

## UTICAJ KONTEKSTUALNIH FAKTORA NA POLITIKU GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA I URBANOG RAZVOJA U SRBIJI

Slavka Zeković<sup>1</sup>, Miodrag Vujošević<sup>2</sup>

### Apstrakt

*Cilj rada je da omogući sistematizovan pregled dosadašnje politike građevinskog zemljišta i urbanog razvoja u Srbiji, pre svega u pogledu uticaja ključnih kontekstualnih faktora (istorijskih, institucionalnih, pravnih, itd.). Različiti istorijski i razvojni konteksti usloveli su promene regulative o građevinskom zemljištu i njen uticaj na urbani razvoj u Srbiji od sredine 19. veka do 90-ih godina 20.veka, kao i u postsocijalističkoj eri. Analiza započinje sa pregledom teorijske osnove politike u ovoj oblasti, a zatim sledi kratko razmatranje uticaja ključnih istorijskih i zakonodavnih faktora, usredsređeno na postsocijalistički period. Analiza politike građevinskog zemljišta u postsocijalističkom periodu obuhvata: ključne elemente zakonodavstva; vlasnički status i vlasnička prava u oblasti građevinskog zemljišta; konverziju vlasništva; opšte instrumente politike; ključna pitanja upravljanja urbanim zemljištem u Srbiji; i preliminarnu ocenu implementacije postojećeg sistema upravljanja građevinskim zemljištem. Biće primenjeno nekoliko metoda istraživanja, npr.:sistemska procena konceptualnog okvira vladajuće pravne doktrine; uopštena kvalitativna analiza sadašnjeg konteksta; institucionalna i komparativna analiza; itd. Iako je socijalistički koncept države blagostanja bio transformisan u neoliberalni koncept u kratkom periodu, evidentno je kašnjenje reformi u politici građevinskog zemljišta u Srbiji. Rad prezentuje originalne nalaze o uticaju sadašnjeg sistema i prakse na opštu politiku urbanog zemljišta u Srbiji, a takođe se fokusira na urbani razvoj na širem području Beograda. Zaključne napomene obuhvataju preporuke u pogledu usklađivanja i inoviranja politike upravljanja građevinskim zemljištem i urbanim razvojem u Srbiji u postsocijalističkom periodu.*

**Ključne reči:** politika građevinskog zemljišta, urbani razvoj, kontekstualni faktori, Srbija.

---

<sup>1</sup> dr Slavka Zeković, Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Srbija, slavka@iaus.ac.rs

<sup>2</sup> dr Miodrag Vujošević, Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Srbija, misav@iaus.ac.rs

## 1. UVOD

Gradsko (građevinsko) zemljište je jedan od najvažnijih izvora bogatstva i društvenog prestiža u mnogim društvima (pored imovine, zemljišne rente/prihoda, potrošačkih dobara, društveno-kulturnih vrednosti, socijalnog statusa, moći, itd, vidi Veber, 2014), kao i značajna ekonomska i društvena prednost. Građevinsko zemljište je važan deo fizičkog teritorijalnog kapitala u urbanom razvoju. Istraživanje politike građevinskog zemljišta (PGZ) postalo je ključna tačka za razumevanje socio-ekonomskih, političkih i drugih procesa urbanog razvoja, planiranja i upravljanja. Građevinsko zemljište, kao javno dobro, je predmet državne intervencije i kontrole (registri zemljišta/nepokretnosti, urbanistički planovi, poreski instrumenti, i tržišna cena zemljišta). Međutim, državna represija (eksproprijacija, i mogućnost besplatnog „otimanja” javnog gradskog zemljišta) takođe mogu da spadaju u ovu vrstu regulacije.

PGZ je značajan deo ekonomske politike države, sprovođenja prostornih/urbanističkih planova, kao i ukupnog razvoja gradova i njihovog boljeg upravljanja. Uloga PGZ je u: održivoj i gipkoj/rezilijentnoj urbanoj politici; poboljšanju ekonomske i urbane konkurentnosti; maksimizaciji efekata korišćenja zemljišta; rastu efikasnosti i vrednosti građevinskog zemljišta; uticaju na privredni ambijent; podršci rastu aktive; obezbeđenju sigurnosti investicija; smanjenju komunalnih troškova; ograničenju bespravne i neformalne izgradnje; podršci urbane obnove i revitalizaciji braunfilda; stvaranju boljih fiskalnih efekata u gradskom budžetu; prevenciji korupcije, spekulacija i „otimanja” javnog gradskog zemljišta.

