



Stalna konferencija
gradova i opština

Savez gradova i opština Srbije



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Boris Žerjav

Studija o mogućnostima finansiranja urbane infrastrukture kroz zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina (*value capture*) u Srbiji:

Pregled i pouke internacionalnih iskustava

Projekat *Institucionalna podrška SKGO*

Beograd, 2013



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Analiza je rezultat rada Stalne konferencije gradova i opština (SKGO) u okviru projekta „Institucionalna podrška SKGO“. Projekat finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC), a sprovodi Stalna konferencija gradova i opština. Analiza ne predstavlja zvaničan stav Švajcarske agencije za razvoj i saradnju. Autor analize je isključivo odgovoran za informacije koje se u njoj nalaze.

Sadržaj

1. Uvod.....	5
2. Definicija i opravdanost upotrebe instrumenata za zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina (<i>value capture</i>).....	7
3. Neformalna gradnja	11
3.1. Uzroci neformalne gradnje.....	11
3.2. Funkcionisanje neformalnog tržišta nekretnina.....	12
3.3. Uticaj programa legalizacije i regularizacije na neformalno tržište nekretnina.....	14
3.4. Negativni uticaji neformalne gradnje na grad	15
3.5. Načini za obustavljanje neformalne gradnje.....	17
4. Mogućnosti upotrebe instrumenata za zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina radi finansiranja izgradnje infrastrukture u Srbiji	19
4.1. Zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina u gradnji novih stambenih naselja	20
4.2. Zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina u neformalnim naseljima	21
4.3. Zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina u izgrađenim delovima grada	23
4.4. Visina zahvatanja dodatne vrednosti nekretnina	24
4.5. Izbor instrumenata za zahvatanje dodatne vrednosti u Srbiji	25
5. Zaključak i preporuke.....	29
Literatura	31
Prilog: Pregled različitih instrumenata za zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina.....	33

1. Uvod

Value capture (zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina) je pojam koji se odnosi na različite načine na koje javni sektor uzima deo povećanja tržišne vrednosti nekretnina u privatnom vlasništvu nastalog usled aktivnosti javnog sektora, a zarad korišćenja ovih sredstava u cilju opšte dobrobiti. Na ovaj način se vlasnici zemljišta odužuju zajednici za porast vrednosti njihove svojine učestvovanjem u finansiranju troškova velikih razvojnih projekata, kao što su infrastrukturni, transportni i drugi, od kojih zavisi urbani razvoj i kvalitet života u gradu.

Tržišna vrednost zemljišta najčešće se uvećava kao posledica aktivnosti javnog sektora, kroz direktno ulaganje u razvoj infrastrukturne i transportne mreže, ili donošenjem i izmenama planova. Vrednost zemljišta se uvećava i usled delovanja tržišta, na primer kao rezultat povećanja broja urbanog stanovništva. U većini slučajeva, vlasnici zemljišta nisu uradili ništa da bi se tržišna vrednost njihove imovine uvećala, pa je legitimno i poželjno da javni sektor zahvati makar deo ove promene vrednosti.

U ovom cilju, lokalne samouprave u Evropi, Južnoj i Severnoj Americi koriste čitavu lepezu fiskalnih i regulatornih mehanizama. Prihodi nastali zahvatanjem vrednosti se obično koriste u tri svrhe: (1) za efikasniju i adekvatniju naplatu poreza na imovinu i uvećanje prihoda opštine, (2) za finansiranje gradske infrastrukture i servisa, i (3) za bolju kontrolu korišćenja zemljišta.

Međutim, iako je ovo jedan od najstarijih istorijski poznatih izvora finansiranja javne infrastrukture, i iako ga mnogi teoretičari smatraju najboljim načinom ubiranja prihoda za javni sektor, a posebno za lokalne samouprave, u diskusijama o finansiranju infrastrukture u poslednjim decenijama on se ignoriše u mnogim zemljama, i razvijenim i u onima u razvoju.

U svom prvom delu, studija analizira opravdanost upotrebe ovih mehanizama za finansiranje izgradnje i održavanja infrastrukture u opštinama u Srbiji, a posebno u programima legalizacije i regularizacije neformalnih naselja.

U drugom delu, dat je opis funkcionisanja tržišta neformalne gradnje, motiva graditelja, uticaj programa legalizacije i regularizacije na porast broja neformalno izgrađenih objekata i pregled mera za dugoročno sprečavanje neformalne gradnje.

Treći deo studije daje predloge za uvođenje novih mehanizama zahvatanja dodatne vrednosti u cilju finansiranja infrastrukture u novim i postojećim delovima gradova i opština.

Osnovni cilj ove studije je da da pregled mogućih načina unapređenja postojećih i uvođenja novih fiskalnih i regulatornih mehanizama za zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina u Srbiji, i da ponudi osnov za diskusiju na ovu temu. Studija promovise princip da opštine i gradovi imaju pravo da, kroz različite mehanizme, uzmu bar deo profita koji su same napravile, da bi imale novca da finansiraju projekte od opšteg dobra. Kako bi tačno izgledali ti mehanizmi, i kako bi postojeći mogli da se modifikuju da budu u skladu sa administrativnim i tehničkim kapacitetima opština, je tema za širu diskusiju svih relevantnih aktera.

2. Definicija i opravdanost upotrebe instrumenata za zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina (*value capture*)

Value capture (zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina) se odnosi na proces u kome javni sektor, delom ili u celosti, preuzima porast tržišne vrednosti nekretnine, nastao usled "društvenog delovanja" a ne samog vlasnika nepokretnosti (Smolka i Ambroski 2000: 1). Ovo se postiže indirektno, konverzijom razlike u ceni nekretnine u javni prihod putem taksi, poreza i drugih fiskalnih mera, ili direktno kroz unapređenja na samoj lokaciji koja imaju za cilj dobrobit zajednice, a na koja se vlasnika uslovljavaju različite planske regulative (ibid.).

Iako određene aktivnosti privatnih vlasnika zemljišta mogu uvećati njegovu tržišnu vrednost, ovakvi slučajevi su veoma retki. Po pravilu, uvećanje vrednosti zemljišta, pa time i objekata na njemu, u najvećoj meri zavisi od aktivnosti javnog sektora (grada ili države), koji uvećava vrednost zemljišta u određenim delovima grada donoseći planove koji propisuju namene zemljišta i gustine izgrađenosti, ili direktnim investicijama u infrastrukturu, saobraćaj, javne servise i drugo. Rast cena zemljišta u gradu se dešava i kao posledica migracija i povećanja gradskog stanovništva, tj. kao rezultat rada "tržišnih sila" (ibid.).

Infrastruktura je jedan od osnovnih aspekata urbanog razvoja. Nema puno nedoumica oko činjenice da na javno zdravlje, kvalitet života i poslovanje u gradu direktno utiče rasprostranjenost i kvalitet servisa poput transporta, komunikacija, elektro mreže, vodovoda, kanalizacije i uklanjanja otpada (Walters 2008:2). Neki teoretičari čak tvrde da su javne investicije u infrastrukturu važan pokretač ekonomskog rasta (ibid.).

U literaturi postoji obilje izvora koji potvrđuju direktnu vezu između opremljenosti fizičkom i socijalnom infrastrukturom određenog zemljišta i njegove tržišne vrednosti. Walters (Walters 2008) navodi neke od njih, kao što je izgradnja autoputeva u SAD usled koje obližnje zemljište postaje bolje povezano sa gradom i pristupačnije korisnicima, pa raste tražnja za takvim zemljištem a sa njom i cena. Izgradnja prigradske železnice takođe utiče na rast vrednosti zemljišta u blizini stanica, pošto se vreme putovanja sa tih lokacija do centra grada drastično smanjuje. Walters navodi studije uticaja izgradnje velikih transportnih projekata na vrednost zemljišta u Portugaliji, iz kojih se zaključuje da investicije u transportnu infrastrukturu, uključujući železnicu, podzemnu železnicu, laku železnicu, autoputeve ili autobuske linije, uvek povećavaju cene nekretnina u okolini (str. 2-3).

Pored investicija u fizičku infrastrukturu, i druge akcije javnog sektora utiču na cene zemljišta. Odobravanje veće gustine izgrađenosti od uobičajene na nekoj parceli može višestruko uvećati njenu cenu. Takođe, odobravanje konverzije iz poljoprivrednog zemljišta na rubu grada u građevinsko zemljište, gotovo uvek višestruko uvećava njegovu tržišnu vrednost¹.

¹ Najmanje atraktivno građevinsko zemljište je višestruko skuplje od najkvalitetnijeg poljoprivrednog zemljišta. Smolka i Biderman (2011) navode upečatljiv primer iz grada Porto Alegre u Brazilu, gde neizgrađeno, neopremljeno i nezonirano zemljište na rubu grada košta od 2,70 do 3,80 \$/m², a najjeftinije građevinsko zemljište, opremljeno i zonirano za neprofitne (socijalne) stanove 46,90 \$/m². Slična situacija je i u svim drugim zemljama, pa i u Srbiji gde poljoprivredno zemljište u manjim opštinama košta od 2 do 5 evra/m², a neopremljeno građevinsko zemljište od 5 do 10 evra/m² (izvor: anketa rađena za potrebe ove studije).

Na primer, vlasnik poljoprivrednog zemljišta na obodu grada će višestruko profitirati ako se, odlukom grada, zemljište obuhvati planovima koji predviđaju njegovu konverziju u gradsko građevinsko, i izgradi neophodna infrastruktura, putevi, dovede gradski saobraćaj, izgrade škole, bolnice i parkovi i urede javne površine. Rast cene zemljišta zavisi i od dozvoljene namene zemljišta – da li se ono zonira za stanovanje, komercijalne delatnosti, ili neku manje finansijski atraktivnu funkciju. Širenje grada na poljoprivredno zemljište u njegovoj okolini je uslovljeno delovanjem tržišta, na primer porastom gradskog stanovništva i posledičnom potrebom za gradnjom novih stanova, ili prilivom investicija u grad i potrebom da se obezbedi novo industrijsko zemljište. U oba slučaja, u odsustvu mehanizama za zahvatanje rasta vrednosti zemljišta, vlasnik ostvaruje profit koji je višestruko veći nego originalna vrednost (poljoprivrednog) zemljišta, a sve zahvaljujući investicijama ili administrativnim odlukama javnog sektora².

Kao što se može videti iz ovih primera, vrednost zemljišta se značajno uvećava najčešće bez ikakvog napora ili finansijskog ulaganja vlasnika zemljišta. Anticipiranje ovakvog rasta vrednosti podstiče špekulacije na tržištu zemljišta i nekretnina (Walters 2008:1).

Osnovni cilj špekulacije je kupovina zemljišta ili nekretnina u cilju pravljenja profita od njihove preprodaje umesto korišćenja na način predviđen planovima, pa se kao posledica špekulacija na tržištu zemljišta javlja manjak stambenog i poslovnog prostora a cene postaju previsoke za značajan procenat stanovništva. Zato su mnoge porodice prinuđene da rešenje svojih stambenih problema traže kroz neformalnu gradnju, često na zemljištu koje "niko drugi neće"³.

Obezbeđivanje dovoljne količine opremljenog zemljišta je osnovni način sprečavanja rasta neformalne gradnje, i namirivanja potreba za stanovima i zemljištem. Ovo je teško postići u situaciji u kojoj su prihodi opština mali, a najveći deo profita od opremanja zemljišta odlazi privatnim vlasnicima parcela.

Korišćenje različitih instrumenata zahvatanja dodatne vrednosti zemljišta je jedan od najstarijih načina finansiranja urbane infrastrukture i servisa u istoriji planiranja gradova. Walters (Walters 2008) navodi da se zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina koristilo jos u 17. veku pa i ranije, kao i da ono postoji u engleskim i australijskim zakonima iz ranog 20. veka. U 19. veku, američki ekonomista Henri Džordž (Henry George) se zalagao za princip naplate dodatne vrednosti po kome bi 100% povećanja vrednosti zemljišta trebalo da pripadne javnom sektoru, pošto se vrednost uvećava isključivo i jedino zahvaljujući njegovim aktivnostima, i za to je dobio široku podršku javnosti (ibid.). Britanski "Town and Country Planning Act" iz 1947. takođe sadrži ovakve mere. Na konferenciji Ujedinjenih Nacija u Vankuveru 1976. godine je na internacionalnom nivou priznato legitimno pravo javnog sektora da zahvati deo dodatne vrednosti nekretnina (ibid.).

Argumente za upotrebu ovakvih instrumenata daju teoretičari sa oba kraja političkog spektra, i iz različitih tradicija i škola, od Adama Smita do Karla Marksa. Politička desnica koristi argument marginalnih troškova i ekonomske efikasnosti, smatrajući da ovakve mere sprečavaju javni sektor da koristi javne finansije za finansiranje tzv. "belih slonova" - megalomanskih projekata sa neizvesnim efektima na unapređenje lokalne ekonomije ili kvaliteta života, kao i da zahvatanje dodatne vrednosti može popuniti jaz između marginalnih troškova urbanizacije u javnim

2 Smolka i Ambroski (2000) navode nekoliko primera iz gradova u Kolumbiji u čijim delovima je zabeležen rast cena zemljišta i do 10.000% (odnosno, 100 puta) u kratkom roku, a samo usled administrativnih poteza gradskih vlasti, bez konkretnih ulaganja u infrastrukturu!

