рушење. Уколико су ти објекти већ експроприсани према прописима и начину спровођења тих прописа после 1990. године, друга подваријанта се практично своди на прву. У супротном, потребно је, уколико су се стекли сви услови у погледу задовољавања јавног интереса, спровести експропријацију објеката, чиме би се друга подваријанта свела на прву.

Реституција

1. Ефикасност реституције као метода приватизације може да буде проблематична будући да се она у случају сложених наследних односа неће обезбедити брзо и ефикасно успостављање приватних својински права и њихову заштиту. У оваквим случајевима грађевинског земљишта, које су најчешће праћене и репарцелацијом (променом парцелације тако да је од више парцела, односно делова више парцела створена једна нова парцела) прилично је тешко ући у траг бившим власницима, а то може да буде предмет сложеног и дуготрајног спора, односно имовинских спорова који би из тога произашли.⁴⁴ Такви спорови и њихово разрешење у ионако неефикасном и оптерећеном домаћем правосуђу доводе до одуговлачења приватизације, кашњења у успостављању заштите приватних својинских права, па самим тим и до кашњења у слободном

⁴⁴ У бившој Источној Немачкој реституција је била праћена са далеко већим бројем захтева него што је било некретнина које су ушле у реституцију. У просеку, на једну некретнину долазило је чак пет захтева.

тржишном промету грађевинског земљишта, па тиме и до његовог привођењу намени, односно употреби од стране економски најефикаснијег корисника.

2. Реституција је релативно једноставан и свима разумљив метод приватизације,
3. Будући да не постоји корисник грађевинског земљишта, не постоји проблем нарушавања конзистентности.
4. Из истог разлога, не постоји проблем нарушавања легитимности.
5. Врлина реституције је поштовање начела праведности, будући да се овим путем поништавају неправде нанете мирном уживању својине у претходних пола века,
6. Трошкови примене реституције у овом случају су релативно високи, нарочито узимајући у обзир могуће трошкове судских спорова о власништву над парцелом и ти трошкови генеришу релативно велико административно оптерећење везано за истраживање историје власништва, као и за решавање тих спорова.. У случају репарцелације (која веома често, уколико не и увек прати урбану реконструкцију, може се предвидети много спорова о томе колики је део некадашње национализоване парцеле грађевинског земљишта ушла у нову парцелу. Такође, у случају репарцелације, реституција доводи до постојање више власника парцеле, што такође доводи до додатних трошкова у погледу стављања тог земљишта у промет на тржишту, односно његовог привођења намени.
7. Реституција као метод приватизације градског земљишта не генерише било какве приватизационе приходе, али поништава потраживања других (бивших власника) према држави.
8. Примена реституције има двојак дејство на привреди раст. С једне стране, демонстрира се решеност власти за заштиту приватних својинских права, што може да поспешу инвестиције. С друге стране, касни се обезбеђивањем најбољих локација за инвестиције, и могу да се оспоравају нека права оних који су већ инвестирали, што може да умањи износ инвестиција и тиме успори привредни раст.

Јавна продаја

1. Ово је веома ефикасан метод, лако се припрема, брзо спроводи. Не треба одбацити могућност малог кашњењења у његовој примени, услед потребе дефинисања урбанистичких услова, али то је неопходно у сваком случају урбане реконструкције. Остаје питање – да ли да механизам јавне продаје буде аукција или тендер? Свакако да аукција има предност, будући да једини критеријум надметања треба да понуђена цена. Такође је значајно питање да ли треба да се дефинише почетна цена и, евентуално, како да се то уради. Целокупан приход добијен од јавне продаје земљишта треба да буде приход буџета локалних заједница. Продајну цену земљишта треба у потпуности одвојити од накнада које се наплаћују за припремање и опремање земљишта – те накнаде треба да се и даље наплаћују и средства прикупљена на тај начин треба наменски трошити – те накнаде нису јавни приход, тако да не треба да улазе у локалне буџете.

2. Јавна продаја је транспарентан и релативно једноставан метод приватизације градског земљишта, разумљив је свим заинтересованима. Широка јавност се у Србији већ навикла на аукције, тако да увођење аукција за парцеле грађевинског земљишта неће бити велики проблем.
3. У случају јавне продаје грађевинског земљишта не постоји проблем конзистентности.
4. У случају јавне продаје грађевинског земљишта не постоји проблем легитимности.
5. Праведност се решава компензацијом, после приватизације путем јавне продаје, чиме се приватизација не успорава.
6. Трошкови примене су релативно ниски и метод није превише административно захтеван. Већ постоје људи који су организовали аукције и њихова знања треба искористити. Кључно питање је ко организује аукције, односно ко продаје земљиште: Република или локалне власти?
7. Јавном продајом су максимизовани приватизациони приходи, будући да ти приходи не могу да буду већи од оних који се добијају јавном продајом.
8. Јавна продаја грађевинског земљишта у највећој могућој мери поспешује привредни раст, будући да инвеститорима веома одговара овај метод приватизације. Штавише оваквом приватизацијом грађевинског земљишта се уклања једна од највећих баријера уласку нових инвестиција.

Метод (3) – поклањање грађевинског земљишта постојећем кориснику – није изводљив метод приватизације у овом случају, па га стога и не треба разматрати. Методи (4) и (5) су инфериорни методи у односу на јавну продају и не треба их разматрати.

Предлог: Имајући све наведено у виду, а нарочито имајући у виду да је основни циљ приватизације грађевинског земљишта да се умање баријере уласку нових инвеститора, јавна продаја је, нарочито са становишта своје ефикасности, једноставности и релативно ниских трошкова примене супериорна у односу на денационализацију, тако да у свим случајевима IV треба применити јавну продају

У случају јавне продаје земљишта потребно је одредити начин лицитације. Потпуно је оправдано да та лицитација буде аукција, и то енглеска аукција са лицитирањем на горе. Онај који понуди највишу цену треба да постане купац те парцеле грађевинског земљишта. Нити један други критеријум не треба да се узима у обзир и на тај начин и треба спецификовати оглас о продаји земљишта. Уговор се склапа са оним који је понудио највишу цену и та цена, без икакве промене, треба да буде уговорна цена.

Поставља се питање да ли је потребно дефинисати почетну цену парцеле градског земљишта. Основи разлози за одређивање почетне цене су елиминација неозбиљних купаца, као и заштита саме трансакције, односно очекивања у погледу прихода од приватизације. Елиминација неозбиљних купаца у овом случају није толико битна будући да повећање броја учесника на аукцији не подиже трошкове саме аукције. Сходно томе, није потребно одређивање високе почетне цене и она може да се одреди на нивоу трошкова припремања саме аукције.

Случај V

Случај V чини земљиште на коме се налазе објекти који никада нису припадали бившем власнику земљишта и који су у приватном власништву.

Реституција

1. Реституција је у овом случају веома неефикасан метод приватизације, будући да доводи до проблема неконзистентности својинског режима. Надаље, може се јавити спорење око идентитета бившег власника, односно могу се јавити спорови око некадашњег власника или његовог правног наследника, што може драстично успорити приватизацију.
3. Метод јесте и релативно једноставан, али тешко да био разумљив, односно прихватљив приватним власницима објекта који су до приватизације неспутано уживали сва својинска права, осим права располагања.
4. Јавља се велики проблем конзистентности: режим својине до кога се долази није правно конзистентан, будући да се јављају различити власници грађевинског земљишта и објекта на том грађевинском земљишту, а до тога распореда није дошло сагласношћу слободних воља оба власника.
5. Постоји значајан проблем легитимности, будући да се нарушавају својинска права које је власник грађевинског објекта на датој парцели (корисник грађевинског земљишта) стекао у складу са законом.
6. Праведност се, начелно посматрано, може остварити, уколико се прихвати раније понуђено решење по коме се компензују увећана вредност земљишта и накнада за пропуштену добит пређашњег власника.
7. Трошкови примене реституције у овом случају су прилично високи, будући да је потребно решавати проблеме везане за правну неконзистентност, као и имовинске спорове везане за пређашњег власника, односно некадашњу својину.
8. Реституција је у овом случају веома административно захтевна, будући да ће бити потребно решавати спор између власника земљишта и власника грађевинског објекта. Судови ће бити веома оптерећени, што ће, имајући у обзир велики број заосталих случајева којима се судови баве, довести до даљих кашњења саме приватизације.
9. Будући да се ради о реституцији, нема приватизационих прихода, али ни јавних расхода повезаних са денационализацијом.
10. Велики проблеми, односно спорови који ће се неминовно јавити при примени овог метода створиће атмосферу неповерења, а додатно оптерећење судова у решавању случајева у погледу реституције значиће мање могућности за бављење дневним грађанским споровима у погледу заштите својинских и уговорних права. Све то ће довести до погоршавања инвестиционе климе у земљи, што ће врло вероватно довести до умањења инвестиција, нарочито страних директних инвестиција и успоравања привредног раста.

Поклањање земљишта постојећим корисницима

1. Поклањање грађевинског земљишта постојећим корисницима доводи веома ефикасно и брзо успостављање приватне својине над земљиштем. Јасно и неспорно дефинисана својинска права над земљиштем поспешују његов промет и помажу при успостављању његовог тржишта.

2. Метод је веома транспарентан и веома једноставан и разумљив је свим заинтересованим странама.
3. Применом овог метода приватизације добија се правно конзистентно решење, будући да власник грађевинског објекта неминовно постаје власник земљишта испод тог објекта.
4. Појављује се значајан проблем легитимности овог метода приватизације, будући да су би се његовом применом доделила одређена својинска права која нису стечена у складу са законом. Наиме, када је купован објекат на датој парцели (односно када је инвестирано у њега, уколико није било куповине), није купована и својина над тим земљиштем, већ само право његовог коришћења. Ово може да буде велики проблем примене овог метода.
5. Начело праведности се крши у процесу приватизације, мада питање праведности може да се, начелно посматрано, реши компензацијом пређашњих власника после процеса приватизације. На овај начин се приватизација грађевинског земљишта не би одлагала (кочила). У том смислу битно је питање да ли примена овог метода генерише јавне приходе из којих би се могла финансирати компензација пређашњих власника. И други део начела праведности се крши, будући да се бесплатно стичу сва својинска права на грађевинском земљишту.
6. Трошкови примене су ниски, изузетак могу да чине случајеви спора над власништвом грађевинског објекта који се налази на парцели грађевинског земљишта која се приватизује.
7. Овај метод није административно захтеван – не тражи додатне напор администрације, осим, можда у случају, потребе регистрације грађевинских објекта.
8. Будући да се ради о поклањању грађевинског земљишта, нема приватизационих прихода. Отуда се јавља проблем јавних прихода из којих би се пунио буџет за компензацију пређашњих власника. Остаје отворено питање да ли је потребно да се из приватизације грађевинског земљишта остваре приходи потребни за компензацију, односно да ли примена других метода приватизације, попут јавних продаја земљишта, може да обезбеди те приходе.
9. Примена овог метода вероватно доводи до поспешивања инвестиција. Наиме, овај потез иде у прилог нових, већином страних инвеститора који су већ реализовали своје инвестиције и, тиме, до побољшање њихове перцепције пословног окружења у Србији, што може да поспеши долазак нових инвеститора.

Продаја грађевинског земљишта по симулираним тржишним ценама

Будући да у овом случају грађевинског земљишта јавна продаја не може да се спроведе, пошто већ постоји корисник земљишта, односно власник објекта на том земљишту, замена за јавну продају је продаја постојећим корисницима по симулираним тржишним ценама. При томе, тржишне цене се симулирају путем капитализације накнаде за коришћење грађевинског земљишта које би корисник земљишта плаћао уколико не би дошло до приватизације грађевинског земљишта које он користи.