Istorijska kontekstualizacija i aktuelni procesi transformacije su izazvali brojne promene u PGZ u Srbiji. Prema UN-Habitat (2015a), nedostatak PGZ i jasnih propisa može dovesti do nekoordinisanog rasta grada i povećanja neformalnih naselja, dok prekomerno regulisanje može dovesti do promene korišćenja zemljišta u ekskluzivnim stambenim, komercijalnim ili industrijskim područjima.

Cilj rada je pružanje sistematizovanog istorijskog pregleda pravnih okvira PGZ i njenog uticaja na urbani razvoj, posebno u postsocijalističkoj tranziciji u Srbiji. Rad je fokusiran na PGZ kao složeni mehanizam u procesu urbanog razvoja. Glavna polazišta u ovoj analizi su: 1) prisutno kašnjenje reformi PGZ u Srbiji iako je bivši socijalistički koncept države transformisan u kratkom periodu u neoliberalni koncept; 2) razne neefikasnosti PGZ u pravnom, socijalnom, ekonomskom pogledu, urbanističkom planiranju i upravljanju; 3) povezanost PGZ i planskog okvira; i 4) socijalna kontekstualizacija PGZ, urbanističkog planiranja, razvoja i upravljanja.

Analiza obuhvata: 1) teorijsku osnovu o PGZ i njen uticaj na politiku urbanog razvoja; 2) kontekstualni (i institucionalni) okvir za glavne transformacije PGZ i urbanističkog planiranja u Srbiji, posebno u postsocijalističkom periodu; 3) opšti razvoj PGZ u Srbiji sa kratkim komentarom područja Beograda; i 4) neke preporuke za inovaciju PGZ i urbanog razvoja u Srbiji.

## **2. TEORIJSKA OSNOVA POLITIKE GRAĐEVINSKOG ZEMJIŠTA I POLITIKE URBANOG RAZVOJA**

Pitanja urbanog razvoja su osetljiva na diskontinuitet konceptualnih okvira, pristupa i metodologije, pogotovo u postsocijalističkom periodu. Urbana teorija je pod uticajima velikih strukturnih kriza, globalne ekonomske i finansijske krize, različitih kontekstualnih faktora, propisa, itd. Urbane teorije se suočavaju sa kompleksnim problemima, npr. socijalne kontekstualizacije planiranja i upravljanja razvojem grada, investiranja i regulative, uključujući i PGZ. Od 70-ih do 80-ih godina 20. veka pod pritiskom globalizacije, gradovi su započeli strukturnu i ekonomsku transformaciju prema „postfordističkom” obrascu razvoja sektora usluga. Globalna politika i nacionalne politike i ideologija oblikuju urbanu teoriju razvoja globalnih gradova (Brenner 1998, Sassen 2008, Cochrane, 2006, Scott & Storper 2015). U pogledu teorijskog okvira, savremeni gradovi su razvijeni u skladu sa kombinovanim procesima aglomeracije, korišćenja gradskog zemljišta, i socijalnih interakcija, manje ili više, u različitim kontekstualnim sredinama.

Lefebvre (1970) i Castells (1972) podržali su koncept grada usmeren na tržišta zemljišta kao „mašine urbanog rasta” za alokaciju ekonomskih prioriteta, za olakšavanje odlučivanja u urbanom razvoju i upravljanju od značaja za generisanje i akumuliranje bogatstva, kao i koncept „prava građana na grad”. Brenner (1999) i Cochrane (2006) su inicirali rekonceptualizaciju gradskih politika i upravljanja. Harvey (2005) je identifikovao prelazak sa menadžerskog upravljanja na preduzetničko upravljanje. Ove promene su realizovane kroz velike razvojne projekte i novu političku ekonomiju prostora. Koncepti „preduzetništva” i „obnove državnog prostora” čine pomak u odnosima između kapitala i teritorije, od nacionalnog ka gradskom nivou (Brenner, 2004), ili urbanog upravljanja na više nivoa odlučivanja. Kasnije, Harvey (2012) je sugerisao na druge otklone ove neoliberalne dominacije, sada menjajući obrazac nivoa političkog upravljanja (od gradova preko država do globalnog nivoa).