3 Najilustrativniji je primer Kine u kojoj su u poslednjih 20 godina cene stanova u većim gradovima porasle za 225% (Wu, Gyourko & Deng 2010:1). Ovakav nagli rast cena je dobrim delom posledica špekulativnog kupovanja stanova u očekivanju da će cene nastaviti da rastu (Yang & Shen 2008). Mediji izveštavaju da, kao rezultat ovih procesa, u Kini trenutno postoji oko 64,5 miliona novoizgrađenih a nikada useljenih stanova (Asia News, 2010. *Property speculation leaves 64.5 million vacant homes in China*. AsianNews.it, 7 Sep). Istovremeno, mnoge porodice sa niskim primanjima, koje ne mogu da priušte da kupe ili iznajmljiju stan na tržištu, prinuđene su da smeštaj traže u neformalnim naseljima koja rastu oko velikih gradova (UN HABITAT 2011).

i privatnim investicijama. Levica koristi sličan argument u korist zahvatanja dodatne vrednosti, ali sa stanovišta jednakosti – zahvatanje dodatne vrednosti doprinosi boljoj distribuciji benefita nastalih javnim finansiranjem servisa i infrastrukture (Smolka & Ambroski 2000).

Zahvatanjem dodatne vrednosti nekretnina može se obeshrabriti špekulativno delovanje na tržištu, i finansirati opremanje novog građevinskog zemljišta infrastrukturom i servisima, obezbediti dovoljan broj novih stanova, kontrolisati cene zemljišta i stanova tako da one budu pristupačne široj populaciji, i na duži rok otkloniti suštinski razlozi za pojavu neformalne gradnje.

3. Neformalna gradnja

3.1. Uzroci neformalne gradnje

Neformalnost se odnosi na aktivnosti koje izlaze iz okvira formalnih pravila i procedura, koje vlasti ustanovljavaju i periodično revidiraju (Payne 1997). Neformalna stambena gradnja i zauzimanje zemljišta se, u užem smislu, odnose na ilegalne (nedostatak odgovarajućih prava na korišćenje zemljišta), neregularne (ne ispunjavanje urbanističkih normi) i/ili nedozvoljene ("divlje") aktivnosti zauzimanja gradskog zemljišta, najčešće neopremljenog servisima i infrastrukturom (Smolka & Biderman 2011: 2). U striktno formalno-pravnom smislu, svaka od ovih situacija se može podvesti pod kršenje zakona, međutim, većina stanovnika neformalnih naselja i slamova nema drugih mogućnosti za rešavanje svojih stambenih problema (ibid.). Imajući to u vidu, može se tvrditi da porodice koje ne mogu na "formalan" način da reše svoje stambene probleme imaju legitimno pravo da neformalno zauzimaju gradsko zemljište i grade na njemu. Dakle, neformalna gradnja se ne može posmatrati samo sa aspekta kršenja postojećih zakona i regulativa, već se mora postaviti pitanje njihove adekvatnosti (Payne & Majale 2004; Smolka & Biderman 2011; Roy 2005).

Uobičajeno mišljenje je da je neofrmalna gradnja posledica siromaštva građana i društva u celini. Ovakav stav implicira da ovaj problem nije povezan sa načinom na koji se planira i upravlja razvojem gradova, odnosno u potpunosti se skida odgovornost sa gradske administracije (Smolka & Biderman 2011).

Međutim, višedecenijska istraživanja ovog fenomena u raznim delovima sveta su pokazala da je neformalna gradnja direktna posledica neadekvatnih urbanih politika, te da zvanični sistem urbanog upravljanja ima velikog udela u pojavi i širenju ovog fenomena kroz "isključujuće" regulative vezane za gradsko građevinsko zemljište (suviše komplikovane, skupe i dugotrajne za značajan broj stanovnika), neefikasne i neadekvatne stambene politike, tolerisanje neformalnih aktivnosti, oportunističkog ponašanja i špekulativnog delovanja na tržištu nekretnina itd. (Smolka & Biderman 2011; Payne & Majale 2004; Grubović 2006).

Ako se analiziraju neformalni objekti u Srbiji, videće se da je veliki broj njih solidno građen, velikih površina, na relativno velikim parcelama (Grubović 2006). Osim stambenih, mogu se naći i poslovni i komercijalni objekti, a mnogi od njih su veoma raskošno građeni (Žerjav 2009). Ovo pokazuje da veza između neformalne gradnje i siromaštva nije direktna, mada među stanovništvom neformalnih naselja preovlađuju siromašne porodice. Moguće je da neki deo grada bude siromašan ali legalno izgrađen, kao što je moguće i da neki deo grada bude bogat ali nelegalno/neformalno izgrađen. Smolka i Biderman (2011) navode brojne primere opština u Latinskoj Americi u kojima se tokom 1990-ih godina broj neformalnih objekata povećao dok je istovremeno ukupan broj siromašnih porodica opao, i obrnuto.

Ksenija Petovar (2003) definiše dve osnovne grupe motiva kojima se vode neformalni graditelji: (1) zadovoljavanje osnovnih potreba (za stanovanjem i pristupom gradskim servisima) i (2) oportunističko ponašanje i stvaranje profita zloupotrebom javnog dobra. Neadekvatne urbane politike s jedne strane isključuju određeni broj građana iz formalnog sistema, i praktično im

uskraćuju pristup stanovanju, servisima, poslovima i ostalim prednostima koje grad pruža. Ovo su po pravilu siromašniji ili na neki način socijalno isključeni slojevi društva. S druge strane, ovakve politike otvaraju prostor za špekulativno i oportunističko ponašanje na tržištu, pa se mnogi upuštaju u investiranje u neformalno tržište nekretnina radi velikih profita koje ono omogućava, uz minimalna ulaganja.

Neformalna gradnja u Srbiji je nastala tokom 1960-ih godina kao posledica neefikasnosti sistema državne stanogradnje. Mnogi radnici u industrijskom sektoru, koji je od 1960-ih godina bio u naglom razvoju, su se selili u gradove zato što su dobijali posao u fabrikama, ali nisu imali mogućnost da obezbede stan kroz zvanični sistem državne stanogradnje, praktično jedini postojeći u to vreme (Milić, Petovar & Čolić 2004). Kao rezultat ove disproporcije (veliki broj novih radnih mesta, a manjak stanova za smeštaj novopridošlih radnika) javljaju se prva neformalna naselja na obodima gradova (ibid.). S obzirom da su veliku većinu stanovnika neformalnih naselja činili radnici zaposleni u industriji⁴, može se zaključiti da su neefikasne stambene politike i politike opremanja građevinskog zemljišta bile primarni razlog nastajanja neformalnih naselja, pre nego siromaštvo stanovnika. Grubović (2006: 82-84) kao osnovni problem navodi principe po kojima su stanovi u sistemu državne stanogradnje dodeljivani, favorizujući neke grupe (zaposlene u državnoj administraciji, vojsci, policiji i drugim strateškim sektorima), dok su zaposleni u industriji po nekad morali da čekaju i decenijama da bi došli do stana. Može se zaključiti da ovi ljudi nisu imali drugog izbora, što su i tadašnje vlasti indirektno priznavale tolerišći neformalnu gradnju kao neku vrstu "nezvanične socijalne politike" (Milić, Petovar & Čolić 2004).

Devedestih godina se međutim javlja i druga vrsta motiva gradnje neformalnih objekata. Nesumnjivo je veliki broj izbeglih i raseljenih lica (po nekim procenama, oko milion ljudi – Economic Commission for Europe 2006) bio primoran da svoje stambene probleme rešava kroz neformalnu gradnju, međutim, usled potpunog kolapsa i osiromašenja države, te gubljenja gotovo svake kontrole nad urbanim razvojem, javlja se i veliki broj onih koji grade neformalno iz tzv. "oportunističkih" razloga. Ovi graditelji su videli priliku da, kroz neformalnu gradnju, uzurpacijom javne svojine, ostvare velike profite uz minimalna ulaganja, ili da sebi izgrade luksuzne kuće po znatno nižoj ceni nego kroz redovnu proceduru (Petovar 2003, Žerjav 2009).

3.2. Funkcionisanje neformalnog tržišta nekretnina

Neformalno izgrađeni objekti imaju, pored upotrebne, i tržišnu vrednost (Roy 2005). Neformalno tržište nekretnina donosi mnogo veće profite vlasnicima zemljišta i graditeljima nego formalno tržište, s obzirom da je gradnja znatno jeftinija usled nepoštovanja planskih i drugih regulativa (Smolka & Biderman 2011: 1).

Na osnovu istraživanja sprovedenih u deset velikih gradova Južne Amerike napravljene su konzervativne procene profita od investicija u gradnju u neformalnom, i u zvaničnom (formalnom) sektoru – neformalna gradnja u proseku donosi zemljoposedicima i investitorima profit od 200% preko uloženog kapitala, a u formalnom sistemu gradnje profit je 141% (Smolka 2003). Dodatno, zbog izvesne legalizacije i minimalnih početnih ulaganja, pošto se ne moraju poštovati urbanistički i građevinski propisi, ulaganje u neformalnu gradnju je manje rizično (ibid.).

U cenu zemljišta i nekretnina na tržištu neformalnih objekata su uračunata i "buduća očekivanja" – izvesnost da će lokalne vlasti pokrenuti programe legalizacije i regularizacije u doglefno

⁴ Saveljić (1988) je utvrdio da su 98,1% neformalnih graditelja u to vreme činili migranti iz ruralnih područja, a da je između 70 i 90% njih pripadalo "radničkoj klasi".

vreme. Često se u ove neformalne transakcije zemljištem uključuju posrednici, odnosno špekulativni, koji kupuju poljoprivredno zemljište po originalnoj ceni, vrše nelegalnu preparcelaciju i profit prave preprodajući ga po nekoliko puta većoj ceni, balansirajući između cene poljoprivrednog i gradskog građevinskog zemljišta⁵.

Ovakva praksa postoji i u Srbiji. Studija o neformalnim naseljima u jugoistočnoj Evropi koju je sproveo NALAS je zaključila da u Srbiji tržište neformalnih objekata funkcioniše u značajnoj meri, a cene su do 50% niže nego cene novih, formalno izgrađenih objekata (NALAS 2011: 101). Kada se uzme u obzir da, po proceduri predviđenoj važećim Zakonom o planiranju i izgradnji, troškovi legalizacije mogu iznositi samo 24% troškova u redovnoj proceduri⁶, i da je gradnja ovih objekata značajno jeftinija zbog nepoštovanja građevinskih i prostornih standarda, čestog korišćenja lošijih materijala i neadekvatnih tehnika gradnje, može se zaključiti da vlasnici neformalno izgrađenog zemljišta i objekata ostvaruju značajne prihode prilikom prodaje.

U NALAS-ovoj studiji se navodi i da se cene formiraju u odnosu na lokaciju, nivo opremljenosti infrastrukturom, i pretpostavljenih mogućnosti da će objekat biti legalizovan ("buduća očekivanja"). Posebno je zanimljivo da je praksa izdavanja neformalnih objekata mnogo češća nego trgovina, i da ne postoji razlika u ceni izdavanja neformalnih i formalnih objekata (ibid.).

Iako su neformalni graditelji svesni da je cena zemljišta koju plaćaju veoma visoka s obzirom da ono nije ni opremljeno ni zonirano kao građevinsko, istraživanja su pokazala da su oni spremni da plate više nego što zemljište realno vredi i zbog tzv. "urbane slobode" (odsustvo obaveze da se povinuju urbanističkim regulativama i građevinskim standardima) kao i očekivane koristi od buduće legalizacije i regularizacije (Smolka & Biderman 2011). Oni su spremni na ovakve transakcije čak i u slučaju da prenos vlasništva nije izvršen (ibid.).

Pre svega, oni nemaju drugu mogućnost rešavanja stambenih potreba nego da grade neformalno - nemaju stalan i zvaničan izvor prihoda pa ne mogu podići stambene kredite, nemaju dovoljno novca da kupe stan na tržištu, ili ih postojeće urbane i stambene politike onemogućavaju da dođu do stana normalnom procedurom. Zatim, neformalnost omogućava gradnju korak-po-korak, tokom više godina, ponekad i decenija – dakle, graditelji ne moraju izdvojiti veliku količinu novca za gradnju odjednom, što im u formalnom sistemu nije omogućeno (ibid.). Sa druge strane, "oportunistički" graditelji jednostavno koriste mogućnost da dođu do stambenog ili poslovnog prostora po mnogo nižoj ceni nego kroz zvaničan sistem, i da višestruko zarade preprodajom kada objekti budu legalizovani.