1. Продаја грађевинског земљишта постојећим корисницима по симулираном тржишним ценама релативно је ефикасан метод приватизације, односно доводи до релативно ефикасног и брзог успостављање приватне својине над грађевинским земљиштем. Проблем је у томе што калкулација симулиране тржишне цене на основу накнаде за коришћење грађевинског земљишта ипак може да потраје, а после њеног одређивања и понуде власнику, остаје проблем жалбеног поступка и његовог трајања (укључујући и управни спор). Извесно је, додуше, када се заврши тај поступак да су својинска права над земљиштем јасно и неспорно дефинисана, чиме се поспешује његов промет и помажу при успостављању његовог тржишта.
2. Овај метод приватизације градског земљишта је релативно транспарентан и релативно једноставан. Ипак, сам поступак капитализације накнаде за коришћење грађевинског земљишта неће бити потпуно разумљив свим заинтересованим странама, што може да буде узрок неспоразума и протеста, а услед тога се увећава и вероватноћа жалбе на понуђену цену.
3. Применом овог метода приватизације добија се правно конзистентно решење, будући да власник грађевинског објекта неминовно постаје власник земљишта испод тог објекта.
4. У зависности од степена у коме је симулирана тржишна цена, односно у коме се износ који се нуди власнику објекта за откуп парцела приближава стварној тржишној цени, јавља се и проблем легитимности овог метода приватизације. Начело посматрано, не би требало очекивати појављивање проблема легитимности.
5. Начело праведност у делу о правима бивших власника се крши овим методом приватизације, али питање права бивших власника може да се реши њиховом компензацијом после процеса приватизације. На овај начин се приватизација грађевинског земљишта не би одлагала (кочила). У том смислу, битно је питање да ли примена овог метода генерише јавне приходе из којих би се могла финансирати компензација пређашњих власника. Да ли се крши начело о непоклањању зависи од мере у којој симулирана цена одступа од тржишне цене грађевинског земљишта.
6. Трошкови примене овог метода су релативно високи и он је административно прилично захтеван. То се не односи само на спровођене процедуре симулације тржишне цене (која треба да се обави у случају великог броја парцела грађевинског земљишта), већ и на поступак жалбе на решење, које може да у великој мери ангажује и тако знатно ограничене капацитете домаћег правосуђа.
7. Будући да се ради о продаји, остварују се одређени приватизациони приходи. Од мере по којој се симулација тржишне цене засноване на капитализацији накнаде за коришћење грађевинског земљишта приближава тој цени зависи и износ приватизационих прихода. Примена овог модела доноси још једну тешкоћу: током последњих година земљиште је често издавано корисницима кроз лицитационе поступке и повремено је достигало врло високе цене, које су далеко премашивале тадашње накнаде за уређење земљишта и приближавале се пуној тржишној цени. Уколико би се и на ове ситуације/кориснике применио стандардни, напред помињани метод куповине земљишта, тада би они који су победили на лицитацији и постали корисници то земљиште практично платили два пута: први пут приликом добијања земљишта на коришћење и други пут приликом приватизације. То би било како неправедно, тако и дестимулативно са становишта даљег

инвестирања у земљиште и изградњу у Србији. Овај се проблем може добро решити на следећи начин: да се цена коју је овакав корисник дужан да плати за стицање својине над земљиштем, а која се стандардно израчунава капитализацијом накнаде за коришћење земљишта, умањи за ревалоризовану разлику између излицитиране цене и ондашње накнаде за уређење земљишта. На тај би начин сви корисници – како они из старијих времена, који су плаћали само (умерену) накнаду за уређивање земљишта, тако и они који су у новије време земљиште стицали после лицитација – били постављени у једнак положај и подједнако платили земљиште.

На крају, постоји једна за спровођење приватизације непријатна могућност: да корисник земљишта одбије да откупи земљиште по понуђеним условима. Поред тога, потребно је да се предвиди континуелно повећање накнаде за коришћење земљишта која би се наплаћивала од оних корисника који нису откупили земљиште које користе. Стопа по којој би се увећава та накнада треба да буде унапред и то законом дефинисана, тако да би могла до буде унапред подстицај постојећим корисницима да откупе земљиште.

Предлог: два метода приватизације кандидовали су се као пожељни методи у случају V: продаја постојећим корисницима по симулираним тржишним ценама, која има предности у погледу праведности и генерисања приватизационих прихода, и поклањање постојећим корисницима, које има предности у погледу ефикасности, једноставности и стимулисања привредног раста. На државним властима је да изабере између ова два метода, имајући у виду приоритете државне политике. При томе, одлука треба да буде јединствена за све локалне заједнице (јединице локалне самоуправе), односно одлука о овоме треба да се донесе на нивоу Закона.

Случај VI

Случај VI чини земљиште на коме се налазе објекти које је пређашњи власник земљишта добровољно продао и који су у приватном власништву.

Овај случај грађевинског земљишта може се сведе на случај III или на случај V. Аргументе у прилог једног, односно другог решења треба посматрати искључиво са становишта онога који је купио грађевински објекат од бившег власника, тј. са становишта постојећег корисника те парцеле грађевинског земљишта.

Када је куповао некретнину, нови власник објекта је купио само грађевински објекат који је био у власништву пређашњег власника и право коришћења земљишта на коме се налази тај објекат. Другим речима, нови власник грађевинског објекта није купио право располагања и право убирања прихода од коришћења земљишта, већ само право коришћења тог земљишта. Сходно томе, цена коју је платио није била пуна цена некретнине, тј. цена која би поред вредности грађевинског објекта у себи садржала и пуни цену грађевинског земљишта. Међутим, постојећи корисник је путем плаћања цене некретнине већ платио и један део цене земљишта. Стога овај случај подсећа на случај V, будући да у погледу плаћања коришћења земљишта не постоји разлика у цени између овог случаја и случаја у коме је предмет трансакције био грађевински објекат који никада није припадао пређашњем власнику земљишта.

С друге стране, мада је сингуларни сукцесор, с обзиром да се ради о транслативном преносу, купац зграде је ступио у правни положај преносиоца какав је он био у тренутку преноса. Ако би, да преноса није било, бивши власник зграде (и земљишта) имао право реституције земљишта - такво право сукцесијом стиче и купац зграде. Због тога би се могло прихватити супротно претходно реченом, те се овај случај може изједначити са случајем III.

Питање се не своди, као сто на први поглед изгледа, на питање дистрибуције права на денационализацију. Без обзира да ли ће се купцу зграде пренети право својине на земљишту уз накнаду или без накнаде, земљиште ће прећи у његову својину или ће остати у државној ако му буде понуђено да га купи, а он понуду не прихвати. Претензија бившег власника да буде обештећен у поступку денационализације решаваће се независно од овога.

У том светлу нешто јаче делују аргументи у корист изједначавање положаја купца непокретности на национализованом земљишту са бившим власником него са ситуацијом када је на земљишту објект који никада није припадао бившем власнику земљишта, односно који никада није делио правну судбину земљишта. Доследна примена правила о сукцесији, чињеница да нема разлога привилеговати бестеретног сукцесора *mortis causom* (наследника, легатара) у односу на сукцесора *inter vivos*, још више доследна примена правила *superficies solo cedit* чини да треба применити правила из случаја број V.

Предлог: после вагања аргумената за једно и друго решење, предност дајемо другом решењу, тј. предлогу да се положај купца објекта од бившег власника земљишта изједначи са положајем наследника бившег власника (случај III) и да се земљиште бесплатно пренесе у својину власника објекта на њему.

Случај VII

Случај VII чини грађевинско земљиште на коме се налазе објекти који никада нису припадали бившем власнику земљишта или који се налазе на земљишту које је одувек у државној својини и који су тренутно у друштвеном/државном власништву које је предвиђено за приватизацију.

У овом случају поклањање грађевинског земљишта постојећем кориснику представља једини разборити метод приватизације, будући да ће се онда земљиште приватизовати у процесу приватизације предузећа (правног лица) које користи ту парцелу грађевинског земљишта. Када, према одредбама Закона о приватизацији, дође до приватизације капитала тог предузећа, земљиште ће се приватизовати индиректно, путем приватизације тог предузећа.

Продаја државног земљишта кориснику/правном лицу који је у друштвеној или државној својини нема смисла. Предузеће у друштвеној својини ће и тако бити продато, а земљиште које добије у својину ће само повећати његову вредност и крајњу цену коју су купци спремни да плате, тако да ће иницијално бесплатни трансфер својине над земљиштем друштвеном предузећу на крају донети држави приход од продаје земљишта (у склопу приватизације предузећа).

Поменути бесплатан трансфер земљишта друштвеном предузећу у својину требало би учинити тек у тренутку када се то предузеће приватизује, а не раније. Ово стога да би се заштитили државни интереси, тј. да не би земљиште било искоришћено на корист приватних актера пре приватизације предузећа.

Сходно наведеном, остали методи приватизације се и не разматрају.

Једина слабост овог приступа је чињеница да је процес приватизације друштвеног капитала при крају, па је питање да ли има времена за његову примену до краја 2007. године, до када би, према Закону о приватизацији, требало приватизовати сва предузећа са друштвеним капиталом. Стога је на државним органима да процене техничке проблеме које би измена регулације донела у овој фази приватизације.

Предлог: треба применити метод поклањања грађевинског земљишта постојећем кориснику.

Случај VIII

Случај VIII чини **грађевинско земљиште на коме се налазе објекти које је бивши власник добровољно продао** и који су у друштвеном/државном власништву које је предвиђено за приватизацију. Овај случај треба да има исти третман као и земљиште у случају VII. Не постоји нити један ваљан разлог за разликовање ова два случаја.

Предлог: треба применити метод поклањања грађевинског земљишта постојећем кориснику.

Случај IX

Случај IX чини **грађевинско земљиште на коме се налазе објекти који су некада припадали бившем власнику земљишта, али су национализовани или експроприсани**. Овај случај се, практично своди на различите случајеве који су већ размотрени, и то у зависности од судбине национализованих грађевински објеката, односно њихових делова.

У случају стамбеног простора у највећем броју се ради о становима који су припадали пређашњем власнику целе стамбене зграде (најчешће је том власнику у својини остао само један стан у тој згради чији је, бар иницијално, он био и корисник). У највећем броју случајева ти станови су откупљени у процесу приватизације становања почетком 1990-тих година. Сходно томе, приватни власници тих станова су своја својинска права стекли у складу са законом, тако да њихова својинска права не треба доводити у питање. Сходно томе, овај случај се своди на случај V, па би требало и код случаја IX искористити решење које се одабере за случај V (продаја по симулираним тржишним ценама или поклањање постојећим корисницима).

У случају пословног простора у највећем броју се ради о грађевинским објектима, најчешће радњама, који су у власништву друштвених, односно јавних предузећа под уобичајеним називом фондова за пословни простор. Та предузећа издају тај

пословни простор у закуп приватним корисницама, а у складу са правилницима које доносе органи локалне самоуправе (локалне власти). Ти грађевински објекти, заједно са грађевинским земљиштем који им припада, представљају имовину тих предузећа и уписани су на страни активе биланса стања тих предузећа, која су још увек у друштвеном, односно државним власништву. Сходно томе, овај случај се своди на случај VII, па у складу са већ дефинисаним решењем, треба приступити поклањању грађевинског земљишта друштвеном, односно државном предузећу које га користи, односно које је власник грађевинског објекта који се налази на том земљишту.⁴⁵ И овде ће земљиште бити приватизовано заједно са приватизацијом пословног простора, било реституцијом, било продајом тог предузећа.

ОРГАНИ И ПОСТУПЦИ ПРИВАТИЗАЦИЈЕ ГРАДСКОГ ЗЕМЉИШТА

Ефикасна и правно уредна приватизација, уз минимум трошкова, у великој мери зависи од избора органа којима ће спровођење поступка бити поверено, и врсте и карактеристика тог поступка. Алтернативе су бројне, и набрајање учињено примера ради, могло би да отвори следеће битне дилеме:

- Приватизацију ће спроводити постојећи (стални) државни органи или *ad hoc* органи, формиран за ову потребу;
- Приватизацију ће спроводити републички или органи на нивоу локалне самоуправе,
- Поступак приватизације ће бити управни, општи или посебни управни поступак или, пак, неки други поступак, на пример ванпарнични,
- У поступку ће важити једноступеност или двостепеност, у другом случају биже предвиђено суспензивно дејство жалбе или га жалба неће имати, приватизационим органима ће бити дато да решавају нека прејудицијелна питања или не (на пример, питање признања наследног права, с обзиром да земљиште није било предмет оставинског поступка).