Salet (2001) naznačava da su ključni trendovi u planiranju oni koji su prouzrokovani snažnim institucionalnim promenama, kao što su: globalizacija nove informaciono-vođene ekonomije; liberalizacija ekonomskih tržišta; i nova diferencijacija u međunarodnim odnosima. Taj trend je zahvatio bivše „države blagostanja”, uz promene ka nadnacionalnim okvirima. Nacionalne vlasti imaju

snažan uticaj na urbani razvoj, u političkoj areni i njenim dominantnim obrascima „sa više učesnika” i „igrama na više nivoa”.

Pod ovim okolnostima, veoma su složeni izazovi za PGZ i koordinaciju politike urbanog razvoja politike. Salet & de Vries (2013) tvrde da je inovativni potencijal za kontekstualizuju pravnih normi u procesu urbanog upravljanja sinonim za „kontekst”. Urbano upravljanje je oblik upravljanja zemljištem na lokalnom nivou sa više nivoa odlučivanja i sa različitim dimenzijama pravnih nadležnosti. Regulatorna teorija je zasnovana na pravnoj teoriji, i uključuje različite teorije (npr. javni interes; interesne grupe; i privatni interes i institucionalnu teoriju -uporedi Baldwin & Cave, 1999). Glavni naglasak institucionalne teorije je uticaj organizacionih pravila i društvenih struktura na sistem regulacije. Pod uticajem različitih kontekstualnih faktora, kao što su globalni ekonomski diskurs i politički pritisak, postojeća prava gube njihovu snagu i nestaju, jer su zamenjeni drugim rešenjima koje nameće novi urbani poredak. Učvršćivanjem datog urbanog poretka, novi pravni poredak postaje snažniji, i uspostavlja, na drugačiji način, javni interes u prostoru, ulogu države i lokalne samouprave u urbanom razvoju. Tako se kreira pravna materija prostornog planiranja (Lefebvre, 1970) i pravna priroda urbanog poretka (Purcell, 2002)<sup>3</sup>koja je, kao i urbano društvo, u stalnim promenama. Urbani poredak ima pravnu osnovu koja proizilazi iz dinamizma i kontekstualnih zahteva i urbanih fenomena društva.<sup>4</sup>

Politika građevinskog zemljišta ima ključnu ulogu za transformacije urbanog razvoja, posebno u postsocijalističkom društvu. Zemljišna politika je deo instrumenata nacionalne politike, koja uključuje ciljeve ekonomskog razvoja, socijalne pravde i ravnopravnosti, i političku stabilnost (Enemark, 2005), kao i bezbednost i raspodelu raznih svojinskih prava i prava zakupa, korišćenja zemljišta i upravljanja zemljištem, pristup zemljištu, itd. Takođe, politika građevinskog zemljišta uključuje razne principe, pravila, metode, mere i alate u urbanom razvoju i upravljanju (tj. regulaciju svojinskih prava, transfera zemljišta, transakcija, vrednosti zemljišta, korišćenja zemljišta, tržišta zemljišta, izgradnje građevinskog zemljišta, prevencije zemljišnih špekulacija, „otimanja”/„grabljenja” javnog građevinskog zemljišta, itd).

Literatura o politici građevinskog zemljišta i njenoj ulozi u planiranju urbanih transformacija zasnovana je na nekim pravnim teorijama (npr. na klasičnoj teoriji prirodnog prava, pravnog pozitivizma, pravnog realizma, legalizma,- uporedi Lilić,

---

<sup>3</sup>Videti Krstić, (1968) i Pajović (1987, 2005).

<sup>4</sup>U urbanom području postoje mnogi suprotni interesi koji variraju u skladu sa promenama u ekonomskim i društvenim kontekstima. Urbani poredak proizilazi iz ograničenja: povećava granice privatne svojine i zadire u privatno vlasništvo nepokretnosti, odnosno imovina kao apsolutno pravo daje vlasniku mogućnost da poseduje stvari, da ih upotrebljava i da njima neograničeno raspolaže (Gams, 1979)

2002), teoriji imovine (teoriji prisvajanja, teoriji vlasništva, teoriji prava, - vidi Hann, 2007) i tako dalje. Teorija „polyrational” zemljišne politike (Davy, 2014) ukazuje da je veza planiranja na više nivoa i politike građevinskog zemljišta zasnovana na povezanosti korišćenja zemljišta i vlasništva na zemljištu. Begović (1995) i Knaap (1998) su zaključili da su tržišta zemljišta, generalno, nesavršena i podložna intervencijama vlasti. Vrednost zemljišta i korišćenje zemljišta određeni su interakcijom tržišnog mehanizma ponude i potražnje (Harvey & Jowsey, 2004). Hartman & Needham (2012) tvrde da su pristupi planiranju utemeljeni u svojinskim pravima nad zemljištem.