Za podsticanje "budućih očekivanja" je važan i ukupan broj neformalno izgrađenih objekata, na nivou grada i na nivou pojedinačnih naselja. Smolka i Ambroski (2011) su utvrdili da u većini slamova i neformalnih naselja u Južnoj Americi praktično ne postoji rizik od rušenja, pošto "organizatori" naselja postavljaju broj stanovnika, veličinu pojedinačnih parcela i troškove gradnje tako da je rušenje i preseljenje neisplativo i za državu i za privatne investitore koji su zainteresovani da grade na toj lokaciji. Slična je situacija i u Srbiji, gde je višedecenijsko tolerisanje neformalne gradnje dovelo do tolikog broja objekata da država jednostavno ne može da priušti rušenje svih njih. Saveljić (1988) je troškove rušenja svih neformalnih objekata u Beogradu nastalih do polovine 80-ih godina procenio na oko 2 milijarde američkih dolara. Jasno je da u tom slučaju država mora da dozvoli legalizaciju ovih objekata, pošto novca za rušenje jednostavno nema, pa su pretnje rušenjem bezpredmetne.

5 Na periferiji Rio de Ženeira, Brazil, cena poljoprivrednog zemljišta se kreće od 2 do 5 \$ po metru kvadratnom, gradsko građevinsko zemljište, opremljeno i zonirano, u proseku košta 55\$ po kvadratnom metru, zemljište za neprofitno stanovanje je od 20 do 35 \$, a plac nelegalno isparcelisanog zemljišta, bez ikakve infrastrukture, je najmanje 12 \$ po kvadratnom metru (Smolka & Biderman 2011: 8).

6 Po proračunu rađenom za tipičan slučaj četvoročlane porodice koja živi u kući od 100 m², NALAS 2011.

Okvir 1: Rast cene zemljišta u neformalnom naselju u Beogradu usled aktivnosti lokalnih i republičkih vlasti

Kako odluke javnog sektora utiču na cenu zemljišta u neformalnoj gradnji najbolje pokazuje primer neformalno izgrađenog naselja na periferiji jedne beogradske opštine tokom 90-ih godina, koje je kasnije potpuno legalizovano i opremljeno infrastrukturom i servisima. Prve kuće su počele da se grade sredinom 90-ih godina na poljoprivrednom zemljištu, koje je prodavano izbeglim i raseljenim licima za oko 1000 nemačkih maraka po aru. Nekoliko godina kasnije, lokalni zvaničnici su javno izjavljivali da podržavaju gradnju na tom zemljištu pošto ni opština ni država nemaju finansijske mogućnosti da izbegle i raseljene porodice smeste na adekvatan način, čime je praktično najavljena legalizacija. Od tog trenutka, gradnja se intenzivira, a cena zemljišta skače na oko 5000 nemačkih maraka po aru. Posle 2000. godine, nove vlasti i definitivno kreću u proces legalizacije naselja, zemljište je u Generalnom Urbanističkom Planu iz 2005. zonirano kao stambeno i izrađuje se i usvaja Detaljni Urbanistički Plan kao osnov za izgradnju ulica i infrastrukture. Cena legalizovanog i zoniranog, ali još uvek neopremljenog zemljišta, skače na oko 10-15.000 evra po aru. Nekoliko godina kasnije, izgrađene su ulice, infrastruktura, ulična rasveta, trotoari i dovedene linije gradskog prevoza. Naselje nastavlja da raste, sada potpuno legalno, pa cene zemljišta dolaze na nivo cena u delovima grada sa sličnom lokacijom u odnosu na centar, a koja su potpuno legalno građena i planirana – od 25-30.000 evra po aru. Danas se, sudeći po oglasima na sajtu Imovina.net, u ovom delu grada može naći čak i parcela od 40 kvadratnih metara koja se prodaje za 40.000 evra! Može se zaključiti da su prvobitni kupci zemljišta i graditelji kuća, čak i kada se uračunaju svi kasniji troškovi legalizacije i plaćanja naknada za opremanje zemljišta, imali priliku da višestruko profitiraju, isključivo zahvaljujući aktivnostima i ulaganjima javnog sektora.

3.3. Uticaj programa legalizacije i regularizacije na neformalno tržište nekretnina

Iz primera navedenog u okviru 1 se vidi da već i sama najava legalizacije neformalnih naselja, bez konkretnih ulaganja u infrastrukturno opremanje i izradu planova, višestruko povećava cenu zemljišta zato što "buduća očekivanja" ulaze u cenu po kojoj se zemljište prodaje.

Višedecenijska praksa legalizacije i regularizacije u raznim delovima sveta je pokazala da su ovi programi, ukoliko nisu praćeni otklanjanjem suštinskih uzroka neformalne gradnje (kroz promene regulativa, zakona, načina planiranja i upravljanja gradovima, uvođenje efikasnih fiskalnih mera, itd.) samo inicijator još većeg broja neformalno izgrađenih objekata (Smolka & Biderman 2011; Payne 2012; Payne & Majale 2004; Roy 2005). Ovi programi u stvari uvećavaju ekonomske podsticaje za neformalnu gradnju, s obzirom da skraćuju vreme potrebno za legalizaciju objekata, pa time uvećavaju prednosti neformalne gradnje na obodima grada naspram života u legalno sagrađenim prigradskim naseljima.

U Srbiji se kroz više zakonskih propisa, legalizacija tretira na nacionalnom nivou od 2003. godine, bez značajnijeg napretka (NALAS 2011: 117). Po nekim procenama, u periodu od prvog Zakona o legalizaciji iz 2003. pa do 2009. godine, broj neformalnih objekata je samo u Beogradu porastao za 50.000 (Žerjav 2009).

Studija neformalne gradnje u Beogradu sprovedena tokom 2006. godine je utvrdila da je zakon iz 2003. bio uspešan samo u legalizaciji komercijalnih i luksuznih stambenih objekata, od kojih je tada ukupno 75% ušlo u proceduru, a 35% već bilo legalizovano. Nasuprot tome, samo oko 10%

objekata u kojima žive porodice sa niskim primanjima je legalizovano u istom periodu (Canamero & Euler 2006). Činjenica da su procedure za legalizaciju predviđene u Zakonu o planiranju i izgradnji iz 2009. godine povoljne za bogate graditelje podjednako kao i za siromašne, kao i da su troškovi legalizacije predviđeni ovim Zakonom veoma niski u poređenju sa gradnjom kroz redovnu proceduru (NALAS 2011: 106-108) može dodatno podstaći ulaganja u neformalnu gradnju iz oportunističkih razloga.

Mnoge zemlje su pokušale da sprovedu u praksu teoriju koju je promovisao De Soto (2000), koji smatra da će se masovnim programima legalizacije osloboditi "mrtav kapital" koji leži u neformalnoj gradnji kroz pristup kreditima za pokretanje poslova, a za koje bi se legalizovani objekti, uz sređena pitanja imovine i prava na korišćenje zemljišta, koristili kao hipoteka. Međutim, ova pretpostavka se ispostavila kao netačna na gotovo svim primerima isprobanim u praksi, pošto komercijalne banke nisu izdavale kredite vlasnicima legalizovanih objekata (Smolka & Biderman 2011). Ovo se desilo najviše usled činjenice da većina neformalnih graditelja nema stalan izvor prihoda niti zvaničan posao, pa banka nema validnih dokaza da će oni biti u mogućnosti da otplaćuju kredite.

Dodatni efekat legalizacije i regularizacije je džentrifikacija (*gentrification*) neformalnih naselja. U situaciji hroničnog manjka stanova i opremljenog zemljišta, jednom kada se legalizuje i regularizuje, neformalno naselje postaje atraktivno za srednje- i visoko-dohodovna domaćinstva, pa se vremenom menja struktura stanovništva u naselju. Siromašne porodice tako bivaju "isplaćene" i sele se iz naselja, najčešće tako što ponovo grade neformalno na nekom drugom mestu. Tako programi regularizacije samo "presipaju" neformalnu gradnju iz jednog dela grada u drugi, pa neki teoretičari tvrde da se njima ne postiže suštinsko poboljšanje u funkcionisanju gradova (Roy 2005).

3.4. Negativni uticaji neformalne gradnje na grad

Uopšteno govoreći, neformalna naselja zauzimaju zemljište koje je ekonomski manje atraktivno nego ono zonirano za formalnu gradnju. Sa rastućim stepenom urbanizacije i potražnjom za gradskim građevinskim zemljištem, neformalni graditelji su uglavnom prinuđeni da zauzimaju zemljište koje nije pogodno za stanovanje: ono koje je osetljivo na elementarne nepogode i prirodne katastrofe, i često opasno po živote i imovinu ljudi koji na njemu žive usled izloženosti poplavama, klizištima, itd. (Cohen 2000, Fernandes & Smolka 2004 and UNISDR 2011). Zbog toga, postojanje neformalnih naselja ima različite socio-ekološke, legalne, ekonomske, političke i kulturne reperkusije, ne samo po ljude koji u njima žive, već i na lokalnu administraciju i celokupnu urbanu populaciju (Fernandes & Smolka 2004:1).

Prvenstveno, treba imati u vidu da je naknadno opremanje već postojećih neformalnih naselja, nepravilne strukture i visokih gustina izgrađenosti, dva do tri puta skuplje nego opremanje planski građenih naselja (Smolka & Biderman 2011). Zbog njihovog neregularnog oblika, ovakva naselja su i mnogo skuplja za upravljanje, pošto je otežan pristup gradskom saobraćaju, policiji, vatrogascima, hitnoj pomoći itd. (ibid.). Daleko je komplikovanije i skuplje formirati otvorene prostore i izgraditi objekte za javne funkcije, kao što su škole, obdaništa, ambulante i drugo, zato što je najčešće svo raspoloživo zemljište zauzeto. Zbog toga je neophodno ili rušenje nekih od postojećih objekata da bi se uveli javni servisi, ili granja javnih funkcija na obodima naselja gde će one biti daleko nepristupačnije, zbog čega će i njihovo funkcionisanje i održavanje biti skuplje nego u planiranim naseljima.

Neformalna naselja veoma često nastaju na zemljištu koje nije pogodno za gradnju pošto je izloženo različitim prirodnim nepogodama – klizištima, poplavama, itd. S toga, ova naselja, pored to ga

što su i sama ugrožena, povećavaju rizik od prirodnih nepogoda za čitav grad. Zbog njihovog postojanja, grad mora praviti alternativne planove za zaštitu od prirodnih nepogoda – novo zoniranje zemljišta, gradnju nasipa tamo gde oni prethodno nisu bili potrebni, stabilizaciju klizišta na mestima gde gradnja nije predviđena, itd.- koji su obično daleko skuplji i teži za sprovođenje nego što je to planirano⁷. U Srbiji su neformalni objekti često locirani i u zonama zaštite prirodnih dobara, kao što su nacionalni parkovi, pa pogoršavaju ekološku situaciju u gradu i okolini putem zagađenja vode i vazduha, ugrožavanja biljnih i životinjskih vrsta, krčenja šuma, itd. (Milić, Petovar & Čolić 2004).

Postojeća infrastruktura i servisi u gradu, originalno planirani za daleko manji broj korisnika, postaju preopterećeni sa pojavom neformalnih objekata. U mnogim gradovima u Srbiji, neformalni objekti čine 20, 30 pa nekad i preko 40% svih objekata (NALAS 2011). To znači da su ulična mreža, broj parking mesta, glavni infrastrukturni koridori, javni saobraćaj, škole, bolnice, i drugi javni servisi i infrastruktura originalno planirani za daleko manji broj korisnika nego što realno danas imaju. Opštine moraju povećavati kapacitet svih ovih servisa usled pojave velikog broja neformalnih objekata, a u tom slučaju će snositi velike materijalne troškove (na primer, povećanje kapaciteta magistralnih kanalizacionih ili vodovodnih instalacija). S druge strane, ako ne ulože novac u povećanje kapaciteta, trpeće socijalne troškove (kvalitet života će značajno opasti), što opet dovodi do materijalnih gubitaka jer će cene nekretnina pasti, opštine neće biti atraktivne investitorima, itd. (Žerjav 2009).

Istovremeno, neformalni objekti se često nalaze na zemljištu koje je planirano za izgradnju nove infrastrukture ili servisa – na pravcima budućih infrastrukturnih koridora, javnih parkova ili trgova, železničkih stanica, parkinga, itd (Žerjav 2009). Stoga, postojanje ovih objekata ne samo da zahteva značajna neplanirana ulaganja u infrastrukturu na nivou celog grada, već ova ulaganja čini još skupljim pošto je zemljište planirano za ove funkcije već zauzeto, pa se mora eksporprisati drugo zemljište, ili se moraju rušiti već izgrađene kuće. Ovo sve zahteva i izmene generalnih i detaljnih urbanističkih planova, čiji se troškovi izrade često mere stotinama hiljada evra.

Sve socijalne, ekonomske i ekološke troškove treba uzeti u obzir pri osmišljavanju instrumenta za zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina pri legalizaciji, pošto će oni inače u potpunosti pasti na one građane koji su svoje stanove potpuno legalno izgradili ili kupili, poštujući procedure i plaćajući predviđene dažbine. Ovde treba voditi računa da troškovi legalizacije ne treba samo da pokriju opremanje samih naselja infrastrukturom i servisima (interne troškove), nego da treba i da omoguće makar delimično saniranje negativnih posledica koje neformalna gradnja ima za čitav grad i društvo u celini.