У низу могућности, избор, наравно, није, односно не сме бити арбитражан, произвољан.

1. Прву разделницу у том опредељену могуће је направити – ослонцем на анализиране потенцијалне моделе или начине приватизације – разликовањем случајева приватизације у којима је (а) корисник приватизације, будући власник земљишне парцеле, **унапред познат**, на основу закона; то је заправо увек садашњи „корисник“ парцеле, пре свега на основу чињенице да је власник објекта на њој изграђеној, када се приватизацијом остварује начело *Superficies solo cedit*, и (б) када се, поједностављено речено, земљиште продаје унапред **неодређеном лицу**.

У **првој** од ове две групе случајева такође је могуће/неопходно направити разлику између, **прво**, случајева (а1) када се својина бестеретно преноси на корисника

⁴⁵ У циљу избегавања могуће забуне, треба напоменути да ово никако не значи поклањање тог грађевинског земљишта његовим садашњим непосредним корисницима, тј. закупцима пословног простора.

земљишта; то су случајеви *реприватизације* у облику натуралне реституције, односно случајеви који се са овима изједначавају. На основу закона, тада ће само бити потребно да се *констатује или утврди*⁴⁶ да лице X стиче својину на непокретности Y, када се и ако укњижи.⁴⁷ Како се овде својина стиче независно од воље садашњег власника (државе), и као је неопходно у поступку формирати акт који ће послужити за укњижбу, логично је да то тај акт буде по својој природи *управни акт*, и да га доноси орган управе. Насупрот њих су случајеви, *друго* (a2), у којима је, истина, корисник приватизације *унапред одређен*, али тако што ће држава по утврђеној цени (симулираној тржишној или некој другој, у основи административној цени) понудити земљиште на продају (*откуп*) садашњем кориснику, тако што ће он, у одређеном року, имати опцију да земљиште под понуђеним условима купи, па ако он понуди не прихвати, да закључи уговор који ће му омогућити да настави да користи земљиште или ће пак оптирати да уклони или препусти зграду власнику земљишта, и да са њега, немајући правни основ коришћења, одступи.

Трећа ситуација у овој анализи, је ситуација (б) у којој корисник приватизације *није унапред одређен*. То је јавна продаја неизграђене грађевинске парцеле, евентуално и јавна продаја изграђене парцеле намењене урбаној реконструкцији. Пошто је земљиште, по садашњем уставном и законском режиму имовина државе (Републике Србије), држава је тада продавац.

2. Имајући ово у виду чини се да *поступку за доношење појединачних одлука о приватизацији*, а који потенцијално, по органима, начину доношења и правним особинама одлука може бити различит, мора претходити *припремни поступак*, који ће координирано спровести различити државни органи, и у коме ће на одговарајући начин учествовати и странке.

У том поступку потребно је:

- донети неопходна *подзаконска акта*, на пример она о начину утврђивања симулиране цене, или о начину утврђивања почетне односно минималне цене за јавну продају, о елементима за закључење уговора којим се регулише право коришћења земљишта за случај да садашњи корисник не прихвати да га откупи, итд. *Надлежност* за доношење ових аката је по њиховој природи на Влади или министарству, али је у припреми неких од њих неопходна сарадња општинских органа (за имовинске и грађевинске послове), да би се утврдили параметри или категоризације од којих ове цене зависе;
- разврстати земљиште, прво, на једну од претходне три групе, и тако га „определити“ за даљи поступак приватизације; по природи ствари, и ово је нешто шта мора бити урађено на нивоу државе и највероватније спада у надлежност органа који је иначе задужен за господарење имовином државе

⁴⁶ За правну природу акта о реституцији в. Д. Хибер - *Својина у транзицији*, стр. 147 – 151, и тамо цитирану литературу. Важно је истаћи да без обзира да ли се прихвати да је то конститутивни или декларативни акт, закон мора јасно рећи да он делују *ex nunc*, да се својина на парцели *стиче укњижбом на основу овог акта*. У противном би се могло отворити питање различитих облика накнаде штете.

⁴⁷ Односно, ако се прихвати *начело официјелности уписа* из Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима, када по службеној дужности дође до уписа права својине.

(Дирекција за имовину Републике Србије), али се као извор података појављују органи односно организације који воде евиденцију о непокретностима и правима на непокретностима (Републички геодетски завод), али, с обзиром на лоше стање евиденције, и локални органи за имовинске послове.⁴⁸ *Објављивање* резултата овог разврставања треба да омогући да заинтересована лица у прописаним роковима могу да захтевају исправке погрешно утврђених стања.

Повезано са претходним може бити *препарцелизација или парцелизација*. Нарочито у случају продаје земљишта садашњем кориснику по унапред утврђеној цени, могуће је да продаји претходи поступак *уређења*, који обухвата и препарцелизацију. Нема, наиме, разлога, правно очувати *статус quo*. Да би се остварило начело *Superficies solo cedit* довољно је привилегованом купцу продати оно земљиште, односно онолики део парцеле који је неопходан за редовно коришћење зграде. Преседан за то у нашем позитивном праву као неспоран постоји код „принудне“ куповине/продаје земљишта, кад грађења на туђем земљишту.⁴⁹

3. Ова припремна фаза олакшава моделовање даљег поступка.

а) Управни поступак, који је логичан поступак за приватизацију која се врши денационализацијом, може бити општи управни поступак. „Технички разлози“, ефикасност, брзина и трошкови говоре у прилог да се поступак повери органима локалне самоуправе. Један начелан разлог је, међутим, против оваквог решења. Посредно се овим управним актом, наиме, одлучује о имовинским правима државе, и није логично да локални орган одлучује о њеним правима. Ако се међутим, сходно предложеном у претходном одељку претходно утврде парцеле које ће потпасти под овај облик приватизације, нема сметњи да орган који ће као првостепени ово спровести буде орган локалне самоуправе. Овлашћење да на овај начин располаже државном имовином који у себи обухвата и клаузулу *интабуланди*, он добија одлуком којом се утврђује правни режим парцеле у процесу приватизације. *Ad hoc* органи, какви су били, на пример, предвиђени Законом о условима и начину признавања права и враћања земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом због неизвршења обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа⁵⁰ нису се показали најбољим. С друге стране, не треба се бојати *конкурениције захтева*, каква се појављује код денационализације иначе: овде је корисник одређен својином на згради и конкуренција се може појавити само када је та својина спорна, односно у спору и тада ће прејудицијелно питање решити суд.

Даље је могуће одредити републички орган као жалбени, али се чини да има више разлога да првостепено решење буде коначно и да евентуални правни лек буде у управном спору.

⁴⁸ Вероватно је да ће бити неопходно за подручја где нема евиденције или где је она непотпуна или нетачна, предвидети посебан поступак за утврђивање стања.

⁴⁹ В. чл. 25 закона о основним својинско-правним односима. Исто, на пример, чл. 418 Аустријског грађанског законика.

⁵⁰ „Службени гласник Републике Србије“, бр. 18/1991 и бр. 20/1992

б) Другачији је поступак када се приватизација врши кроз могућност продаје парцеле одређеном лицу, садашњем кориснику земљишта. На први поглед се види да су овде присутни елементи претходног случаја, јер су сви параметри „операције“ претходно утврђени, али и елементи који су карактеристични за приватизацију продајом. Форма је, међутим, битно другачија: поступак се не окончава управном одлуком, решењем, већ закључењем купопродајног уговора,⁵¹ а продавац је садашњи власник, држава. Ефикасност и начело процесне економије доводе, међутим, у питање идеју да републичко тело које наступа у име државе у имовинским пословима закључује све овакве уговоре.

Дакле, ако се у претходном поступку утврди земљиште које подлеже овом облику приватизације и изврши његова категоризација, ако се подзаконским актима на републичком нивоу утврде критеријуми и мерила за утврђивање цена, локалним органима би било опортуно поверити: (а) припрему понуда за откуп, тј, примену критеријума на поједине парцеле, односно утврђивање цена по којима ће бити понуђене, уз евентуалну могућност приговора у односу на обрачун о коме би решавао републички орган,⁵² (б) „објављивање“ скупне јавне понуде, или позива на понуду, односно достављање појединачних понуда, и (в) закључење уговора, у својству лица овлашћеног од државе, у њено име.

Логично је да би се преко локалних органа уређивала и судбина земљишта ако онај који на то има право не прихвати куповину земљишта.

в) Када се, пак ради, о приватизацији (јавном) продајом земљишта, пошто је земљиште имовина државе, несумњиво је да је држава продавац и да је на њој да ту продају и оствари. Правно је могуће да она овласти другог (орган локалне самоуправе) да продају обави у њено име, или да спроведе поступак или делове поступка који коначном закључењу уговора претходе, па и да закључи уговор у име државе, али се чини најприродније да орган који иначе има највише искуства у приватизацији неким обликом јавне продаје, *Агенција за приватизацију Републике Србије*, буде носилац овог поступка. Наравно, као што је описано напред, у утврђивању почетне цене учествовали би одговарајући локални органи и организације које имају искуства са тржиштем земљишта, али под контролом Агенције.⁵³

ФИНАНСИЈСКИ АСПЕКТ ПРИВАТИЗАЦИЈЕ ГРАДСКОГ ЗЕМЉИШТА

У овом одељку ће бити размотрени 1) финансијски услови плаћања за купљено земљиште, 2) укупни финансијски ефекти приватизације и 3) питање припадности прихода од приватизације.

Методи плаћања

⁵¹ Уз сва ограничења слободе уговарања, потпуна, када је о продавцу реч, тако да би се овај уговор најпре могао квалификовати као *управни уговор*.

⁵² Пошто се овде ради о закључењу уговора, нема услова за претходну судску контролу

⁵³ Посебно је, правно још више економски сложено питање, питање утврђивање *ритма* приватизације земљишта јавном продајом и доношења одлука о овоме.

Пошто су дефинисани модели приватизације, неопходно је ближе дефинисати финансијске услове приватизације за постојеће и друге потенцијалне кориснике градског земљишта, односно купце. То се, пре свега, односи на начин плаћања купљеног земљишта. Ту се јављају две основне могућности:

- (1) једнократна исплата целокупног износа и
- (2) отплата дуга на рате, тј. кредитирање купца од стране државе.

Прва могућност значи да држава једнократно наплати од купца целокупан износ цене купљеног земљишта. Постоји могућност да купац располаже финансијским средствима, тако да самостално може да изврши исплату. Међутим, та могућност је везана за релативно мали број купаца (инвеститора), тако да овај начин у суштини претпоставља постојање хипотекарног кредита које одобрава пословна (хипотекарна) банка. Том приликом се купљена парцела градског земљишта ставља под хипотеку, чиме се омогућава пословној банци да, у случају ненаплаћених потраживања, постане власник тог земљишта. Ова могућност је најповољнија за државу, јер би тако једнократно дошла до знатних финансијских средстава, али се поставља питање способности пословних банака да пруже овакву финансијску подршку.

Способност појединих категорија купаца да обезбеде хипотекарне кредите није једнака. Наиме, приватна предузећа и сличне фирме би по дефиницији морале бити у стању да или саме финансирају куповину земљишта или да обезбеде кредите од стране комерцијалних банака. Стога би овим купцима држава требало да наплаћује земљиште једнократно и да, тако, на банке пребаци не само кредитирање, већ и утврђивање способности отплате кредита и све остало што је повезано са кредитним послом. Ово је и природна подела посла између државе и банака, као комерцијалних институција.

Са друге стране, становништво, или бар његов већи део, не располаже знатнијим средствима која би омогућила лак откуп земљишта које користе. Стога би велики број грађана морао да се окрене финансијским институцијама за подршку, али би се, према данашњем стању, суочио са врло неповољним условима кредитирања, почевши од високих каматних стопа. Таква ситуација би, са једне стране, довела знатан број грађана у тешку финансијску ситуацију, а, са друге, претила да угрози приватизацију градског земљишта. Стога је боље потражити излаз у имплицитном кредитирању грађана од стране државе, тј. у отплати дуга на име куповине земљишта од стране грађана (физичких лица) на рате. Рок отплате би у овом случају могао да се одреди на неколико година, а био би повезан са висином дисконтне стопе која се користи приликом одређивања вредности земљишта: уколико се одреди већа вредност земљишта, рок отплате би био дужи, и обрнуто, што већ спада у политику приватизације. Имплицитно кредитирање грађана не би требало да садржи камату, будући да држава не треба да буде схваћена као банка која на комерцијалан начин послује са становништвом.

Кредитирање купца од стране државе представљало би, тако, супститут за комерцијалне кредите, где би држава преузела улогу хипотекарне банке. Сматрамо да је овај начин финансирања продаје за државу неповољнији у односу на претходни, јер не би била у могућности да једнократно дође до знатних

финансијских средстава, као у моделу са једнократном наплатом. Па ипак, овај метод финансирања куповине земљишта добија на значају због вероватно неповољних могућности финансирања куповине путем хипотекарних кредита. Имплицитно кредитирање купца од стране државе треба схватити као привремену меру, временски ограничену на неколико година (3 или 5 година, на пример) и не треба да важи за купце из иностранства.

Кредитирање грађана од стране државе приликом куповине земље ипак би требало ограничити на откуп земљишта које се физичка лица већ користе за становање. Онда када се физичка лица појављују као инвеститори, на пример приликом лицитације за куповину земље код урбане реконструкције, и за њих би важили услови који важе за правна лица, тј. једнократно плаћање. Ово стога што (1) сви инвеститори треба да буду у једнаком положају пред државом, па били физичка или правна лица, и (2) не треба подстицати манипулације са физичким лицима, односно њихову фиктивну појаву испред правних лица како би се остварила отплата на рате.

Финансијски ефекти приватизације

Укупни финансијски ефекти приватизације ће свакако бити повољни, будући да се државно градско земљиште или продаје или поклања, те тако мора бити прихода бар од оног дела који се продаје.

Посебно високих прихода може бити од продаје слободног земљишта, односно земљишта предвиђеног за урбану реконструкцију које се продаје на лицитацији и које, стога, може достићи врло високу цену уколико се ради о атрактивним локацијама и уколико је инвестициона клима повољна.

Знатно нижи приход по јединици површине може се очекивати од продаје земљишта постојећим корисницима, посебно када се ради о становању, пошто ће се тада сигурно водити рачуна о социјалном аспекту приватизације. Ипак, будући да се ради о великој површини земљишта, може се очекивати приличан укупни приход. Са друге стране, приход од земљишта које се продаје грађанима би био развучен на неколико година будући да би се применио систем отплате на рате.

Свакако, од поклањања земљишта бившим власницима (реституција) неће бити прихода, али би се тиме смањиле обавезе државе у евентуалном процесу денационализације. Ни од бесплатног преноса својине над земљиштем неприватизованим предузећима неће бити прихода у првом кораку, али ће се приходи ипак појавити у каснијој фази: приликом приватизације, вредност предузећа са својином над земљиштем биће увећана у односу на ситуацију када се предузеће продаје без земљишта, тако да ће бити постигнута већа цена и већи приход ће се слити у државни буџет и локалне буџете, где се усмеравају приходи од приватизације предузећа.

Потенцијално знатни приходи од приватизације градског земљишта, бар у већим градовима Србије, ипак не пристижу без потенцијалних обавеза. Наиме, приватизација градског грађевинског земљишта тешко да може да се изведе а да се не покрене питање денационализације земљишта, односно компензације бившим власницима и њиховим правним следбеницима за земљиште које им неће бити

враћено у натуралном облику. У овој студији је денационализација делимично дотакнута, а кроз враћање земљишта оним његовим бившим власницима који на њему поседују некретнине. Такав метод приватизације је, видели смо, рационалан, али он аутоматски покреће питање “шта са осталим бившим власницима?” и “шта са оним земљиштем које има бивше власнике а који га неће добити назад кроз приватизацију?”.

Тема ове студије није денационализација, те се стога нисмо у ту област упуштали више него што је било нужно за тему приватизације градског земљишта, али желимо да подвучемо да денационализација, односно компензација бивших власника земљишта за земљиште које им се не врати у процесу приватизације може постати финансијска обавеза државе која се вероватно може најбоље намирити из прихода од приватизације/продаје градског земљишта. На тај начин би се приход од приватизације мање или више уманијио, а зависно од решења усвојених за денационализацију.

Коме иде новац од продаје?

Нема сумње да приход од продаје градског грађевинског земљишта током приватизације треба да иде у државни буџет, али је питање у који: републички или локалних заједница? Дестинација прихода од продаје земљишта је сложено и политички осетљиво питање. Сложеност потиче од чињенице да постоје важни разлози у корист трансфера прихода како републичком буџету, тако и буџетима локалних заједница. Политичка осетљивост је, као и увек код прерасподеле финансијских средстава између разних нивоа државне власти, последица сукобљених интереса републичких и локалних власти и нарушавања тренутне финансијске и политичке равнотеже.

У корист усмеравања прихода од продаје републичком буџету говоре три разлога:

1. формални, пошто је и сада власништво над овом земљиштем државно, тј. припада Републици и њеној дирекцији за имовину; из власништва свакако произилази право убирања прихода од продаје, па би тако Република и продавала и остваривала приходе од продаје,
2. суштински, пошто се градско земљиште може сматрати природним богатством које, и по логици и по уставу Србије, припада држави; стога је Република овлашћена да њиме располаже, што укључује и продају и убирање прихода од продаје,
3. разумно је препустити приходе од приватизације земљишта оном нивоу власти који ће сносити трошкове денационализације земљишта, тј. платити накнаду оним бившим власницима који неће остварити право на натуралну реституцију свог земљишта, већ ће бити упућени на финансијску компензацију; тешко да би се могли сматрати добрим решење по коме би један ниво власти остварио приходе од продаје земљишта, а другом биле препуштене обавезе према бившим власницима; а Република је уобичајени дужник код денационализације.

У корист усмеравања прихода од продаје земљишта у локалне буџете говоре следећи разлози:

1. Закон о средствима у својини Републике Србије из 1995. године, којим је градско земљиште пренето Републици, представља једну политички мотивисану аберацију у односу на ранији разумнији систем, у коме је земљиште припадало локалној самоуправи; стога при приватизацији земљишта не треба полазити од те аберације, већ од стандардног система по коме земљиште припада локалним властима, па тиме њима припада право продаје земљишта и убирања прихода од продаје,
2. и поред поменутог Закона, локалне заједнице су све време управљале земљиштем и убирале приходе од њега, те је стога природно да то и надаље чине, па и у случају продаје земљишта,
3. компензација по денационализацији може бити изведена и на локалном нивоу, под условом да су и приходи од продаје земљишта припали локалном нивоу; другим речима, важније је да се поклопи ниво који убира приходе од продаје и има финансијске обавезе по денационализацији него који је ниво у питању.

Позиција локалних власти би била олакшана, односно побољшана уколико би, у складу са новим Уставом, био укинут Закон о својини и донет закон..., пошто би тиме биле отклоњене формалне препреке веће улоге локалних заједница у приватизацији градског земљишта.

Са становишта евентуалне комплетне денационализације земљишта, заиста је врло важно да исти ниво власти убира приход од продаје земљишта и преузме обавезе за компензацију оних бивших власника којима земљиште неће бити физички враћено. Бојазан да би локалне власти могле да се неодговорно односе уколико им се препусте и приходи од продаје и обавезе по компензацијама могла би бити ублажена усмеравањем прихода на наменски рачун који може једино бити искоришћен за компензације. Другим речима, приходи од продаје земљишта могли би да се сливају на наменске рачуне локалних заједница, с тим да се средства не могу користити док се не донесе коначна одлука хоће ли денационализације земљишта бити или неће. Уколико одлука буде позитивна, прикупљена средства се могу користити само за накнаде, а тек би се евентуални вишак могао усмерити у друге намене. Уколико одлука буде негативна, средства прикупљена на наменском рачуну би могла бити слободно коришћена.

ПРИВАТИЗАЦИЈА ПОЉОПРИВРЕДНОГ ЗЕМЉИШТА

У одељку 1.5. *Државно пољопривредно земљиште* утврдили смо да је постојећи систем државног пољопривредног земљишта и његовог управљања и искоришћавања нерационалан и да га треба променити, тј. приватизовати земљиште у циљу повећања економске ефикасност и државних прихода. Остаје да се прецизирају модалитети приватизације државног пољопривредног земљишта.

Приватизација пољопривредног земљишта битно је различита од приватизације грађевинског земљишта, а по важним карактеристикама:

1. овде не постоје проблеми повезани са грађевинама на земљишту, као код градског грађевинског, јер се ради о чистом пољопривредном земљишту; стога не постоје ни компликације које могу проистећи из односа земљишта и

објеката на њима, а које се јављају у неким моделима приватизације градског грађевинског земљишта,

2. реституција пољопривредног земљишта је обављана током 1990-тих година, што је битно ублажило проблем својевремених национализација,
3. државно земљиште није ненадокнадив услов опстанка пољопривредних и агроиндустријских предузећа која га користе, пошто она могу или купити и закупити ново земљиште или могу куповати пољопривредне производе ради евентуалне даље прераде.

Такве особине пољопривредног земљишта у државној својини свакако олакшавају његову приватизацију.

Приватизација државног пољопривредног земљишта треба да буде заснована на продају, а не на бесплатном преносу његовом садашњем кориснику. Не постоје никакви разлози за поклон када је корисник приватно пољопривредно предузеће, будући да би то представљало фаворизовање једних приватника (оних који добијају земљиште на поклон) на рачун других (оних који не добијају, већ морају да га купе), али и на терет државе и целог друштва.

Једини изузетак од правила о непоклањању може бити бесплатан пренос пољопривредном предузећу у друштвеној, односно државној својини са идејом да се приватизација земљишта обави заједно са приватизацијом предузећа, што може имати неке предности (постизање позитивне вредност иначе слабог предузећа). Међутим, пошто се приватизација привреде постепено ближи крају, а рок за њен завршетак је 2007. година, то је вероватно да ће евентуално усвајање закона о приватизацији пољопривредног земљишта закаснити и да ће велика већина, или сва, пољопривредна предузећа која у свом поседу имају и државно земљиште бити приватизована до тада. Остали ће ићи у стечај. Из ових разлога нема смисла оријентисати се на бесплатан пренос земљишта друштвеним, односно државним предузећима током претприватизационог поступка.

Уколико се прихвати идеја о приватизацији државног пољопривредног земљишта кроз продају, потребно је решити још три важна питања: да ли постојећем кориснику дати предност над другима или користити конкурентски метод продаје (ко понуди више); да ли продавати путем аукције или прикупљањем понуда; и да ли продавати велике комплексе земљишта од по неколико хиљада хектара, каквих има у поседу појединих предузећа у Војводини, или их делити на мање парцеле и продавати појединачно.

Прво, не види се разлог да се постојећем кориснику даје било каква предност. Јер, земљиште је, због пољопривредног карактера, лако издвојиво из његовог поседа, па ни издвајање и продаја неком другом неће садашњем кориснику причинити никакву штету. Конкурентски методи продаје су и у овој ситуацији најбољи, јер обезбеђују а) најповољнију понуду (највишу цену), б) највишу транспарентност и в) најефикаснијег понуђача, а по разумној претпоставци да је економски најефикаснији онај ко је у стању да понуду највише.