3.5. Načini za obustavljanje neformalne gradnje

Kako je broj neformalnih objekata u Srbiji izuzetno velik, jasno je da se većina njih mora legalizovati i regularizovati. Međutim, kao što je objašnjeno u prethodnim poglavljima, ovi procesi moraju biti praćeni i dugoročnim naporima da se suštinski uzroci nastajanja neformalne gradnje uklone, inače će ovi programi biti kontraproduktivni.

⁷ Na primer, urbanistički planovi u Daki, Bangladeš, predviđaju zaštitu i zabranjuju gradnju na zemljištu na kome rastu šume mangrova koje štite grad od velikih sezonskih poplava. Međutim, usled orgomnih migracija stanovništva u grad (Daka je grad čija populacija raste najbrže na svetu poslednjih decenija) lokalna administracija je izgubila kontrolu nad razvojem grada pa se na ovim područjima šume mangrova krče i niču neformalna naselja, a često i stambeni kompleksi koje grade veliki investitori. Usled toga, grad trpi velike gubitke ljudskih života i velike ekonomske gubitke tokom sezonskih poplava, a pokazalo se da su, pošto je ovo zemljište rastresito, ekonomski gubitci i broj smrtnih slučajeva usled čestih zemljotresa znatno veći nego dok ove zone nisu bile izgrađene (UN HABITAT 2011; UNISDR 2011).

Da bi se neformalna gradnja trajno zaustavila, potrebno je načiniti je manje atraktivnom nego granju u redovnoj proceduri. Ovo se može izvesti jedino uporednim radom na dva polja: opterećivanjem neformalne gradnje dodatnim troškovima, i pravljenjem zvaničnog sistema gradnje pristupačnijim. Ovo ne znači da se zvanični sistem treba deregularizovati i liberalizovati, pošto su se i ovakve politike, praćene masovnom privatizacijom zemljišta i stambenog fonda, pokazale kontraproduktivnim gotovo svuda gde su sprovedene (UN HABITAT 2011; Smolka & Sabatini 2000; Morales-Schechinger 2009)⁸. Umesto toga, urbane politike treba da budu drugačije koncipirane nego što su trenutno, da bi se usmerile na prave probleme u razvoju gradova.

Obezbeđivanjem dovoljne količine opremljenog zemljišta za stanogradnju, na lokacijama koje pružaju dobar pristup poslovima, školama, bolnicama i ostalim gradskim servisima, nestaju ekonomski i društveni razlozi za pojavu i rast neformalne gradnje. Ovo iziskuje stalna ulaganja u servise, infrastrukturu i saobraćajnu mrežu.

Neki autori smatraju da je saobraćaj ključan u obezbeđivanju pristupa gradu, i neutralisanju uzroka neformalne gradnje. Dobro razvijena mreža ulica i različite vrste javnog prevoza, a pogotovo efikasan i brz prigradski saobraćaj (u velikim gradovima, prigradska železnica, metro i drugo), omogućiće da centar grada postane dostupan iz manjih mesta u njegovoj okolini u relativno kratkom vremenskom periodu, pa će porodice koje ne mogu da kupe stan u gradu živeti u ovim satelitskim naseljima umesto da grade neformalne objekte u rubnim delovima grada ili u samom gradu (Smolka & Biderman 2011).

Ako se posmatraju neformalna naselja u većim gradovima u Srbiji, ona su po pravilu locirana na rubovima gradova, uz velike transportne koridore (autoputeve, magistrale, itd.) kojima se relativno brzo može stići do centra grada, odnosno, koji čine svakodnevno putovanje na posao mogućim (Žerjav 2009). Zato se može zaključiti da bi razvijanje saobraćajne mreže između centra i prigradskih, satelitskih naselja uklonilo suštinske razloge za pojavu neformalne gradnje, pošto bi centar postao lako dostupan iz ovih mesta.

Smolka i Biderman (2011) navode da je subvencionisanje cene prevoza za određene kategorije stanovnika, odnosno držanje cena prevoza na prihvatljivom nivou, presudno za uspešnost ovih mera. U količinu novca koju domaćinstvo ima na raspolaganju za stanovanje uključena je i cena prevoza od stana do posla i ostalih gradskih funkcija, pa je neformalna gradnja unutar ili na obodu grada način da porodica uštedi na ceni prevoza. U koliko se cena prevoza smanji, život na većoj udaljenosti od centra grada će postati prihvatljiv za veliki broj domaćinstava koja nemaju dovoljno novca da žive u samom gradu, ali u njemu zarađuju, školuju se, leče se, itd (ibid.).

Slično razvoju saobraćaja, i podsticanje multicentričnog razvoja gradova, sa javnim i komercijalnim funkcijama ravnomerno raspoređenim u različitim delovima grada, je metod kojim se dugoročno otklanjaju suštinski uzroci neformalne gradnje (ibid.).

Različite metode zahvatanja dodatne vrednosti nekretnina, uz oporezivanje imovine, su osnovni način za obezbeđivanje sredstava za izgradnju i održavanje infrastrukture, servisa i saobraćajne mreže. Usled opštih trendova ka decentralizaciji, lokalne samouprave se ne mogu više oslanjati na velike transfere novca iz republičkog budžeta, pa su zato u mnogim zemljama lokalne administracije uvele čitav niz mera za zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina da bi mogle blagovremeno i adekvatno da odgovore na rastuće potrebe svojih opština za servisima, infrastrukturom i zemljištem.

⁸ Dobar primer efekata radikalne liberalizacije i deregulacije tržišta gradskim zemljištem i nekretninama je Čile, u kome je ovaj postupak rezultirao još većim problemima u funkcionisanju gradova i još nižim kvalitetom stambenih objekata nego pre deregulacije, sa jedinom razlikom u tome da su zvanično svi objekti bili legalni pošto su uklonjene urbanističke i građevinske regulative, pa je skoro svaki oblik gradnje bio dozvoljen. U suštini, kvalitet stanovanja je ostao isti kao i u slamovima. (pogledati: Smolka & Sabatini 2000).

Okvir 2: Uticaj deregulacije na cene i kvalitet nekretnina (prema: Morales-Schechinger 2009).

Tržišna cena stanova se formira na osnovu količine novca koju prosečno domaćinstvo može da izdvoji za stanovanje, kada od ukupnih primanja odbije troškove osnovnih potreba kao što su hrana, odeća, obrazovanje, itd. Zarada investitora ili vlasnika zemljišta (u sličaju samogradnje) čini razliku između ove količine novca i troškova gradnje, kupovine zemljišta, plaćanja naknada i ispunjavanja svih regulativa neophodnih da bi se dobile dozvole za gradnju (građevinski standardi, urbanističke regulative, plaćanje taksi i naknada za uređenje zemljišta, i drugo). Prema kriterijumima Ujedinjenih Nacija, troškovi stanovanja ne treba da prelaze 25% ukupnih prihoda domaćinstva, pošto u suprotnom ne ostaje dovoljno novca za druge osnovne potrebe (UN HABITAT 2003).

Poštovanje regulativa je skupo za investitore, ali jednostavnim ukidanjem regulativa i liberalizacijom tržišta (u zvaničnom sistemu gradnje) ili njihovim ignorisanjem (u neformalnoj gradnji) se ne snižava tržišna cena nekretnina, već se samo otvara prostor za špekulativno delovanje investitora i/ili vlasnika zemljišta. Investitor će i dalje nastojati da zahvati sav novac koji domaćinstvo ima na raspolaganju, samo će njegovi troškovi biti znatno niži, kao i kvalitet objekata i naselja u celini pošto opština nema sredstava da adekvatno oprema naselje servisima i infrastrukturom. Omogućavanje špekulativnog delovanja na tržištu kroz deregulaciju i uklanjanje kontrole cena, vremenom dovodi do rasta cena stanova preko količine novca koju domaćinstva imaju na raspolaganju, pa se ona moraju odricati drugih osnovnih potreba (štedeti na hrani, obući, odeći, obrazovanju, itd.) da bi mogli da priušte stambeni prostor.



Slika 1: Struktura cene stanovanja u regulisanom (modelu bez špekulacije - levo) i deregulisanoj (sa špekulacijom - desno) sistemu.

4. Mogućnosti upotrebe instrumenata za zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina radi finansiranja izgradnje infrastrukture u Srbiji

Poslednjih decenija, sa globalnim trendovima ka decentralizaciji, lokalne samouprave imaju sve veće nadležnosti, a istovremeno ne mogu više računati na velike transfere novca sa centralnog nivoa. Tako je i u Srbiji, u kojoj se decentralizacija sprovodi poslednjih dvanaest godina, mada veoma sporo. Decentralizacija je praćena privatizacijom javnog stambenog fonda, koja je u Srbiji izvršena još sredinom 1990-ih godina, i privatizacijom gradskog građevinskog zemljišta, koja je najavljena Zakonom o planiranju i izgradnji iz 2009. godine.

Privatizacijom javnog stambenog fonda, koji je u Srbiji činio značajan procenat ukupnog broja stanova, centralne vlasti i lokalne samouprave su izgubile važan instrument kontrole tržišnih cena i kvaliteta stanova.

Zakon o planiranju i izgradnji predviđa da fizička lica koja su nosioci prava na korišćenje izgrađenog ili neizgrađenog građevinskog zemljišta u državnoj svojini postaju vlasnici, bez nadoknade (čl. 101). Ovo se odnosi i na neformalne objekte, kojima će se, u procesu legalizacije, davati u vlasništvo i zemljište koje zauzimaju. Lokalne samouprave bi tako mogle izgubiti i jedan od važnih izvora prihoda za lokalni budžet, naknadu za korišćenje građevinskog zemljišta. Ova naknada predstavlja značajan izvor prihoda za budžete mnogih opština i gradova u Srbiji, a u 13 njih učestvuje sa preko 10% u ukupnim prihodima lokalne samouprave (Bisić 2011: 79)⁹.

Zakon o porezima na imovinu reguliše pravo lokanih samouprava da naplaćuju porez na nekretnine, koji se izračunava prema tržišnoj vrednosti nekretnina obračunatoj na godišnjem nivou. Naplatom poreza na imovinu su obuhvaćeni i neformalno izgrađeni objekti, što znači da poreske službe u lokalnim samoupravama imaju način da obračunaju tržišnu vrednost ovih objekata. Ovaj zakon međutim limitira visinu poreza na nekretnine na samo 0,3% vrednosti objekta (čl. 11).

U sličnim situacijama poslednjih decenija, lokalne administracije u Severnoj i Južnoj Americi i Evropi su razvile čitav niz instrumenata za zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina, da bi mogle da finansiraju izgradnju i održavanje infrastrukture i servisa i kontrolišu urbani razvoj. Ovi instrumenti mogu lokalnim samoupravama poslužiti za povećanje prihoda (odnosno, produbljivanje poreske baze), kao regulatorni instrument (za stimulaciju gradnje u nekim delovima grada, odnosno obeshrabrivanje u drugim), i kao izvor sredstava za finansiranje urbane infrastrukture.

Što se tiče poreza na nekretnine, a pogotovo oporezivanja zemljišta, može se primetiti da oni donekle predstavljaju instrument za zahvatanje dodatne vrednosti, s obzirom da se visina poreza izračunava na osnovu tržišne vrednosti nekretnina. S druge strane, porez na nekretnine nije direktno vezan za neki

⁹ Prihod od nakande za korišćenje građevinskog zemljišta je najznačajniji u Ubu – čak 44,2% ukupnih prihoda opštne, a značajan je i u mnogim velikim gradovima, na primer u Jagodini 15,0%, Beogradu 14,1%, Kragujevcu 13,3%, Subotici 10,2%, itd.

konkretan oblik javne intervencije, čime se ne nadoknađuju troškovi javnog sektora u slučajevima velikih investicija direktno (Smolka & Ambroski 2000). Takođe, ograničenje stope poreza na 0,3% od tržišne vrednosti nekretnine omogućava zahvatanje samo veoma malog dela dodatne vrednosti.

U svrhu ove studije, instrumentima za zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina se smatraju oni instrumenti koji se primenjuju prilikom konkretnih ulaganja javnog sektora usled kojih vlasnici pojedinih nekretnina imaju direktnu korist. Legalizacija i regularizacija neformalnih objekata se svakako može smatrati takvom vrstom aktivnosti javnog sektora, koja će ne samo značajno uvećati cene ovih objekata, već im i omogućiti ulazak na zvanično tržište nekretnina, te postoji opravdanje da se izgradnja infrastrukture i pratećih servisa u legalizovanim naseljima u Srbiji finansira ovim instrumentima.