Друго, у теорији аукција практично је свеједно да ли се се конкуренција постиже аукцијом (лицитацијом), код које се учесници јавно надмећу нудећи све вишу цену, или прикупљањем затворених понуда. Ипак, јавна лицитација има предност

веће јавности, односно мањих могућности за кршење процедура које може бити тенденциозно и у интересу манипулације исходом утакмице.

Треће, велике комплексе земљишта би требало продавати подељене на мање целине, пошто ће се на тај начин битно повећати потенцијални круг заинтересованих укључењем мањих газдинстава и инокосних сељака, а тиме повећати и продајна цена и укупан приход државе. Јер, уколико би се продавали постојећи комплекси државног пољопривредног земљишта које користе поједина предузећа као целина, тада би се круг потенцијалних купаца највероватније сузио на тог корисника и можда још неког крупног инвеститора, док би мањи сељаци и предузетници сигурно одустали због висине инвестиције. Са друге стране, подела на мање парцеле неће обесхрабрити веће инвеститоре, пошто они увек могу да купе више парцела, или све које се нуде, и тако заокруже велики посед.

У организацији аукција (лицитација) требало би користити технику коју сада употребљава Агенција за приватизацију код продаје мањих предузећа. Нарочито би важно било да се између најаве аукције и њеног одржавања остави довољно времена како би заинтересовани (посебно сељаци) могли да испитају земљиште и донесу одлуку о евентуалној инвестицији, сами или удружени са неким другим.

Услови плаћања за купљено земљиште могли би бити следећи:

1. за правна лица: одједном, односно у неком разумно кратком року (15 или 30 дана); држава не треба да кредитира правна лица, пошто њима на располагању стоји банкарски систем са богатством својих инструмената, па и хипотекарним кредитима; овим путем би, де факто, држава пренела са себе на банке посао кредитне процене кредитне способности правног лица, односно његовог кредитног рејтинга,
2. за физичка лица: могла би се предвидети и отплата на рате, на пример на 36 или 60 рата, будући да сељаци немају отворен приступ банкарском систему и хипотекарним кредитима због тешкоћа утврђивања њихове способности отплате; са друге стране, било би јако добро да сељаци учествују у куповини земљишта, јер би се на тај начин постојећи ситан посед у Србији ојачао и покренуо процес укрупњавања имања, а тиме и стварања ефикаснијих пољопривредних газдинстава од по неколико десетина хектара.

Поглавље 4

ОСНОВЕ ЗАКОНА О ПРИВАТИЗАЦИЈИ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА⁵⁴

ГЛАВА ПРВА Основне одредбе

Предмет закона

Члан 1.

Овим законом се уређују услови, начин и поступак приватизације грађевинског земљишта које је у државној својини.

Приватизација⁵⁵

Члан 2.

Под приватизацијом грађевинског земљишта у смислу овог закона подразумева се претварање државне својине на грађевинском земљишту у приватну.

Приватизацијом извршеном по овом закону истовремено престају права коришћења, управљања, односно располагања на приватизованој грађевинској парцели, као права одређених имаоца изведена из државне или друштвене својине на грађевинском земљишту или се претварају у приватну својину истих имаоца.

Члан 3.

У смислу овог закона, под грађевинским земљиштем које је предмет приватизације подразумевају се:

- (1) грађевинске парцеле на којима су изграђени грађевински објекти, без обзира на својину на тим објектима, ако је земљиште у државној својини;
- (2) грађевинске парцеле у државној својини, које су правоснажно додељене неком физичком или правном лицу ради изградње која је започета.

⁵⁴ Овај текст је замишљен да буде тзв. модел закона, дакле да обухвати само основна решења којима се изражавају одређења аутора, а да детаљи буду препуштени будућој припреми предлога закона.

⁵⁵ Из претходне варијанте текста изостављено је спомињање земљишта у *друштвеној* својини. Инцидентно, оно се може појавити, али је те инцидентне ситуације могуће подвести под предвиђене случајеве.

- (3) грађевинске парцеле које су државној својини, а на којима је неко физичко или правно лице стекло право грађења или за које је започет поступак за стицање овог права, започињањем поступка доделе конкретне парцеле ради изградње, а изградња није започета;
- (4) грађевинске парцеле у државној својини намењене за изградњу, а које нису изграђене, нити је започет поступак доделе ради изградње.

Неће се сматрати грађевинским земљиштем које је предмет приватизације у смислу овог закона:

- (1) грађевинске парцеле на којима су изграђени објекти у јавној употреби (путеви, улице, паркови, и сл.);
- (2) грађевинске парцеле на коме су изграђени објекти у државној својини, који служе за рад државних органа и служби, грађевинске парцеле на којима су изграђени објекти у јавној својини који служе за рад покрајинских органа или служби, као и органа и служби јединица локалне самоуправе, и који су у јавној су својини покрајина и јединица локалне самоуправе;
- (3) грађевинске парцеле које нису изграђене, али регулационим планом намењене за објекте наведене у тачкама (1) и (2);
- (4) друге грађевинске парцеле које по уставу или закону не могу бити предмет приватне својине.

Грађевинска парцела

Члан 4.

Грађевинска парцела је у смислу овог закона једна или више катастарских парцела, које чине јединствену целину, која је намењене за изградњу или служе за коришћење једног грађевинског објекта, без обзира да ли је више парцела обједињене у једно земљишнокњижно тело или одговарајућу јединицу евиденције права на непокретностима.

Корисник приватизације

Члан 5.

Корисник приватизације у смислу овог закона је физичко или правно лице које у поступку спроведеном на основу овог закона стиче или има право да стекне својину грађевинској парцели.

Корисник приватизације може бити:

- (1) физичко или правно лице које у време ступања на снагу овог закона има право коришћења, управљања или располагања на грађевинској парцели која је предмет приватизације (даље: садашњи корисник);
- (2) физичко или правно лице које је било власник грађевинске парцеле која је предмет приватизације и које у поступку приватизације стиче на тој парцели својину или неко друго право (даље: ранији власник).

- (3) физичко или правно лице које, независно од својства корисника или ранијег власника у поступку уређеном овим законом, стиче право својине на грађевинској парцели која је предмет приватизације (даље: купац).

Глава 2.

Начела

Начело *Superficies solo cedit*

Члан 6.

Приватизација грађевинског земљишта на коме се налазе изграђени објекти извршиће се на начин којим се остварује да исто физичко или правно лице буде власник земљишта и објекта (начело *Superficies solo cedit*).

Начело добровољности (аутономије воље)

Члан 7.

Приватна својина на грађевинској парцели може се стећи на основу овог закона, претварањем из државне својине, само на основу воље стицаоца.

Физичко или правно лице које на основу овог закона може стећи право својине на грађевинској парцеле коју је у моменту ступања на снагу овог закона користио тако што је на њој имао изграђен објект, а који не стекне својину на тој парцели не може самим тим изгубити право да настави да користи грађевинску парцелу.

Начело економичности поступка

Члан 8.

Поступак приватизације грађевинског земљишта спроводи се на начин којим се стварају најмањи могући трошкови за кориснике приватизације и државу.

Начело временске ограничености

Члан 9.

Поступак претварања државне својине у приватно по овом закону може бити започет, спроведе и окончан само у роковима предвиђеним овим законом.

Лица која по овом закону могу постати корисници приватизације, а не започну поступак у законом предвиђеном року или пропусте други рок предвиђен овим законом, губе то право.

Транзиционо управљање земљиштем

Члан 10.

Ако се поступак приватизације не може спровести, односно окончати до окончања неког судског или управног поступка, грађевинском парцелом до завршетка тог другог поступка управља орган задужен за имовинска питања Републике Србије.

Орган који управља грађевинског парцелом док траје поступак и за то време може у своје име а за рачун будућег корисника приватизације закључивати све правне послове, поступајући као добар домаћин.

Однос према праву на повраћај имовине и обештећењу

Члан 11.

Применом овог закона не одлучује се о правима лица која по важећим прописима имају право на повраћај раније одузете имовине.

Лица која право на повраћај имовине стекну по пропису којим се регулише повраћај имовине, тако да би се он односио на грађевинску парцелу приватизовану по овом закону, а корисник приватизације је било неко друго лице, оствариће своје право обештећењем у складу са происом којим се уређује право на повраћај имовине.

Лица која право на повраћај имовине стекну по пропису којим се регулише повраћај имовине, тако да би се он односио на грађевинску парцелу приватизовану по овом закону, а корисник приватизације је у складу са овим законом неко друго лице, има право да захтева да предмет приватизације буде само део парцеле, који је неопходан за нормално коришћење објекта који је на парцели изграђен, а да се од остатка формира нова парцела која може бити предмет враћања имовине.

Стицање својине на основу приватизације спроведене по овом закону је коначно.

Глава 3.

Услови и начини приватизације

Национализовано неизграђено земљиште

Члан 12.

Грађевинска парцела која је у државној, и која је у државну или друштвену својину прешла на основу национализације или експропријације по прописима који су били на снази до 31.12.1990. године и на којој у моменту преласка у друштвеном или државну својину није постојао грађевински објекат изграђен у складу са законом и на којој овакав објекат не постоји у моменту ступања на снагу овог

закона, приватизоваће се успостављањем приватне својине ранијег власника, односно његовог правног следбеника.

Исто ће се поступити поступити и ако је грађевинска парцела у државну или друштвену својину прешла конфискацијом, на основу кривичне пресуде, када та пресуда законом или појединачном одлуком надлежног органа буде стављена ван снаге.

Члан 13.

Ако не постоји лице које има право да буде корисник приватизације на основу члана 12. овог закона, својину на грађевинској парцели стиче јединаца локалне самоуправе на којој се парцела налази.

Експроприсано неизграђенио земљиште

Члан 14.

Грађевинска парцела која је у државној својини и која је у државну својину прешла на основу национализације или експропријације по прописима који су ступили на снагу после 31.12.1990. године и на којој у моменту преласка у друштвеном или државну својину није постојао грађевински објекат изграђен у складу са законом, и на којој овакав објекат не постоји у моменту ступања на снагу овог закона, приватизоваће се јавном продајом организованом у складу са овим законом, осим ако не буде спроведен поступак дезекспријације, у складу са законом.

Члан 15.

Ако је грађевинска парцела из члана 12. или 14. у моменту ступања на снагу овог закона додељена ради градње неком физичком или правном лицу, по прописима који су важиви у моменту доношење одлуке о додељивању, а објекат још није изграђен, право својине може стећи само лице коме је земљиште додељено применом правила овог закона која важе за приватизацију грађевинске парцеле на којој већ изграђен објекат, изуев ако су се стекли услови за поништење одлуке о додељивању земљишта, у складу са законом.

Када је ранији власник корисник земљишта

Члан 16.

Грађевинска парцела која је у државној својини и која је у државну својину прешла национализацијом, а на којој се у моменту преласка у друштвену или државну својину налазио грађевински објекат изграђен у складу са законом, који је био у својини власника те грађевинске парцеле и који је у његовој својини или својини

његових наследника у моменту ступања на снагу овог закона, приватизоваће се успостављањем приватне својине ранијег власника, односно његовог наследника.

Исто ће се поступити поступити и ако је грађевинска парцела у државну или друштвену својину прешла конфискацијом, на основу кривичне пресуде, када та пресуда законом или појединачном одлуком надлежног органа буде стављена ван снаге.

Када је купац зграде корисник земљишта

Члан 17.

Грађевинска парцела која је у државној својини и која је у државну својину прешла на основу национализације или експропријације, а на којој се у моменту преласка у друштвену или државну својину налазио грађевински објекта изграђен у складу са законом, који је био у својини власника те грађевинске парцеле и на коме је он приватну својину пренео на друго лице пре момента ступања на снагу овог закона, приватизоваће се успостављањем приватне својине прибавиоца објекта, односно његових правних следбеника.

Правно лице као корисник парцеле

Члан 18.

Грађевинска парцела која је у државној својини и која је у државну или друштвену својину прешла на основу национализације или експропријације, а на којој се у моменту преласка у друштвену или државну својину налазио грађевински објекта изграђен у складу са законом који је био у својини власника те грађевинске парцеле и којим је он добровољно располагао тако да је прешао у друштвену или државну својину правног лица које је предвиђено за приватизацију, приватизоваће се као имовина тог правног лица.

*Алтернатива:*⁵⁶

Овај члан се брише, па ће овакво земљиште ићи у „редован“ поступак приватизације, независно од приватизације капитала правног лица.

Етажна својина корисника парцеле

Члан 19.

Грађевинска парцела која је у државној својини и која је у државну односно друштвену својину прешла на основу национализације или експропријације, а на којој се у моменту преласка у друштвену или државну својину налазио стамбени објекат изграђен у складу са законом, који је био у целини или делимично

⁵⁶ Ова алтернатива је предложена за случај да се укључи да би били угрожени било ефикасност завршетка приватизације предузећа, било ефикасност приватизације земљишта, ако се најпре земљиште укључи у имовину предузећа, што доводи до неогача начина провене...Ако се алтернатива прихвати, динамика сваке од приватизација је независна, а земљиште ће бити коначно приватизовано као имовина предузећа само ако пре приватизације предузећа буде приватизовано земљиште, у супротном приватизовано предузеће ће претендовати на учешће у приватизацији земљишта као његов корисник.

национализован, а који је или чији су делови у моменту ступања на снагу овог закона у приватној својини, без обзира да ли је у питању приватна својина ранијег власника или других лица која су је стекла по основу који је био пуноважан у време стицања својине, приватизоваће се успостављањем приватне својине прибавиоца објекта, односно његових правних следбеника.

Ако постоји више власника посебних делова стамбеног објекта (етажна својина), на земљишту ће се засновати сусвојина, сразмерно површини посебних делова зграде.

Када је правно лице корисник земљишта и власник објекта
који је био предмет национализацијена

Члан 20.

Грађевинска парцела која је у државној својини и која је у државну односно друштвну својину прешла на основу национализације или експропријације, а на којој се у моменту преласка у друштвену или државну својину налазио пословни објекта изграђен у складу са законом, који је био национализован, а који је или чији су делови у моменту ступања на снагу овог закона у друштвеној или државној својини, тако да чини имовину неког правног лица, приватизоваће се као имовина тог правног лица, у складу са законом који важи за приватизацију те врсте правних лица.

Алтернатива:

Исто као алтернатива уз члан 18.

Пословни објект корисника земљишта

Члан 21.

Грађевинска парцела која је у државној својини, и која је у државну односно друштвену својину прешла на основу национализације или експропријације, а на којој се у моменту преласка у друштвену или државну својину налазио пословни објекта изграђен у складу са законом, који је био предмет национализације, а који је или чији су делови у моменту ступања на снагу овог закона у приватној својини, приватизоваће се успостављањем приватне својине прибавиоца објекта, односно његових правних следбеника.

Купац објекта као корисник парцеле

Члан 22.

Грађевинска парцела која је у државној својини, и која је у државну односно друштвену својину прешла на основу национализације или експропријације, а на којој се у моменту ступања на снагу овог закона налази грађевински објекат изграђен у складу са законом након што је земљиште прешло у друштвену односно државну својину, и који је у својини лица које никада није било власник

грађевинске парцеле, приватизоваће се успостављањем приватне својине садашњег власника објекта, на начин на који се успоставља приватна својина ранијег власника земљишта.

Ако постоји више власника посебних делова стамбеног објекта (етажна својина), на земљишту ће се засновати сусвојина, сразмерно површини посебних делова зграде.

Алтернатива:

Члан 22а.

Грађевинска парцела која је у државној својини и која је у државну односно друштвену својину прешла на основу национализације или експропријације, а на којој се у моменту ступања на снагу овог закона налази грађевински објекат изграђен у складу са законом, након што је земљиште прешло у друштвену односно државну својину, и који је у својини лица које никада није било власник грађевинске парцеле, прећи ће у приватну својину садашњег власника објекта на његов захтев, уз накнаду чија се висина утврђује у складу са овим закон.

Ако власник објекта у законом предвиђеном року не закључи уговор о куповини, грађевинска парцела ће постати својина јединице локалне самоуправе, а власник објекта задржава право трајног коришћења парцеле док објект постоји, у складу са чланом 5 овог закона, уз плаћање накнаде за коришћење земљишта прописане законом.

Ако постоји више власника посебних делова стамбеног објекта (етажна својина), на земљишту ће се засновати сусвојина, сразмерно површини посебних делова зграде.

Када је правно лице корисник земљишта
на коме је изградило објект

Члан 23.

Грађевинска парцела која је у државној својини, а на којој се у моменту ступања на снагу овог закона налази грађевински објекат, изграђен у складу са законом након што је земљиште прешло у друштвену односно државну својину, а који је у моменту ступања на снагу овог закона у друштвеној или државној својини и чини имовину неког правног лица, приватизоваће се као имовина тог правног лица.

Алтернатива:

Исто као алтернатива уз члан 18.

Земљиште предвиђено за урбану реконструкцију

Члан 24.

Грађевинска парцела која је у државној својини и која је у државну својину прешла на основу национализације или експропријације, а на којој се у моменту ступања на снагу овог закона не налази грађевински објекат или се налази грађевински објекат предвиђен за рушење тако да је окончан поступак експропријације или су

се стекли услови за спровођење овог поступка, приватизоваће се јавном продајом у складу са овим законом.

Ако поступак експропријације у моменту доношења одлуке о јавној продаји није спроведен, односно окончан, купац коме је земљиште додељено на јавној продаји има статус корисника експропријације у складу са законом.

Глава 4. *Поступак приватизације*

Органи

Члан 25.

Коначне одлуке у поступку приватизације грађевинског земљишта доноси орган Републике Србије надлежан за управљање и располагање имовином Републике Србије.

У поступку приватизације у складу са законом учествују и покрајински органи управе надлежни за имовинске послове и органи управе локалне самоуправе надлежни за имовинске послове, као и Републички геодетски завод и други органи који воде евиденцију о непокретностима и правима на непокретностима.

Када се земљиште приватизује јавном продајом, јавну продају оглашава и спроводи Агенција за приватизацију.

Решавање спорова

Члан 26.

Ако постоји спор о својству корисника приватизације по овом закону, орган који спроводи поступак приватизације застаће са поступком, упутивши странку односно странке на поступак пред надлежним судом.

До правоснажног окончања парничног поступка, спорним земљиштем ће управљати односно располагати у складу са чланом 9 овог закона.

Претходни поступак за успостављање приватне својине ранијих власника односно корисника парцела

Члан 27.

У року од три месеца од ступања на снагу овог закона, орган надлежан за спровођење приватизације ће, преко општинских, односно градских органа за имовинске послове, а на основу земљишнокњижне и катастарске евиденције, позвати лица која као ранији власници парцела које су у објект приватизације односно имаоци права коришћења на објекту изграђеном на земљишној парцели,

имају право да им се успостави приватна својина да поднесу писмени захтев за утврђивање својине.

Физичка и правна лица која сматрају да имају ово право могу поднети захтев и на основу општег позива, који је орган који спроводи приватизацију дужан да упути најдоцније месец дана по ступању на снагу овог закона.

Уколико у претходном поступку утврди да је од престанка права својине пређашњих власника дошло до промена у грађевинским парцелама (спајање, припајање, подела, промена граница парцела односно репарцелација) орган за спровођење приватизације ће, ако је то могуће наредити повраћај у пређашње стање.

Ако повраћај у пређашње стање није могућ, приватизација ће обавити уз поштовање начела *Superficies solo cedit*.

Претходни поступак се окончава израдом прегледа (листе) грађевинских парцела и корисника приватизације којима ће се успоставити приватна својина као ранијим власницима односно садашњим корисницима парцела.

Листа се објављује у електронском облику и истовремено на огласној табли скупштине општине, општинском гласилу или на други сличан начин.

Претходни поступак се мора окончати најдоцније шест месеци након ступања на снагу овог закона.

Правни лекови

Члан 28.

Лица која сматрају да им је правни интерес повређен тако што им није признато право на успостављање приватне својине, или им није признато у пуној мери, могу у року од 30 дана од објављивања листе уложити приговор, органу за спровођење приватизације, а преко органа који је овлашћен да води претходни поступак на територији јединице локалне самоуправе.

Против одлуке којом се приговор одбија могуће је покренути управни спор.

Управни спор може покренути и лице чија су права која произлазе из својства корисника приватизације усвајањем приговора другог лица престала или су умањена.

Појединачни акти којима се успоставља
приватна својина ранијих власника односно садашњих корисника парцела

Члан 29.

На основу коначне листе и приспелих захтева, орган надлежан за послове приватизације донеће појединачне акте о успостављању приватне својине лица која на то, као ранији власници, односно корисници земљишта имају право.

Поједаначни акт има својство коначног управног акта, и на основу њега је могућа укњижба у регистру непокретности, независно од претходног земљишнокњижног стања, односно стања у катастру непокретности.

Посебни случајеви

Члан 30.

Ако услед промена у саставу, границама или површини парцела корисник који по овом закону има право на успостављање права својине на основу ранијег постојања овог права, појединачним актом стиче својину на мање парцела, или парцелу односно парцеле мање површине, не губи право да за разлику буде обештећен применом правила о повраћају имовине односно обештећењу.

Ако услед промена у саставу, границама или површини парцела корисник који по овом закону има право на успостављање права својине на основу ранијег постојања овог права, појединачним актом стиче својину на више парцела, или парцелу односно парцеле веће површине, дужан је да за разлику плати накнаду обрачунату сходно члану 32. овог закона.

Претходни поступак за успостављање приватне својине откупом од стране корисника који имају права да закључе уговор о куповини по унапред утврђеној цени

Члан 31.

У року од 3 месеца од ступања на снагу овог закона, орган надлежан за спровођење приватизације ће, преко општинских односно градских органа за имовинске послове, а на основу земљишнокњижне и катастарске евиденције позвати лица која као корисници земљишта имају право да закључе уговор о куповини грађевинске парцеле по утврђеној цени да поднесу усмени захтев за откуп.

Физичка и правна лица која сматрају да имају ово право могу поднети захтев и на основу општег позива, који је орган који спроводи приватизацију дужан да упути најдоцније месец дана по ступању на снагу овог закона.

Алтернатива:

Овај члан се брише, ако буде усвојен основни текст, а не алтернатива у члану 22. Тада није потребна посебна регулација, јер се ради о једној од ситуација када садашњи корисник право кришћења земљишта претвара у својину.

Утврђивање висине накнаде

Члан 32

Накнада које се наплаћује при преласку грађевинске парцеле у приватну својину садашњег власника објекта на његов захтев у случају члана 20б, одређује се у износу од XX месечних накнада за коришћење грађевинског земљишта које је садашњи власник објекта платио у 2006. години.

Правни лекови

Члан 33.

Лица која сматрају да им је правни интерес повређен тако што им није признато право на закључење уговора о куповини грађевинске парцеле по унапред утврђеној цени, или која сматрају да цена није обрачуната у складу са законом, могу у року од 30 дана од објављивање листе уложити приговор, органу за спровођење приватизације, а преко органа који је овлашћен да води претходни поступак на територији јединице локалне самоуправе.

Против одлуке којом се приговор одбија могуће је покренути управни спор.

Уговор

Члан 34.

На основу коначне листе, орган који је надлежан за спровођење приватизације закључиће са корисником уговор, у форми предвиђеној за пренос права својине на земљишту.

На основу овог уговора је могућа укњижба у важећем регистру непокретности, независно од претходног земљишнокњижног стања, односно стања у катастру непокретности.