S obzirom da je u Srbiji potrebno uporedo raditi na legalizaciji i regularizaciji postojeće neformalne gradnje i na obezbeđivanju dovoljne količine novog građevinskog zemljišta i razvijanju infrastrukture i servisa da bi se otklonili suštinski razlozi za njeno nastajanje, kao što je opisano u poglavlju 3, neophodno je uvođenje instrumenata za zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina i u samim neformalnim naseljima, ali i u već izgrađenim delovima grada i novim naseljima koja se grade na periferiji. Ovim instrumentima bi se od novca prikupljenog u neformalnim naseljima finansiralo njihovo opremanje i legalizacija, a zahvatanje dodatne vrednosti u drugim delovima grada bi sprečavalo špekulacije na tržištu nekretnina i pomoglo u dugoročnom sprečavanju neformalne gradnje.

4.1. Zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina u gradnji novih stambenih naselja

Opremanje zemljišta za nova stambena naselja i druge namene zahteva izgradnju adekvatne infrastrukture. S obzirom da ove investicije, makar delimično, proizvode dodatnu vrednost zemljišta, planeri u Evropi i Severnoj i Južnoj Americi smatraju da je ne samo pravedno, nego i ekonomski i finansijski razumno, razviti instrumente kojima bi se infrastrukturno opremanje finansiralo kroz zahvatanje dodatne vrednosti zemljišta i nekretnina u novim naseljima (Smolka & Ambroski 2000). Logika koja leži iza ovog pristupa je da građani koji već žive u gradu ne bi trebali da finansiraju opremanje novih delova grada infrastrukturom, što je slučaj kada se prihvata od poreza na imovinu, ili drugi redovni prihodi opštine, koriste u tu svrhu – opština puni budžet oporezujući one koji već žive u gradu, a veći deo tih sredstava koristi ne da njima poboljša servise, već da finansira servise za one koji će se tek doseliti u grad. Ovakav pristup je posebno zastupljen u SAD, gde se u nova naselja na periferiji većinom naseljavaju bogati, pa se smatra nepravednim da opremanje ovih naselja infrastrukturom plaćaju stanovnici postojećih delova grada, mahom siromašniji od stanovnika predgrađa (ibid.).

Naknada za uređivanje gradskog građevinskog zemljišta upravo služi ovoj svrsi – investitor ili graditelj plaća punu cenu opremanja i zoniranja zemljišta na kome gradi, kao i dodatne troškove koje opština ima usled širenja izgrađene površine.

Naknada za uređivanje gradskog građevinskog zemljišta

Zakon o planiranju i izgradnji (2009.) propisuje da za uređivanje građevinskog zemljišta investitor plaća naknadu, čija visina se utvrđuje na osnovu četiri kriterijuma: stepena komunalne opremljenosti, godišnjih programa za uređivanje građevinskog zemljišta, urbanističke zone, i namene i površine objekta (članovi 92. i 93.). Na osnovu ovih kriterijuma, jedinice lokalne samouprave propisuju merila za obračun visine naknade (čl. 93.).

Član 94. Zakona propisuje da se neizgrađeno i neopremljeno građevinsko zemljište, koje se nalazi u obuhvatu urbanističkih planova, može urediti i sredstvima fizičkih i pravnih lica, vlasnika ili korisnika zemljišta. Oni mogu, u dogovoru sa opštinskim vlastima i pod uslovima propisanim planovima i projektima za izgradnju javne infrastrukture, sami izgraditi svu infrastrukturu predviđenu planovima i predati je u vlasništvo opštini odnosno javnim komunalnim preduzećima. U ovom slučaju, za objekte koji se grade sredstvima vlasnika odnosno zakupca, naknada za uređivanje građevinskog zemljišta se umanjuje za stvarne troškove komunalnog opremanja, a najviše do 60% od visine naknade. Takođe, vlasnicima ili korisnicima zemljišta se može priznavati tržišna vrednost zemljišta kao stvarni trošak komunalnog opremanja zemljišta.

Ovaj član potvrđuje da je naknada za uređivanje građevinskog zemljišta zapravo instrument za zahvatanje dodatne vrednosti, s obzirom da vlasnici i korisnici zemljišta koji sami finansiraju opremanje nisu u potpunosti oslobođeni plaćanja naknade, već im se odbija samo do 60% visine naknade. Tržišna vrednost zemljišta pre opremanja i gradnje, se odbija od visine naknade, što omogućava da se iznos naknade za uređivanje zemljišta odnosi samo na razliku u tržišnoj vrednosti pre i posle opremanja, zoniranja i pokrivanja planovima.

Ova naknada je veoma značajan izvor prihoda budžeta skoro svih većih gradova i opština u Srbiji, a posebno onih u kojima postoji intenzivna gradnja. Najznačajniji je u Čajetini, gde iznosi 38,6% budžeta opštine, a veoma je značajan u velikim gradovima i opštinama koje se intenzivnije razvijaju poslednjih godina: Inđija (22,8%), Novi Sad (18,5%), Šabac (13,7%), Beograd (11,7%), Kragujevac (11,5%) i Niš (10,6%) (Bisić 2011: 79).

Međutim, naknada za uređivanje gradskog građevinskog zemljišta ne izračunava dovoljno precizno tržišnu vrednost lokacija na osnovu koje se naplaćuje. Urbanističke zone na osnovu kojih se određuje visina naknade obuhvataju delove opština i gradova sa velikim razlikama u ceni zemljišta i stanova. Na tržištu, cena stanova često varira unutar jednog bloka zgrada, na primer u zavisnosti da li je objekat na uglu ili u nizu zgrada, i drugih karakteristika. U Beogradu, zona 1 obuhvata Dorćol, centralne delove Vračara, ali i Zemun i veći deo Novog Beograda. U ovim delovima grada razlike u ceni nekretnina su velike, pa tako za gradnju na Dorćolu naknada iznosi oko 10% cene izgradnje, a u Zemunu 15%, zbog značajno skupljeg kvadratnog metra stambenog prostora na Dorćolu.

Primenom fiskalnih instrumenata za zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina bi se mogla preciznije odrediti tržišna vrednost nekretnina, a naplata bi bila jednostavnija za administriranje nego naplata nakande. Instrumentima za zahvatanje dodatne vrednosti bi se graditeljima, odnosno investitorima, moglo pružiti više različitih opcija plaćanja troškova izgradnje infrastrukture – unapred, retroaktivno, u novcu ili u naturi (u slučaju primene regulatornih instrumenata), u ratama, itd. što bi dovelo do veće motivacije graditelja da plate ove troškove, i povećalo prihode lokalnih samouprava. Troškovi administriranja naplate bi bili relativno mali, pošto u lokalnim samoupravama već postoje institucije koje se bave obračunom i naplatom poreza na imovinu.

4.2. Zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina u neformalnim naseljima

U zemljama koje, poput Srbije, imaju veliki broj neformalno izgrađenih objekata, infrastruktura i servisi se moraju obezbediti i na zemljištu koje je već izgrađeno, a nije opremljeno. Problemi u naplati različitih taksi i poreza u svrhu opremanja neformalnih naselja infrastrukturom su već delimično analizirani ranije u tekstu, a mogu se sumirati u dva opšta slučaja: veliki broj stanovnika neformalnih naselja nema mogućnosti da plati sve propisane troškove, a većina njih smatra da je te troškove već platila kroz razliku u ceni koju naplaćuju oni koji nelegalno parcelišu i prodaju

zemljište za gradnju uključujući u cenu i "buduća očekivanja" da će svi servisi biti obezbeđeni. Dodatno, zbog velikog broja neformalno izgrađenih objekata, opštine nemaju dovoljno kapaciteta da bi mogle efikasno da sprovedu naplatu taksi uz pretnju rušenjem za one koji odbiju da plate.

Legalizacija neformalno izgrađenih objekata po Zakonu o planiranju i izgradnji iz 2009. godine:

Legalizacija se po prvi put tretira kao deo Zakona o planiranju i izgradnji, a ne kroz poseban zakon kao što je to bio slučaj od 2003. do donošenja ovog zakona. Prosečni troškovi legalizacije čine samo 24% troškova gradnje kroz zvaničnu proceduru (NALAS 2011: 107), pa je opravdana bojazan da će ovakva procedura podstaći, a ne obuzdati, neformalnu gradnju. Dodatno, ovim zakonom se predviđa i privatizacija gradskog građevinskog zemljišta. Fizička lica koja su nosioci prava na korišćenje izgrađenog ili neizgrađenog građevinskog zemljišta u državnoj svojini, ovim zakonom postaju vlasnici, bez nadoknade (čl. 101). Ovo se odnosi i na neformalne objekte, kojima će se, u procesu legalizacije, davati u vlasništvo i zemljište koje zauzimaju.

Zakon omogućuje značajne olakšice pri plaćanju naknade za uređivanje građevinskog zemljišta za one porodice koje su izgradnjom ili kupovinom neformalnih objekata trajno rešavale svoje stambeno pitanje. Pri legalizaciji porodičnih stambenih objekata i stanova u stambenim zgradama površine do 100 kvadratnih metara, naknada za uređivanje građevinskog zemljišta se umanjuje za 99% za svakih 25 kvadratnih metara po članu domaćinstva, a za sledećih 100 kvadratnih metara površine naknada se umanjuje za 60%. Ovo se ne odnosi na objekte građene u ekstra i prvoj urbanističkoj zoni, već za objekte na periferiji (čl. 185). Takođe, naknada za uređivanje gradskog građevinskog zemljišta se može plaćati u mesečnim ratama, na period od najviše 20 godina (čl. 185).

Legalizacija neformalnih objekata na način predviđen Zakonom se može smatrati delom socijalne politike. Uz pretpostavku da većinu neformalnih graditelja čine siromašne porodice, i izbegla i raseljena lica kojima država nije obezbedila adekvatnu alternativu, logičan potez države je da ovim ljudima dozvoli legalizaciju pod povoljnim uslovima i na taj način im pomogne da konačno postanu punopravni članovi društva. U tom smislu, olakšice koje Zakon pruža se mogu tretirati kao grantovi ovim porodicama. Međutim, nije precizirano da li će i kako vlasnici nadoknaditi troškove uređivanja zemljišta ukoliko po legalizaciji prodaju svoje objekte, čime mogu zaraditi značajne sume novca, uz to transferujući sve negativne eksternalije neformalne gradnje na širu zajednicu.

Pošto je naknada za uređivanje građevinskog zemljišta jedan od glavnih prihoda većih gradova i opština u Srbiji, u kojima je i lociran najveći deo neformalne gradnje, oslobađanje velikog broja neformalnih graditelja od plaćanja naknade će znatno umanjiti prihode opština, a povećati im troškove pošto će one biti dužne da legalizovana naselja opremaju infrastrukturom.

Dodatni problem nastaje kada treba razdvojiti one koji su gradili iz nužde od onih koji pokušavaju da kroz neformalnu gradnju zarade. Jasno je da će biti neophodno preduzeti detaljna istraživanja u cilju pravljenja tipologije neformalnih objekata i preciznih podataka o prihodima domaćinstava, kako bi se visina naknada detaljno utvrdila od slučaja do slučaja. Ovo je nažalost veoma dugotrajan i skup proces, i naplata naknade po ovim principima bi se mogla ispostaviti previše skupom za administriranje.

Zato bi bilo racionalno dozvoliti opštinama da uvedu različite mehanizme za zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina, koji bi se primenjivali retroaktivno, prilikom prodaje kuća ili kroz otplatu malih tranši tokom dužeg vremenskog perioda. Ovakvi mehanizmi bi grantove koje država praktično daje neformalnim graditeljima kroz legalizaciju pretvorili u povoljne kredite, koje bi otplaćivali samo oni koji svoje nekretnine u nekom trenutku odluče da prodaju ili daju pod zakup (pa bi se time sprečilo bogaćenje pojedinaca kroz špekulacije) a oni koji bi ostali da žive u svojim

kućama bi bili oslobođeni plaćanja, odnosno, država bi im pomogla da se integrišu u društvo dajući im legalan status, što Zakon o planiranju i izgradnji i pokušava da ostvari (čl. 185).

Sa zahvatanjem dodatne vrednosti je moguće početi odmah po donošenju odluke o legalizaciji, čime bi se zahvatala dodatna vrednost zemljišta koja nastaje samim očekivanjima legalizacije. Kako se naselja opremaju infrastrukturom, povećavala bi se i vrednost koja se zahvata. Ovo bi opštinama takođe omogućilo i da opremanje naselja vrše po dinamici koja je moguća shodno njihovim kapacitetima, s obzirom da vlasnici objekata troškove izgradnje infrastrukture plaćaju retroaktivno, pa opštine ne bi imale obavezu da troše na opremanje naselja više nego što mogu.

4.3. Zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina u izgrađenim delovima grada

Lokalne samouprave u Južnoj Americi finansiraju izgradnju infrastrukture u neformalnim naseljima kroz instrumente za zahvatanje dodatne vrednosti ili direktno naplaćujući troškove opremanja od vlasnika neformalnih objekata kao naknadu za povećanu vrednost njihove imovine, ili indirektno, kroz promovisanje redistribucije kroz različite vrste "robinhudovskih" mehanizama. Ova druga grupa instrumenata se koristi za zahvatanje dodatne vrednosti u bolje opremljenim delovima grada (pretpostavlja se, i naseljenim bogatijim stanovništvom), da bi se time finansirala izgradnja infrastrukture u lošije opremljenim (siromašnijim) gradskim naseljima (Smolka & Ambroski 2000). Najčešće se obe vrste instrumenata koriste uporedo.