Претходни поступак за успостављање приватне својине јавном продајом

Члан 35.

У року од 6 месеца од ступања на снагу овог закона, орган надлежан за спровођење приватизације ће, преко општинских односно градских органа за имовинске послове, а на основу земљишнокњижне и катастарске евиденције и регулационих планова, као и спроведених или започетих поступака експропријације, донети одлуку о приватизацији грађевинских парцела путем јавне продаје.

Поступак јавне продаје

Члан 36

Јавну продају спроводи орган за приватизацију, у складу са правилима која су за јавну продају непокретности предвиђена Законом о извршном поступку.

Алтернатива:

Члан 36а.

Јавну продају спроводи орган за приватизацију, у складу са правилима која су за јавну продају непокретности предвиђена Законом о извршном поступку уз изузетак одређивања почетне цене, која се одређује као XX процента накнаде за уређење грађевинског земљишта грађевинске парцеле која се продаје.

ПОСТПРИВАТИЗАЦИОНА РЕГУЛАЦИЈА

Једна тако радикална реформа каква је промена својинске структуре над градским земљиштем свакако подразумева бројна прилагођавања у регулационом оквиру како располагања са земљиштем, тако и пратећих институција, укључујући и дажбине. Реформа регулационог оквира у нужној мери може бити искоришћена и за преиспитивање осталих решења из области коришћења земљишта, планирања и изградње која нису у непосредној вези са својинским променама, али могу бити изведени заједно са неопходним реформама или непосредно после њих.

РЕГИСТРАЦИЈА ПРАВА НА ЗЕМЉИШТИМА

Познато је да је стање евиденције непокретности у Србији и даље несређено и незадовољавајуће, наравно уз разлике које постоје у односу на поједине делове земље и поједине од усвојених и (не)примењених система.

С друге стране, уредна евиденција и безизузетна примена формалног начела (начела уписа), дакле пракса по којој се својина на непокретностима не може стицати, односно пренести и оптерећивати без уписа у регистар, давно су квалификовани као *condictio sine qua non* за консолидацију права својине, његово правно учвршћивање и остварење генералне и индивидуалне гаранције његове неповредивости, у складу са међународном традицијом, закљученим уговорима и правном праксом.⁵⁷

Трагајући за решењима која ће најефикасније отклонити све постојеће недостатке, уз извесна нелагања стручне јавности, Србија се определила за систем тзв. јединствене евиденције непокретности, односно катастар непокретности који обједињује у једну и фактичку и правну евиденцију. Поступак увођења катастра непокретности траје и за очекивати је да ће се процес приватизације грађевинског земљишта у великој мери временски подударати са процесом увођења и унапређења евиденције земљишта; унапред је могуће претпоставити да ће приватизација бити отежана тамо где овај процес још није започет.

Управо околност да се упоредо одвија установљавање новог сисетма евиденције непокретности, који ће покрити територију целе државе, колико може бити узрок потенцијалних додатних потешкоћа у реализацији процеса приватизације, толико у

⁵⁷ Видети Д. Хибер - „Заштита права својине“, у *Тржишне институције и улога државе у привреди у транзицији*, ред. Д. Цвјетичанин, Економски институт, Београд, 1993, и Д. Хибер - „Консолидација права својне и земљишно-књижни систем“, уз књигу Д. Матић и Т. Ђоковић - *Земљишно-књижни поступак*, Београд, 1998, стр. 8-16

извесном мсилу може значити, односно бити искоришћен да донесе и извесне предности и посредне користи. Паралелност две реформе може, наиме, бити основ очекивања да ће се поступак приватизације завршити (и) регистрацијом новостечених права и ваљаном евиденцијом непокретности, која ће омогућити њихов доцнији правно уредан промет и сигурно коришћење. Наиме, за велики број непокретности послови које треба обавити за спровођење приватизације се подударају са онима који су део поступка успостављање катастра непокретности; подударност је не само временски него и садржинска, што уз, добру координацију, повећава изгледе за ефикасност и економичност поступка.

Али та коинциденција и могућа синхронизација два поступка може бити скопчана са извесним опасностима за исправност и сигурност, а нарочито ефикасност поступка приватизације. Потешкоће се могу појавити, посматрано из угла приватизације, у свим фазама тог поступка и овде ће се на њих указати, уз предлоге за умањивање ризика. (У мери у којој је то материја закона који регулише приватизацију грађевинског земљишта, принципи овде примењени прихваћени су у тексту Основе закона о приватизацији грађевинског земљишта који саставни део ове студије).

Посматрано хронолошки, по радњама у замишљеном поступку приватизације, с обзиром на у студији усвојен и у моделу закона предложен систем, посебно треба указати на следеће:

1. Стање постојеће евиденције непокретности (односно постојећих евиденција или одсуства евиденција) биће у *припремном поступку* приватизације несумњиво крупна препрека коју треба савладати већ у првом кораку, *идентификацији земљишта* које може бити предмет приватизације.

Нерачунајући подручја где евиденције нема, или где је сасвим неуредна – а такво је стање пре правило него изузетак – правни проблем ће настати из начина на који су уписивана права на непокретностима у друштвеној својини (а грађевинско земљиште је у државну својину прешло тек „реформом“ из 1995). Наиме, у земљишним књигама, насупрот другој национализацији извршеној 1995, углавном је остала уписана друштвена својина, уз различите формулације права која су приписана појединим субјектима, а која би требало да буду (имовински) дериват те друштвене својине. Коришћени су термини „право кришћења“, „право располагања“, оба заједно, понекад и „право управљања“. Као имаоци, уписиване су јединице локалне самоуправе различитог нивоа (општина, град), али и јавна предузећа, или друга друштвена правна лица. Нејасне су и често застареле назнеке основа стицања.

Биће, дакле, потребно идентификовати која од овако уписаних или уопште неуписаних парцела, односно права на тим парцелама и имаоца тих права може и треба, по концепту који ће закон усвојити, бити предмет приватизације.

Најсложеније од могућих посебних питања, па и спорних ситуација, могло би бити разграничење земљишних парцела које су у имовини (раније или и данас) друштвених правних лица, од оних које су као (градско) грађевинско земљиште у државној својини. Идентификацији би могли да послуже регулациони, односно ранији детаљни урбанистички планови; земљиште је постајало градско

грађевинско обухватањем планом. Познато је, међутим, да у пракси поступак није увек поштован, да се земљиште „приводило намени“ и без планских докумената усвојених на прописан начин, већ је то чињено на основу привремених одлука, итд, па ће и ово бити сложен посао.

2. Подједнака потешкоћа, и из сличних разлога, биће у *идентификацијих потенцијалних корисника приватизације*, односно физичких или паравних лица која ће на основу будућег закона моћи да претендују да стекну својину на земљишту као његови *ранији власници* односно њихови наследници,⁵⁸ или као садашњи корисници.

Када је о ранијим власницима реч, евиденција је непоуздана. Поступак који је завршен евидентирањем потенцијалних захтева за повраћајем имовине, на основу Закона о пријављивању и евидентирању одузете имовине⁵⁹ показује, бројем пријава, потенцијалну сложеност питања. Основано се може очекивати значајан број парница, па је неопходно уредити поступање са земљиштем које је потенцијални објект приватизације, а у односу на које ће коначна одлука морати да сачека на окончања поступака за утврђивање (ранијег) права својине, односно наследног права.⁶⁰

Сложено може бити, у неким случајевима, и питање утврђивања *субјекта који могу бити корисници приватизације на основу постојања права коришћења у моменту приватизације*; на право коришћења на појединој парцели код нас понекад претендују различити субјети – друштвена правна лица, јавна предузећа, или локална самоуправа, на пример.⁶¹

„Сређивање“ евиденције права на непокретностима само по себи је разлог да се ови спорни односи разреше, што иде у прилог и обезбеђењу правних услова за поступак приватизације грађевинског земљишта. Другим речима, многи од оваквих спорних или нејасних усписа били би предмет ревизије при установљењу катастра непокретности, приватизација може бити само импулс за убрзање или основ за утврђивање приоритета.

3. *Завршна фаза у овом поступку је упис новостечених права својине, заснованих односно утврђених у поступку приватизације.*

Без обзира на модел и технику приватизације у конкретном случају, односно независно од карактеристика случаја, тј. без обзира да ли се, социолошки и економски посматрано, ради о успостављању права својине у корист ранијег власника парцеле, дакле о приватизацији денационализацијом или о претварању права коришћења парцеле у право својине, бесплатно и на основу самог закона, или реализацијом права на откуп парцеле коју купац већ користи, или куповином

⁵⁸ О могућем усложњавању питања ако је ранији власник тестаментално располагао имовином, а да тестаментом није обухватио национализовану парцелу в. Д. Хибер - *Својина у транзицији*, стр. 118-122.

⁵⁹ „Службени гласник републике Србије“, бр. 45/2005

⁶⁰ Питање је нарочито сложени и када је приватна својина одузета на основу конфискације као главне или споредне казне у кривичном поступку. В. о овоме Д. Хибер - *Својина у транзицији*, стр. 79 и 149 – 150.

⁶¹ В. о овоме на пример Д. Хибер - *Права на непокретностима, у Студија о условима пословања Слободне зоне Београд*, Правни факултет, 1991, стр. 114 и даље.

парцеле на јавној продаји, мишљења смо да се ради о *успостављању новог права својине*, а не преносу постојећег.⁶²

Отуда се укњижба права својине стеченог у поступку приватизације грађевинског земљишта може извршити независно од уписа права предходника, још мање ослоњено на његову *clasula intabulandi*, дакле на основу коначног и правоснажног појединачног акта о приватизацији. Ово важи и када се приватизација врши закључењем купопродајног уговора на основу јавне продаје или продаје по унапред утврђеној цени.

Упис на основу приватизације отуда има извесне карактеристике првог уписа у систему успостављања нове евиденције права на непокретностима. О овоме се мора водити рачуна тако што ће се не само технички синхронизовати поступак приватизације и поступак успостављања катастра непокретности, већ и тако што ће се законом и подзаконским актима у ситему прописа о евиденцији непокретности обезбедити овакав упис.

НОВА УРБАНИСТИЧКА РЕГУЛАТИВА

Приватизација градског грађевинског земљишта мења својински статус тог земљишта па је оправдано поставити питање промене урбанистичке регулативе. Наиме, историјски посматрано, урбанистичка регулатива је и успостављана како би се приватни власник парцеле градског грађевинског земљишта спутао у коришћењу својих својинских права. Оправдавање оваквог спутавања нашло се у томе да би неспутано коришћење тих права довело до нарушавања тих истих права других власника земљишта. То се нарочито односи на право коришћења (намену површине и начин коришћења) и екстерне ефекте који из тога произлазе.

Постојећа урбанистичка регулатива, дефинисана Законом о планирању и изградњи, у основи је регулатива која је већ прилагођена приватном власништву над градским грађевинским земљиштем. Наиме, ограничења у погледу коришћења грађевинске парцеле градског грађевинског земљишта такве су природе као да се ради о приватном власнику, односно као да додељивање земљишта на коришћење обухвата трансфер и осталих својинских права. Стога не постоји потреба да се, само са становишта усклађивања са новим својинским режимом градског грађевинског земљишта, мења било шта у урбанистичког регулативи.

Реформа те регулативе потребна је, међутим, не из било ког формалног, већ из једног суштинског разлога – поспешивање инвестиција. Већ је напоменуто да је један од основних мотива приватизације градског грађевинског земљишта стварање тржишног амбијента, тј. амбијента који ће привући нове инвеститоре, што ће довести до убрзавања привредног раста.

У том циљу потребно је да реформа урбанистичке регулативе буде усмерена ка умањењу рестриктивности са којом се суочавају инвеститори. То се најбоље може

⁶² В.о сложеном питању правне природе акта којим се врши повраћај раније одузетог права својине у Д. Хибер - *Својина у транзицији*, стр. 147- 151.

постићи тако што би се урбанистичка регулатива усредредила на мали број битних параметара који би се регулисали и то тако да се нешто изричито забрањује, попут забране одређених намена површине на одређеним локацијама, док сви остали параметри не би било регулисани. На овај начин би се умањила и неизвесност са којом се суочавају инвеститори.

Потребно је размотрити и развијање посебних зона са поједностављеним урбанистичким планирањем, односно зона без урбанистичког планирања у којима би се одобрење за изградњу, односно урбанистичка/грађевинска дозвола издавали по скраћеној процедури, односно која би се аутоматски добијала за одређене намене површина.

НОВИ РЕЖИМ УРБАНИСТИЧКИХ И ГРАЂЕВИНСКИХ ДОЗВОЛА

Приватизација градског грађевинског земљишта нема, наравно, за циљ да успостави систем апсолутног и неограниченог права својине. Од Рима и римског права својина на градским непокретностима је у мањој или већој мери ограничена, не само да би се остварила и заштитила истоврсна права других (на пример, кроз установе суседског права, нужних законских и судских стварних службености, правила о штетним емисијама и слично), већ и ради остварења јавног интереса (на пример, кроз експропријацију или утврђивање регулационих линија ради формирања улица и градских блокова, што је, од када је Осман просекао париске булеваре, мање-више неспорно), па све до успостављања и решавања тананих економских односа, кроз систем пореза и такси везаних за урбанистичко опремање грађевинских парцела на пример, обезбеђењем изградње и функционисања комуналних система.

Ако се прихвати ова претходна претпоставка, могуће је изнети хипотезу, па и предложити, да формално посматрано, систем којим се изградња или реконструкција објеката на грађевинским парцелама које ће бити у приватној својини везује (и) за урбанистичке односно грађевинске дозволе, а чије ће издавање даље бити надлежни управни органи по правилу локалне самоуправе, неће приватизацијом бити напуштен.

Друго је, међутим, питање политике урбанистичког планирања и грађевинског условљавања која ће бити усвојена, и за коју се може очекивати да ће бити знатно либералније од данашње. Но, изесна политика ове врсте, систем дозвола и правила за њуово (не)издавање, постоје и у државама традиционалне приватне својине: као илустрација ово може да потврди и чињеница да Далозово издање *Code de l'urbanisme* има одприлике исто страница као и *Code civil*: хиљаду и неколико стотина.

Ако ће форма остати приближно иста, има услова да се претпостави да ће се битно променити суштина.

Управни орган који данас одлучује о одобравању градње на одређеној парцели (грађевинским дозволама) налази се у двострукој улози, обавља двоструку

функцију, власничку и управну.⁶³ Ово мешање *imperium*-а и *dominium*-а, својствено социјалистичком праву и економији (али и феудалним), показало се да не омогућује рационално газдовање замљишним фондом, ствара услове за корупцију, производи искривљене институције у условима и поступку додељивања земљишта ради изградње и давања грађевинских дозвола, о чему је у овој студији било речи. Колико је систем искривљен показује недавно усвојени Закон о хипотеци, који предвиђа хипотеку на неизграђеном објекту или делу објекта што у суштини значи промет грађевинске дозволе, односно реализацију хипотеке на грађевинској дозволи (земљиште је у државној својини, а објекта још нема).

Приватизацијом грађевинског земљишта власничка и управно - контролна функција ће се јасно раздвојити. Власник је тај који ће на основу овлашћења из права својине одлучивати да ли ће и када градити, да ли ће градити сам или ће применом правила имовинског права (а не квази-управним актом), право градње препустити другом.

Управни орган ће дозвољавати или недозвољавати градњу ценећи само усаглашеност пројекта са урбанистичким и грађевинским прописима, без права да улази у (приватно) право инвеститора да гради на одређеној парцели.

Користи од новог система грађевинских дозвола су бројни. Поред јасног раздвајања приватно-правне, власничке и јавно-правне (управне) функције, то ће омогућити стварање тржишта грађевинског земљишта, што је пут ка бољој алокацији ресурса.

С друге стране, на нови начин ће морати да буде решено питање финансирања урбанистичког уређења градских насеља, пре свега тако што ће се парафискална давања за уређење грађевинског земљишта и за његово коришћење, заменити уговорним односима са власником земљишта и реформисаним пореским системом.

УСЛОВИ РЕФОРМЕ СВОЈИНСКОГ РЕЖИМА СТАМБЕНИХ И ПОСЛОВНИХ ЗГРАДА

Национализација грађевинског земљишта и ексклузивни домен друштвене, односно државне својине на грађевинском замљишту и следствено напуштање начела *Superficies solo cedit*, те основне карактеристике својинског режима на земљишту у другој половини двадесетог века, онемогућили су правно рационално и разумљиво уобличење питања, иначе сложеног и у упоредном праву; то је питање правног режима вишестамбених зграда, односно пословних зграда са више целина, дакле такозване етажне својине, односно хоризонталне поделе зграде.

Етажна својина, без обзира да ли се ради о стамбеној или пословној згради, отвара две врсте сложених правних питања. Прво је питање права својине на такозваним заједничким деловима зграде и, повезано, сложеним међусобним односима

⁶³ Види о овоме Хибер - *Газдовање грађевинским земљиштем* у Беговић и други „Принципи локалног управљања заједницом“, ЦЛДС, 2002, стр. 128-129.

етажних власника, када је у питању коришћење и економско искоришћавање тих делова, али и када су питању трошкови одржавања. То питање није предмет ове студије, али вреди напоменути и овом приликом да мора бити хитно реформисано јер је садашњи систем правно нелогичан.

Друго је питање права етажних власника, и то у светлу потенцијално различито уређених односа у вези зграде, на земљишту на коме је зграда изграђена и које служи за њено коришћење.

Овим пројектом је предвиђено, код приватизације земљишта на коме је зграда подигнута, да етажни власници по правилу стичу *сусвојину*, и то сразмерно површини појединих делова зграде, на којим имају искључиву својину.

Овај режим је изнуђен, и теоријски није сасвим адекватан, односно могао би бити доведен у питање. Сувласничка заједница која овако нестане разликоваће се од других, јер ће јој недостајати један битан атрибут: (неотуђиво) право на деобу. Незамисливо је да један од сувласника парцеле затражи њену деобу док зграда постоји. Овакав режим, даље, значи право свих уделничара да учествују у коришћењу грађевинске парцеле на пример заједничког дворишта, без могућности да постоји искључиво право једног од њих, као стварно, а не само облигационо. На крају, режим тешко може да поднесе неограничено право сувласника да пренесе свој удео на друго лице, а нарочито да га заложити. Све су ово последице *акцесорности* које оваква сусвојина, настала *након* изградње зграде, дакле без претходног уговора будућих сувласника, има у односу на својину на згради и њеним деловима.

У режиму који настане приватизацијом замислива су и другачија уобличавања. Власник земљишта може, у различитим варијатетима, да дозволи изградњу вишестамбеног објекта на свом земљишту. Та могућност избора отвара различите могућности финансирања градње и динамизације тржишта непокретности.

У сваком случају одговарајућим изменама односно прецизирањем Закона о основама својинско правних односа и грађевинским прописима којима је етажна својина код нас уређена, треба истовремено са приватизацијом или одмах после ње омогућити формирање новог својинско-правног режима.

ОПОРЕЗИВАЊЕ ЗЕМЉИШТА

Како је напред наведено после детаљне анализе, постојећа накнада за коришћење грађевинског земљишта пати од два важна недостатка. Прво, то је неуспешан покушај да се утврди вредност земљишта преко више параметара, као што су површина објекта, локација и намена; такав покушај ни нема изгледа на успех пошто није могуће одредити вредност једног економског ресурса ван тржишта и без тржишних цена. Друго, накнада за коришћење земљишта пати од проблема нејасноће њеног карактера: да ли се ради о закупнини за државно земљиште или о дажбини за инфраструктуру? По свему судећи, одговор гласи – и једно и друго.

Приватизација грађевинског земљишта уноси додатни елемент у потребу реформисања овог финансијског инструмента: приватни власник грађевинског земљишта свакако не треба некоме, па ни држави, да плаћа *накнаду за коришћење* сопственог земљишта. Он је и купио дато земљиште баш зато да не би некоме другом (власнику) плаћао закупнину. Стога би *накнаду за коришћење грађевинског земљишта требало укинути*.

Укидање накнаде ипак не значи да би држава остала без прихода од земљишта или комуналне инфраструктуре. Три су извора за финансирање њених функција.

Прво, то је приход од пореза на имовину. По приватизацији грађевинског земљишта би вредност тог земљишта ушла у имовину власника, односно закупца и већ на тај начин би вредност опорезиве имовине била повећана, што значи да би држава, односно локална заједница и уз постојеће стопе остварила увећани приход. На овај начин се, суштински, изгубљени приход од накнаде за коришћење појављује у другом, пореском издању, али и даље представља извор локалних прихода. Овде се јасно показује и зашто је потребно укинути накнаду за коришћење земљишта: зато што би њено задржавање донело двоструко опорезивање земље – како кроз накнаду, тако и кроз порез на имовину, пошто се вредност земљишта и ту појављује. Наравно, уколико је приход од пореза на имовину недовољан, могуће је повећати стопе пореза на имовину, а имајући у виду законска ограничења и толерантно оптерећење грађана и привреде овим порезом.

Друго, то је закупнина за земљишта која остану у државној својини, било зато што корисник не жели да их купи, било зато што их држава не продаје. Уколико корисник не жели да купи земљиште које користи у процесу приватизације, он надаље треба ба плаћа закупнину, и то високу и растућу закупнину како би тиме, прво, платио за коришћење земљишта и, друго, како би био подстакнут да ипак откупи земљиште које користи или да га препусти неком другом ко жели да купи то земљиште.

Затим, нека земљишта ће заувек остати у државној својини, али ће бити бар привремено издавана приватницима, на пример, до привођења намени или тезге на обали реке и слично. Овде је могуће одређивање закупнине лицитационим поступком.

Треће, за финансирање комуналних делатности постоји више опција, а уместо додаваше накнаде за коришћење грађевинског земљишта:

1. из текућих прихода комуналних предузећа, што значи да би цене услуга требало у многим случајевима повећати и тако обезбедити средства како за текуће пословање, тако и за инвестиције,
2. из пореза на имовину, тј. из буџета, пошто је то порез суштински намењен финансирању локалних потреба, где комуналне услуге заузимају важно место,
3. из задужења, тј. из банкарских кредита или других типова задуживања (муниципалних обезница итд), пошто ће поједини инвестициони пројекти користити и следећим генерацијама становништва, па је и природно и праведно да и они поднесу један део трошкова.

И накнада за уређење грађевинског земљишта губи разлог свог постојања у новом систему приватизованог земљишта. Наиме, убудуће заинтересована странка неће добијати грађевинско земљиште од државе на коришћење, а уз плаћање накнаде за уређење, већ ће га куповати од власника, па била то држава или приватан власник. Другим речима, код куповине земљишта неће се плаћати накнада за уређење, већ уговорена цена, ма како била одређена (лицитацијом, договором итд). И нови власник уређеног земљишта, тј. земљишта опремљеног комуналном инфраструктуром, неће никоме ништа плаћати осим уговорене цене, пошто је неко од претходних власника платио прикључке на комуналне системе, пошто он само преузима на себе сва права свог претходника.

Наравно, код неопремљеног земљишта власник ће плаћати прикључке на комуналне системе, а према тарифи комуналних предузећа или према договору. На тај начин ће власник плаћати комунално опремање свога земљишта или изграђеног објекта.

Да закључимо. Приходи државе/локалне заједнице од земљишта ће неминовно бити битно промењени, а постојећи инструменти нужно укинати. Међутим, то не значи да ће локална заједница бити у немогућности да, из финансијских разлога, обави своју улогу, већ само да ће се у томе користити други инструменти, и то они уобичајену у свету са приватном својим над грађевинским земљиштем.