Zahvatanje dodatne vrednosti u bolje opremljenim delovima grada da bi se finansiralo opremanje siromašnijih je, očigledno, aranžman koji bi lako dobio podršku šire populacije. Međutim, treba imati u vidu da koliko se god vrednosti zahvatilo u "bogatijim" delovima grada, to može biti dovoljno za opremanje limitirane količine zemljišta za nova naselja. Kao posledica, dobro opremljeni delovi grada će postati još ekskluzivniji, cena zemljišta i nekretnina u njima će nastaviti da rastu, čime će se dodatno povećati isključenost siromašnijih slojeva društva. Ovo se pokazalo u praksi u Južnoj Americi, u kojoj bogatije stanovništvo živi u relativno malim centrima gradova, dobro opremljenim servisima, i okruženim morem neformalnih/nelegalnih naselja bez osnovne infrastrukture (Smolka & Ambroski 2000: 12). Zato je važno da se instrumenti za zahvatanje dodatnih vrednosti nekretnina u izgrađenim i opremljenim gradskim jezgri implementiraju prvenstveno da bi se otklonili suštinski uzroci nastajanja neformalnih naselja, kroz podsticanje multicentričnog razvoja gradova, unapređenja infrastrukture i servisa ravnomerno u svim delovima grada, ulaganja u javni saobraćaj i drugo, pre nego za direktno ulaganje prihoda iz "bogatih" u "siromašne" delove grada.

Kao što je već spomenuto ranije u tekstu, porez na nekretnine donekle zahvata rast tržišnih cena nekretnina izazvan aktivnostima javnog sektora, međutim, on nije dovoljan da bi nadoknadio sve direktne i indirektno troškove lokalne samouprave. Nije poznato sa koliko procenata u budžetima opština i gradova Srbije ovaj porez učestvuje. U mnogim zemljama, ovaj porez je važan izvor prihoda na lokalnom i regionalnom (subnacionalnom) nivou, posebno u zemljama u razvoju u kojima je tokom 1990-ih činio u proseku oko 40% prihoda od svih lokalnih taksi i poreza, i u razvijenim zemljama u kojima je ovaj procenat bio oko 35%. U zemljama u tranziciji, u koje spada i Srbija, udeo poreza na imovinu u ukupnim приходima od taksi i poreza na lokalnom nivou je bio samo oko 12% (Bird & Slack 2002: 5). Istovremeno, porezima na imovinu se finansira oko 10% troškova lokalnih samouprava u razvijenim i zemljama u razvoju, a u tranzicionim zemljama skoro duplo manje (ibid.). Upotreba instrumenata za zahvatanje dodatnih vrednosti nekretnina bi pomogla da lokalne samouprave dođu do dodatnih sredstava za finansiranje infrastrukture i servisa.

U slučaju velikih infrastrukturnih i drugih investicija u već izgrađenim delovima grada, usled kojih vrednosti nekretnina drastično rastu, lokalne samouprave bi trebalo da zahvate makar deo te dodatne vrednosti radi nadoknade svojih troškova i upotrebe ga za poboljšanje infrastrukture i javnih servisa i u ostalim delovima grada kroz redistribuciju prihoda opštine. Ovime se podstiče multicentričan razvoj gradova i bolja infrastrukturna opremljenost, sa većim kvalitetom i boljom distribucijom javnih funkcija i manjim razlikama u razvijenosti pojedinih gradskih delova. Istovremeno se smanjuje pritisak na centar grada, što je posebno značajno u većim gradovima.

Zahvatanje dodatne vrednosti je i način da se obeshrabri špekulativno delovanje na tržištu nekretnina čime se cene nekretnina zadržavaju na prihvatljivom nivou, dostupnom većem broju porodica, pa se umanjuje potreba za fizičkim širenjem grada. Zahvatanje dodatne vrednosti, uz porez na imovinu, podstiče maksimalnu iskorišćenost građevinskih parcela, čime se postiže kompaktnost, pa se umanjuje i potreba za gradnjom novih naselja na periferiji, a time i neformalne gradnje, i čuva se poljoprivredno zemljište i životna sredina u okolini gradova. Kompaktan razvoj gradova umanjuje i cene transporta, izgradnje infrastrukture i ukupnog utroška energije, pošto se smanjuju razdaljine.

Implementiranje ovih instrumenata u izgrađenim delovima grada bi pokrilo i troškove legalizacije neformalnih objekata unutar gradskih jezgara – različitih nadogradnji, rekonstrukcija, a često i gradnje kompletnih objekata uz probijanje urbanističkih parametara (Žerjav 2009).

4.4. Visina zahvatanja dodatne vrednosti nekretnina

Posebna tema za razmišljanje i diskusiju svih relevantnih aktera na lokalnom i nacionalnom nivou je koliki procenat rasta tržišne vrednosti nekretnina bi trebalo obuhvatiti. U međunarodnim isustvima se mogu naći dve verzije zahvatanja dodatne vrednosti: «mekša» verzija, u kojoj je visina naplate ograničena na ukupnu visinu investicije (javni sektor samo nadoknađuje sredstva koja je uložio), i rigoroznija kroz koju se naplaćuje više nego što je vrednost same investicije, da bi se pokrili i drugi, indirektni troškovi (Smolka & Ambroski 2000).

Kada se uzmu u obzir svi socio-ekonomski troškovi neformalne gradnje koju opštine u Srbiji snose, jasno je da bi instrumenti za zahvatanje dodatne vrednosti objekata trebali da budu dizajnirani tako da se naplati više nego što su troškovi samog opremanja zemljišta u ovim naseljima. Potrebno je pokriti makar deo indirektnih troškova neformalne gradnje, opisanih u poglavlju 3.4 ove studije. S toga bi, u slučaju upotrebe poreza na kapitalnu dobit kao instrumenta za zahvatanje dodatne vrednosti (kao što je predloženo u poglavlju 4.1), trebalo oporezovati više nego trenutno predviđenih 5% od cene po kojoj se prodaje objekat.

U Južnoj Americi se politike zahvatanja dodatne vrednosti najčešće ograničavaju na visinu investicije, a procenat koji se naplaćuje varira od slučaja do slučaja, u zavisnosti o kakvoj vrsti projekta se radi. U Ekvadoru se, prilikom prodaje objekata obuhvaćenih zahvatanjem dodatne vrednosti, porez na kapitalnu dobit naplaćuje u visini od 42% razlike u tržišnoj vrednosti. U Argentini, vlasnici svih nekretnina kojima je vrednost porasla usled proširenja metro sistema u Buenos Airesu su plaćali za 5% veći porez na imovinu, u ograničenom vremenskom periodu. Zakon o planiranju kanadske provincije Onatario predviđa da svi investitori koji grade nove stambene objekte moraju 5% zemljišta ustupiti gradu za javne parkove, a grad može zahtevati da se ova vrednost isplati u novcu umesto ustupanja zemljišta. Sličan zakon u Brazilu predviđa da svaki investitor mora da čak 35% zemljišta ustupi gradu, radi izradnje infrastrukture, parkova, ulica i drugog. U Kolumbiji, *Participation des Pusvalias (Učestvovanje u dodatnim vrednostima)* na nacionalnom nivou propisuje pravo lokalnih samouprava da zahvate između 30 i 50% dodatnih vrednosti objekata nastalih aktivnostima javnog sektora (sve prema Smolka & Ambroski 2000).

Kao što je već spomenuto ranije u tekstu, poznati američki ekonomista Henru Džordž, koji se smatra najvećim prometerom prava javnog sektora da zahvati rast vrednosti nekretnina, se zalagao za naplatu 100% rasta vrednosti nekretnina (ibid.).

Navedena iskustva iz Južne i Severne Amerike mogu pružiti naznake o tome kolika bi se vrednost trebala zahvatiti kroz ove instrumente, ali bi lokalne administracije u Srbiji trebalo da detaljno izračunaju direktne i indirektno troškove opremanja zemljišta i u slučaju neformalne gradnje i u slučaju gradnje novih stambenih i poslovnih blokova, kao i mogućnost naplate u odnosu na svoje kapacitete, i na osnovu toga da definišu u kom procentu se dodatna vrednost treba nadoknaditi opštinama.

4.5. Izbor instrumenata za zahvatanje dodatne vrednosti u Srbiji

S obzirom na postojeći zakonski i institucionalni okvir, različiti fiskalni instrumenti za zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina bi se najjednostavnije mogli primeniti u gradovima i opštinama Srbije. Prvenstveno, institucionalni kapaciteti potrebni za naplatu poreza na imovinu na lokalnom nivou već postoje, pa bi se uvođenje novih vidova naplate moglo lako sprovesti, bez potrebe za izgradnjom novih institucionalnih i administrativnih kapaciteta. Regulatorne instrumente je takođe poželjno koristiti, ali njihovo uvođenje zahteva veće reforme u lokalnim administracijama i znatno je komplikovanije za sprovođenje.

Prigled različitih fiskalnih i regulatornih instrumenata koji se primenjuju u drugim zemljama je dat u Prilogu uz ovu studiju, a ovde će detaljnije biti opisane mogućnosti primene samo nekih od njih, za koje autor studije smatra da odgovaraju trenutnim potrebama i mogućnostima lokalnih samouprava u Srbiji. Kako se kapaciteti lokalnih samouprava budu razvijali u budućnosti, biće moguće uvoditi nove, i fiskalne i regulatorne instrumente, kao i razvijati autentične instrumente u potpunosti prilagođene lokalnim specifičnostima različitih gradova i opština Srbije.

Porez na kapitalnu dobit:

Ovim porezom javni sektor zahvata rast tržišne vrednosti zemljišta i objekata prilikom njihove prodaje. Na taj način, troškove aktivnosti i investicija javnog sektora koje su dovele do rasta cena nekretnina plaćaju samo oni koji zaista i profitiraju prodajom nekretnina, dok su oni koji ostanu da žive u istim kućama i stanovima pošteđeni naplate.

Ovaj vid poreza bi mogao biti veoma koristan prilikom legalizacije neformalnih objekata u Srbiji, pošto bi se njime troškovi izgradnje infrastrukture naplaćivali samo onim vlasnicima koji pokušaju da profitiraju od legalizacije prodajom objekata. Može se pretpostaviti da bi oni koji su gradili iz nužde ostali u svojim kućama. U koliko i oni pokušaju da prodaju svoje objekte, i njima bi trebalo naplatiti ovaj porez, pošto će vrednost legalizovanih nekretnina doći na nivo formalno građenih objekata, pa ne bi bilo pravedno dozvoliti ni jednoj grupi graditelja da profitira na osnovu legalizacije. Tako će se beneficije predviđene Zakonom o planiranju i izgradnji zaista odnositi samo na one koji su gradili iz nužde i koji će ostati da žive u tim objektima duži vremenski period.

Isti porez bi se mogao primenjivati i prilikom gradnje novih stambenih naselja, pogotovo u slučajevima kada investitor dobija različite vrste subvencija, kao na primer kod gradnje neprofitnih stanova. U tom slučaju, porez na kapitalnu dobit služi kao korektivni faktor koji sprečava zloupotrebe neprofitnih stanova – u koliko vlasnici stanova ili sam investitor pokušaju da stanove prodaju po punoj tržišnoj ceni, ovim porezom bi sve subvencije bile vraćene javnom sektoru. Porez se može naplaćivati i kao alternativa naknadi za uređivanje gradskog građevinskog zemljišta.

U već izgrađenim delovima gradova, ovim porezom bi se zahvatao rast vrednosti nekretnina nastao usled velikih investicija, kao što su rekonstrukcije javnih prostora, unapređenje javnog saobraćaja, gradnja stanica podzemne železnice i druge kapitalne investicije koje značajno doprinose atraktivnosti određenih lokacija i shodno tome, povećanju njihovih tržišnih vrednosti.

Privremeno povećanje poreza na imovinu:

Ovaj instrument bi omogućio opštinama da nadoknade uloženi novac u izradu planova i opremanje naselja, a vlasnicima objekata omogućio plaćanje troškova u ratama, u dužem vremenskom periodu. Ovaj metod je efikasan i za zahvatanje dodatne vrednosti od onih vlasnika koji izdaju objekte i stanove, i može se primenjivati na neformalne objekte kao i na legalne. U skladu sa članom 185. Zakona o planiranju i izgradnji, privremeno povećanje poreza na imovinu bi moglo da traje do 20 godina za neformalne objekte.

Porez na vrednost zemljišta

Ovaj porez se odnosi samo na vrednost zemljišta, a ne na objekte na njemu, i smatra se najpreciznijim i najefektnijim instrumentom zahvatanja dodatne vrednosti. Oporezivanjem samo zemljišta se zaista zahvata samo onaj porast vrednosti nekretnina koji je nastao direktnim aktivnostima javnog sektora, pošto se vrednost objekata može uvećavati i ulaganjem vlasnika u njihovo održavanje i rekonstrukciju. Porez na imovinu, kojime se oporezuje i vrednost zemljišta i objekata na njemu često demotiviše vlasnike objekata da ulažu u njihovo unapređivanje ili održavanje pošto im ono donosi i uvećan porez.

Uvođenje ovog poreza umesto sadašnjeg poreza na imovinu povlači za sobom dva osnovna problema. Prvo, obračun tržišne vrednosti zemljišta, odvojeno od objekata na njemu, može biti komplikovano za lokalnu administraciju, pošto se trenutno u Srbiji tržišne vrednosti nekretnina računaju na osnovu i zemljišta i izgrađenih objekata. Drugo, vrednost samog zemljišta je manja od ukupne vrednosti imovine, mada čini njen najveći deo, pa bi bilo potrebno povećati poresku osnovicu da bi prihodi opština ostali na istom nivou.

I pored ovih praktičnih prepreka, ovakav obračun poreza na imovinu bi motivisao vlasnike da unapređuju svoje objekte i da zemljište izgrade do maksimalnih dozvoljenih gustina, a opštinama bi omogućio naplatu tačno onog porasta cene za koji su direktno odgovorne, čak i u neformalnim naseljima. Sličan efekat se može postići i porezom na imovinu sa dve različite poreske stope, jednom za zemljište i drugom za objekte, koji je u upotrebi u SAD.

Oporezivanje špekulacija na tržištu nekretnina

Ovaj instrument koriste gradovi i opštine u kojima cene nekretnina naglo rastu, a služi za dodatno oporezivanje vlasnika koji zemljište drži neizgrađeno, ili ga preprodaje u kratkom vremenskom periodu usled konstantnog rasta cena. Takođe se naplaćuje i onima koji kupuju stanove a već poseduju kuću ili stan u kome žive, pa se time sprečavaju da stanove drže prazne u iščekivanju daljeg rasta cena i preprodaje. Ovime se podstiče gradnja stanova, kontroliše rast cena nekretnina i umanjuju špekulativna kupovina stanova i zemljišta.

U Srbiji bi ovakav porez doprineo efikasnijem korišćenju zemljišta, i sprečavanju čestih špekulacija koje se dešavaju kao rezultat činjenice da pojedinci imaju informaciju o planiranim kapitalnim infrastrukturnim i drugim projektima pa unapred kupuju zemljište da bi zaradili od kasnije

preprodaje ili pri eksproprijaciji ucenjivali javni sektor zahtevajući punu tržišnu cenu. Ovakvim porezom bi se veći deo te cene vratio nazad u javni sektor. Takođe bi vlasnici koji poseduju više stanova bili motivisani da stanove izdaju umesto da ih drže prazne, što bi dovelo do povećanja ponude stanova za izdavanje na tržištu i potencijalno do smanjenja cena.

Regulatorni instrumenti:

Uporedo sa fiskalnim, moguća je i upotreba regulatornih instrumenata, u zavisnosti od specifičnih karakteristika pojedinih delova opština. Za neka neformalna naselja bi se moglo primeniti *inkluzivno zoniranje*, posebno za manja naselja koja zauzimaju atraktivne lokacije u gradu, interesantne za privatne investitore. U ovakvim slučajevima bi opština mogla, kroz javno-privatno partnerstvo, ponuditi određene vrste povlastica privatnom investitoru, u zamenu za gradnju neprofitnih ili socijalnih stanova na delu lokacije u koje bi se uselili stanovnici neformalnog naselja. Ovaj pristup bi bio isplativ samo u situacijama kada je naselje na izuzetno dobroj lokaciji, atraktivnoj za izgradnju, a broj kuća i porodica u njemu je toliki da se rušenje i preseljenje isplate. Romski slamovi, koji se često nalaze unutar gradskog jezgra, i imaju relativno mali broj stanovnika, su pogodni za ovakva rešenja.

Pored inkluzivnog zoniranja, opštine mogu i na druge načine pregovarati sa investitorima oko ustupanja dela zemljišta za javne potrebe: *bonus zoniranjem* se investitoru dozvoljava veća gustina izgrađenosti u zamenu za finansiranje različitih funkcija od javnog značaja, u koje spada i neprofitno stanovanje, a kroz *politike uvezivanja (linkage policies)* se povećanje gustine izgrađenosti odobrava u zamenu za finansiranje ili direktnu gradnju javnih objekata i servisa na drugoj lokaciji u gradu.

Formiranje *banke zemljišta* je instrument koji omogućava opštinama eksproprijaciju velikih površina poljoprivrednog zemljišta, koje se čuva relativno dugi vremenski period, i postepeno oprema i konvertuje u građevinsko shodno potrebama. Ovim instrumentom se može mnogo efikasnije kontrolisati rast grada i korišćenje zemljišta i sprečiti špekulativno investiranje. Kasnijim izdavanjem ili prodajom zemljišta opština u potpunosti zahvata eventualni rast cene. Banke zemljišta dozvoljavaju opštinama i da, u slučaju velikih migracija stanovništva u kratkom vremenskom periodu usled prirodnih katastrofa i drugih nepredviđenih događaja, isparcelišu deo zemljišta i dozvole gradnju na njemu, uz naknadno opremanje zemljišta po modelu sličnom legalizaciji. Ovako bi se neformalna gradnja makar delimično kontrolisala od samog starta. Slično se desilo sa naseljem Altina u Zemunu tokom devedesetih godina, pa ovo naselje, iako neformalno izgrađeno, ipak ima pravilnu strukturu što naknadno opremanje zemljišta čini daleko lakšim i jeftinijim.

Za nova naselja sa individualnim kućama, veoma uspešnim se pokazao model *udruživanja vlasnika pojedinačnih poljoprivrednih parcela i opštine*, čime se praktično pravi pul u kome svaki vlasnik ima procenat vlasništva u proporciji sa količinom zemljišta koje unosi u pul. U partnerstvu sa opštinom, vrši se preparcelacija, prave se detaljni urbanistički planovi i ostala planska dokumenta, određuje se zemljište za javne funkcije, sve parcele se opremaju infrastrukturom, i zatim prodaju na tržištu. Ovime vlasnici postižu veću zaradu nego kroz neformalnu preparcelaciju zemljišta, a opština za uzvrat dobija procenat novca od prodaje zemljišta i lokacije za javne funkcije, izgradnju opštinskih stanova ili druge namene. Metod je naročito pogodan u situaciji kada je eksproprijacija poljoprivrednog zemljišta zbog širenja grada teško sprovodiva, usled otpora vlasnika zemljišta, pa oni često pribegavaju neformalnom parcelisanju i prodaji zemlje.

5. Zaključak i preporuke

Zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina predstavlja važan izvor sredstava za infrasktuktorno opremanje i poboljšanje servisa u opštinama. S obzirom da su različite aktivnosti javnog sektora najzaslužnije za porast tržišne vrednosti nekretnina, legitimno je pravo lokalnih i nacionalnih vlasti da makar deo vrednosti koje su same stvorile zahvate radi investicija u projekte od opšteg dobra.

Ovo je posebno primenljivo na neformalne objekte u Srbiji, čija će se tržišna vrednost višestruko uvećati samom odlukom o legalizaciji. Međutim, da bi se dugoročno otklonili suštinski razlozi za pojavu neformalne gradnje, neophodne su reforme politika urbanog razvoja. U kontekstu tranzicije ka tržišnoj ekonomiji, i privatizacije gradskog građevinskog zemljišta koja se predviđa Zakonom o planiranju i izgradnji iz 2009. godine, zahvatanje dodatne vrednosti pmože postati važan element kontrole urbanog razvoja i finansiranja izgradnje infrastrukture i servisa.

U ovoj studiji su opisani različiti fiskalni i regulatorni instrumenti zahvatanja dodante vrednosti nekretnina, i dati predlozi za njihovu upotrebu u različitim situacijama. Broj mogućih instrumenata je verovatno daleko veći od onih opisanih ovde, i lokalne samouprave u Srbiji bi trebalo da opisanе instrumente prilagode svojim specifičnostima, kao i da rade na razvoju potpuno autentičnih modela u budućnosti. Autor studije smatra da je u trenutnoj situaciji, imajući u vidu postojeće institucionalne aranžmane i nadležnosti i kapacitete opština, najrazumnije usredsrediti se na fiskalne instrumente zahvatanja dodatne vrednosti, a vremenom, kako se kapaciteti lokalnih administracija povećavaju, raditi na uvođenju i različitim regulatornih instrumenata. Daleko je efikasnije primenjivati različite instrumente za različite situacije, nego implementirati isti instrument i za neformalnu gradnju, i za nova legalno izgrađena naselja, za stambene zone i komercijalne zone, itd.

Za uspešno sprovođenje ovih instrumenata, važno je izgraditi podršku stavništva za uvođenje ovih mera, kao i efikasno ih sprovođiti. Da bi javnost prihvatila upotrebu ovih instrumenata, osnovno je da se prikupljeni novac zaista troši na finansiranje projekata od opšteg dobra, od čega bi oni koji plaćaju imali direktne i indirekne koristi.

Literatura

1. Bird, R. & Slack, E., 2002. *Land Property Taxation: A Review*. Lincoln Institute of Land Policy Working Papers. Cambridge, MA.
2. Bisić, M., 2011. *Sistem naknada za korišćenje bogatstava i raspodela prihoda između centralnog i lokalnih vlasti*. Beograd: SKGO.
3. Canamero, M. P. & Euler, L., 2006. *Illegality, Legalization and Other Manouvres: Belgrade Logic*. MSc. ETH Studio Bazel.
4. Cohen, M. P. 2000. *Risk, Vulnerability, and Disaster Prevention in Large Cities*. Washington: Lincoln Institute of Land Policy. [online] Available at: < http://www.lincolninst.edu/pubs/1348_Risk--Vulnerability--and-Disaster-Prevention-in-Large-Cities> [Accessed 17 February 2012]
5. De Cesare, C., 1998. Using the Property Tax for Value Capture: A Case Study from Brazil. *Land Lines*, 10(1).
6. De Soto, H., 2000. *The Mystery of Capital: Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. London: Basic Books.
7. Grubović, Lj., 2006. *Belgrade in Transition: an analysis of illegal building in a post-socialist city*. PhD. London School of Economics.
8. Lichfield, N. & Connellan, O., 1997. *Land Value and Community Betterment Taxation in Britain: Proposals for Legislation and Practice*. Lincoln Institute of Land Policy Working Paper. Cambridge, MA.
9. Milić, V., Petovar, K. & Čolić, R., 2004. Nelegalna gradanja: geneza i perspektive za rešavanje problema. In: *Nacionalni izveštaj o problemu neformalnih naselja u Srbiji*. Stability Pact of South-Eastern Europe Conference, Vienna.
10. NALAS 2011. *Izazovi regularizacije neformalnih naselja u jugoistočnoj Evropi*. Skopje: NALAS.
11. Payne, G., 1997. *Urban Land Tenure and Property Rights in Developing Countries*. London: IT/ODA.
12. Payne, G. & Majale, M., 2004. *Urban Housing Manual: Making Regulatory Frameworks Work for the Poor*. London: Earthscan.
13. Payne, G., 2012. *Institutional, Regulatory and Legislative Framework for Urban Planning: Lessons from International Experience*. International Conference on Inclusive Urban Planning, Delhi.
14. Petovar, K., 2003. *Urbana sociologija: Naši gradovi između države i građanina*. Beograd: Geografski Fakultet Univerziteta u Beogradu.
15. Roy, A., 2005. Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning. *Journal of the American Planning Association*, 71(2), 147 - 158.
16. Saveljić, B., 1988. *Beogradska favela: nastanak i razvoj Kaluđerice*. Beograd: Kultura.
17. Smolka, M. O. & Ambroski, D. 2000. *Value capture for urban development: an inter-American comparison*. Lincoln Institute of Land Policy Working Papers. Cambridge, MA.
18. Smolka, M. O. & Sabatini, F., 2000. The Land Market Deregulation Debate in Chile. *Land Lines*, 12(1).

19. Smolka, M. O., 2003. Informality, Urban Poverty and Land Market Prices. *Land Lines*, 15(1).
20. Smolka, M. O. & Biderman, C., 2011. *Housing Informality: an Economist's Perspective on Urban Planning*. Lincoln Institute of Land Policy Working Papers. Cambridge, MA.
21. United Nations Economic Commission for Europe, 2006. *Country Profiles on the Housing Sector: Serbia and Montenegro*. New York and Geneva: United Nations
22. UN-HABITAT, 2011. *Affordable Land and Housing in Asia*. Nairobi: UN-HABITAT.
23. UNISDR, 2011. *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction: Revealing Risk, Redefining Development*. Geneva: United Nations International Strategy for Disaster Reduction.
24. Walters, L., 2008. *Land-based approaches for infrastructure funding*. Third Annual Conference on Public Policy and Management. Bangalore: Center for Public Policy.
25. Wu, J., Gyrouko, J. & Deng, Y., 2010. *Evaluating Conditions in Major Chinese House Markets*. Working Paper 16189, National Bureau of Economic Research, Washington DC. Online: <http://www.nber.org/papers/w16189>
26. Zakon o porezima na imovinu ("Službeni glasnik Republike Srbije" br. 26/2001, "Službeni list SRJ" br. 42/2002 i "Sl. glasnik RS", br. 80/2002, 80/2002, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010).
27. Zakon o planiranju i izgradnji ("Službeni glasnik Republike Srbije" br. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11).
28. Žerjav, B., 2009. *Incorporating Informal Construction: Urban Planning in Belgrade and Proposals for Changes*. MSc. IHS Institute, Erasmus University Rotterdam.

Prilog: Pregled različitih instrumenata za zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina

Fiskalni instrumenti

Porezi

Oporezivanje imovine može biti efikasan način za sprečavanje špekulacija na tržištu zemljišta i nekretnina a time i obezbeđivanja veće količine raspoloživog zemljišta i smanjenje cena na nivo pristupačan većem broju stanovnika, čime se uklanjaju suštinski razlozi za pojavu neformalne gradnje. Međutim, pitanje je da li se sam porez na imovinu može smatrati mehanizmom obuhvatanja dodatne vrednosti, obzirom da on obično nije direktno povezan sa nekom konkretnom intervencijom javnog sektora.

Takođe, u većini država je visina poreza na imovinu ograničena pošto se smatra da on predstavlja preveliki balast za stanovništvo, što je slučaj i u Srbiji (Zakon o porezima na imovinu 2002). Zbog toga su lokalne vlasti u mnogim zemljama morale da pronalaze alternativne fiskalne mehanizme obuhvatanja dodatne vrednosti zemljišta radi finansiranja infrastrukture i servisa.

Privremeno povećanje stope poreza na nekretnine se često koristi kao način finansiranja velikih infrastrukturnih projekata od kojih svi stanovnici imaju direktne ili indirektno koristi, u zavisnosti od cene njihovih nekretnina. Na primer, proširenje mreže podzemne železnice u Buenos Airesu je delom finansirano privremenim povećanjem lokalnog poreza na imovinu za 5%. U Medelinu, Kolumbija, je korišćen sličan pristup za finansiranje velikih infrastrukturnih projekata.

Porez na vrednost zemljišta kojim se porez na imovinu u potpunosti vezuje za vrednost zemljišta, a ne za vrednost bilo kakvih objekata na njemu. Mnoga iskustva govore da ovakvo oporezivanje stimuliše najefikasniju i najbolju upotrebu gradskog zemljišta, za razliku od poreza na imovinu koji oporezuju i zemljište i objekte na njemu (Smolka & Ambroski 2000, Walters 2008, Bird & Slack 2002). "Tradicionalni" način oporezivanja i zemljišta i objekata u često demotiviše vlasnike da unapređuju svoje objekte pošto u tom slučaju plaćaju veći porez zbog porasta tržišne vrednosti objekta. Sa druge strane, oporezivanje na bazi vrednosti zemljišta, bez obzira šta je na njemu, primorava vlasnike da zemljište izgrade do maksimalnih dozvoljenih gustina. Time se postiže veća (odnosno, urbanističkim i drugim planovima predviđena) količina stambenog, poslovnog i drugog prostora na tržištu, pa i cene dolaze na realan nivo, a sprečava se i špekulacija zemljištem pošto se vlasnicima ne isplati da zemljište drže neizgrađeno samo u cilju čekanja pogodne prilike za preprodaju (Bird & Slack 2002: 12-13). Međutim, kod primene ovakvog poreza treba imati na umu dva osnovna problema: (1) procena vrednosti samog zemljišta, odvojeno od objekata na njemu, može predstavljati problem za lokalnu administraciju, pošto tržišne cene najčešće obuhvataju i vrednost zemljišta i vrednost objekata, i (2) poreska osnovica je niža u slučaju oporezivanja samog zemljišta, pa bi bilo potrebno povećati poresku stopu da bi opština imala isti nivo prihoda kao sa tradicionalnim porezom na imovinu.

Porez na imovinu sa dve poreske stope koji primenjuje jednu stopu za zemljište a drugu za objekte na njemu. I kao je do sada primenjivan samo u Pitsburgu, SAD i nekoliko provincija u Kanadi, iskustva iz ovih mesta su veoma pozitivna. Ovaj porez može imati sličan efekat kao i oporezivanje zemljišta bez objekata, ali se njime umanjuju problemi navedeni gore.

Veće poreske stope za neizgrađeno zemljište se primenjuju mnogim zemljama u Južnoj Americi. U Porto Alegreu, Argentina, ovakvo oporezivanje se pokazalo kao veoma efektivno u sprečavanju špekulativnog investiranja i smanjivanja cene zemljišta na pristupačan nivo, naročito za siromašne slojeve društva.

Oporezivanje špekulacija na tržištu zemljišta u situacijama kada cene nekretnina rapidno rastu. Ovaj porez je uveden u kanadskoj provinciji Ontario 1974. godine sa ciljem kontrole rasta cena zemljišta.

Porez na kapitalnu dobit se primenjuje u Severnoj i Južnoj Americi (Smolka & Ambroski 2000) i Velikoj Britaniji (Lichfield & Connellan 1997). Porez se primenjuje pri prodaji nekretnina kojima je cena porasla usled određenih intervencija javnog sektora, a ovim porezom nisu obuhvaćeni oni koji ne prodaju svoje objekte, odnosno ostanu u svojim stanovima. U Ekvatoru zakon predviđa da se, makar u teoriji, do 42% razlike u ceni može oporezovati prilikom prodaje nekretnina.

Finansiranje priraštaja poreza na imovinu nastalog usled renoviranja i rekonstrukcije objekata u izgrađenim delovima grada (*redevelopment*). Vlasti subvencionišu vlasnike koji rekonstruišu svoje objekte odlaganjem naplate poreza na imovinu. Očekivani budući prihod od poreza služi kao zalag za ove kredite (finansijske podsticaje). Ovaj instrument se često koristi u SAD.

Takse

Posebna područja na kojima se neka vrsta takse ili naknade naplaćuje domaćinstvima koja koriste specifičnu komunalnu uslugu koju obezbeđuje opština, a zbog koje je vrednost zemljišta veća nego tamo gde ovaj servis ne postoji. Visina takse je takva da pokriva kapitalne i operativne troškove opštine.

Posebne zone za biznis u kojima firme plaćaju za unapređivanje infrastrukture čime se povećava atraktivnost čitave zone. Primjenjuje se Kanadi gde lokalne vlasti imaju zakonsko pravo da na svojoj teritoriji formiraju biznis zone, i u SAD gde postoji preko 1000 posebnih biznis zona.

Posebno taksiranje u slučajevima u kojima opština preduzima radove na infrastrukturi i finansira ih izdavanjem obveznica, a povraćaj novca vrši kroz godišnje takse koje se plaćaju uz porez na imovinu za nepokretnosti kojima je cena porasla kao rezultat javnih radova. Ovaj metod se koristi u SAD još od sredine 19. veka kao važan izvor prihoda za kapitalne projekte.

Regulatorni instrumenti

Participacion de Plusvalias je najrasprostranjeniji model zahvatanja dodatne vrednosti u Južnoj Americi, a predstavlja zakonom propisano pravo javnog sektora da "učestvuje" profitu od procenjenog rasta vrednosti nekretnina (*plusvalias*) sa 30 do 50%, ako je rast vrednosti direktna posledica administrativnih poteza kao što su promene kategorizacije zemljišta (iz poljoprivrednog u gradsko), zoniranja ili odobravanja povećanja gustine. Obzirom na hronični manjak opremljenog građevinskog zemljišta u velikim gradovima Južne Amerike, ovakve administrativne akcije često rezultiraju drastičnim povećanjem vrednosti zemljišta, u nekim slučajevima i od 10.000%. Zato lokalne vlasti imaju pravo da deo ove razlike u ceni obuhvate kroz plaćanja u novcu ili naturi (deo zemljišta i sl.), koja se pretežno koriste za gradnju socijalnih stanova i infrastrukture u lošije snabdevenim delovima grada, ali i za javne radove od opšte koristi.

Bonusi za gustinu izgrađenosti predstavljaju administrativne odluke kojima se graditeljima odobravaju veći indeksi izgrađenosti, a oni za uzvrat investiraju u javne servise ili prostore (obdaništa, škole, ambulante, parkove, trgovu, itd.). Ovaj metod se primenjuje u Njujorku kao način da se formira više javnih prostora u gradu, ili finansira socijalno stanovanje i podzemna železnica. U Torontu, ovim mehanizmom se obezbeđuje novac za održavanje zgrada koje su pod zaštitom kao istorijski spomenici.

Inkluzivno zoniranje je mehanizam u kome se investitori obavezuju da će neki procenat stanova koji izgrade na lokaciji biti opredeljen za neprofitno ili socijalno stanovanje, a za uzvrat dobijaju povlastice i olakšice pri gradnji – brže izdavanje dozvola, veće indekse izgrađenosti, poreske i druge olakšice, itd. (Smolka & Ambroski 2000). Ovaj sistem se koristi u mnogim zemljama Evrope, Južne i Severna Amerike i Azije, u različitim formama i oblicima, i pod različitim imenima (Smith & Purchase 2003).

Banke zemljišta su programi u kojima vlasti vrše eksproprijaciju velikih površina zemljišta koje će se držati neizgrađeno tokom relativno dugog vremenskog perioda, što im omogućava da kontrolišu dinamiku urbanizacije i upotrebu zemljišta, spreče talase špekulacija koji nastaju prilikom širenja grada, i konačno, kroz davanje na korišćenje ili prodaju parcela, zahvate sav eventualni rast cene zemljišta koji je rezultat aktivnosti javnog sektora na tržištu nekretnina. Primeri ovakvih programa se mogu naći širom Južne i Severne Amerike, a naročito u Kanadi i Meksiku (Smolka & Ambroski 2000).

Preparcelacija u kojoj se poljoprivredne parcele različitih vlasnika udružuju, preparcelišu i zoniraju za novu gradnju. Opština u ovom postupku uzima u vlasništvo parcele koje su zonirane za buduće javne funkcije, a ostatak se deli vlasnicima u proporciji sa veličinom poljoprivrednog zemljišta koje su posedovali pre parcelacije i zoniranja. Opština može zadržati i deo zemljišta koje nije zonirano za javne funkcije, da bi ga kasnije prodala i tako nadoknadila troškove izgradnje infrastrukture, izrade planova i drugih troškova urbanizacije. Ovaj postupak se često koristi u Južnoj Americi. U Meksiku je primenivan u "El Canada" projektu konverzije opštinskog poljoprivrednog zemljišta (*ejido*) u zemljište za stanogradnju (Smolka & Ambroski 2000). Na ovom zemljištu najčešće nastaju favele u Meksiku i drugim latinoameričkim državama, pošto privatni vlasnici poljoprivrednog zemljišta ilegalno prodaju zemlju neformalnim graditeljima i na taj način ostvaruju enormno velike profite (Smolka 2003).

Prodaja prava na gradnju se zasniva na odvajanju prava vezanih za vlasništvo nad zemljištem od prava na gradnju na zemljištu. Vlasnik mora otkupiti od grada pravo da gradi na svojoj zemlji, ali može i trgovati tim pravom kasnije. Takođe, može prodati zemljište, a zadržati pravo na gradnju i primeniti ga na drugoj lokaciji. Ovime se sprečavaju špekulacije na tržištu zemljištem, i omogućuje javnom sektoru da nadoknadi rast u vrednosti zemljišta nastao usled zoniranja i dozvoljavanja određenih gustina izgrađenosti.

Transfer prava na gradnju (transfer of development rights) sa jedne lokacije u gradu na drugu. Primenuje se preko trideset godina u mnogim gradovima Severne Amerike, uključujući Njujork, Čikago i Toronto. Zasnovan je na premisi da se celokupna prava na gradnju, ili makar njihov deo, sa lokacija na kojima je gradnja zabranjena, kao što su one na kojima se nalaze kulturno-istorijski spomenici, mogu prodati ili preneti na drugu lokaciju na kojoj su veće gustine izgrađenosti dozvoljene, ili na deo grada u kome lokalne vlasti posebno žele da podstaknu gradnju.

Sertifikati za potencijalnu gradnju se koriste za deo grada u čije opremanje javni sektor želi da investira ali nema sredstava. Ovi sertifikati se nude zainteresovanim kupcima na aukciji da bi se obezbedila sredstva za gradnju infrastrukture i servisa, pri čemu zemljište ostaje u vlasništvu opštine. Kupci ovih sertifikata imaju pravo da grade na parcelama koje se opremaju, ili da sertifikata dalje trguju. Ovaj sistem se koristio pri gradnji novih naselja u Sao Paulu i drugim gradovima u Južnoj Americi.

Politike uvezivanja (linkage policies) su aranžmani između lokalne samouprave i privatnog investitora kojima se investitoru dozvoljava da izgradi objekat veće spratnosti ili ukupne površine nego što je dozvoljeno, u zamenu za investiranje ili direktnu gradnju javnih (socijalnih) stanova. Ove politike se uspešno koriste u Bostonu, San Francisku, ali i Sao Paulu i Rio de Ženeiru.

www.skgo.org