Stahl (2013) je zaključio da su vrednosti imovine određene kompleksnom mrežom snaga koje su izvan kontrole lokalnih vlasti, kao što je ilustrirao slom nepokretnosti. Razni faktori izvan lokalne kontrole uticali su na to stanje problema, preko makroekonomskih kretanja i tržišta nepokretnosti. Zbog toga, lokalne prakse urbanističkog zoniranja imaju veoma ograničenu odbranu od uticaja ove moćne i destruktivne snage (npr. kolaps nepokretnosti)<sup>5</sup>. Kreatori politike su odavno „romantizovali” urbano zoniranje za stabilizaciju vrednosti imovine, ignorišući stvarne kontekstualne uticaje. To može dovesti do političkog sistema sa razornim uticajima na lokalno korišćenje građevinskog zemljišta. Banzhaf et al. (2017) navode da je korišćenje zemljišta uvek pod pritiskom zbog uticaja različitih faktora. Transformativni proces se smatra veoma dinamičnim i nelinearnim, uz razne posledice. Takođe, prioriteti u korišćenju zemljišta zavise od uticaja krugova moći, odnosa među akterima i upravljačkih interesa (Van den Dool et al., 2015). Van der Dool pokazuje da je dobro gradsko upravljanje predstavljeno kao balansirajući akt, kao interakcija između vlasti, biznisa i civilnog društva, u kome je osnovnim vrednostima potrebna briga i blagovremena pažnja. Steel et al. (2016) smatraju da globalno „otimanje zemljišta” uključuje, takođe, građevinsko zemljište, i da je potrebna relevantna konceptualizacija u analizi različitih načina za zemljišnu modifikaciju i spekulacije. U tom smislu, Zoomers et al., (2017) predlažu novu, društveno inkluzivnu agendu o urbanizaciji koja razmatra pojavu „otimanja” gradskog građevinskog zemljišta. Javne rasprave o „otimanju gradskog zemljišta” su veoma retke i uobičajeno se odnose na zemljišnu administraciju, formalizaciju/legalizaciju svojinskih prava, naknade, inkluzivnost i participaciju. Ova pitanja urbanog zemljišta su identifikovana kao „nove avenije za istraživanje”, posebno se fokusirajući na gradske investicije (poslovne objekte, sadržaje javnog prostora, i javne službe), često pod uticajem džentrifikacije i spekulativnog urbanizma (Steel et al., 2016)<sup>6</sup>. Investicije u nepokretnosti, proces džentrifikacije i

---

<sup>5</sup>On to naziva „fatalnom greškom modela javnog izbora”.

<sup>6</sup>Steel et al. (2016) raspravljaju o vodećoj ulozi gradskih vlasti u upravljanju zemljištem "samo u bliskoj saradnji sa drugim nacionalnim i transnacionalnim akterima ... pod uticajem transnacionalnih korporacija, globalnih finansija i međunarodnih posrednika, kao što su konsultanti, investitori u nepokretnosti, i arhitekti".

urbane spekulacije preko zemljišnih parcela otvaraju pitanje o ulozi politike građevinskog zemljišta u urbanom razvoju. Transfer gradskih zemljišnih parcela ne može biti shvaćen bez tržišta građevinskog zemljišta, uticaja javnih politika, lokalnih i globalnih ekonomskih zahteva, kao i pritisaka za raseljavanje dela stanovnika. Zbog toga, važna je analiza uzajamnog uticaja između promene u upotrebi gradskog zemljišta i urbanog razvoja/urbane obnove. Ovaj kompleksan pristup u upravljanju gradskim zemljištem posledica je brojnih kupovina građevinskog zemljišta, atraktivnosti urbanih prostora, mnoštva aktera, i ciljeva urbanih transformacija. Steel et al. (2016) su tvrdili da „otimanje” gradskog građevinskog zemljišta teži da bude veoma fragmentisano i manje vidljivo, sve sa ciljem multifunkcijske obnove i komercijalne ili nenamerne džentrifikacije.

„Otimanje” zemljišta može biti u osnovi urbane transformacije, tj. promena korišćenja zemljišta na nivou raznih veličina parcela. Upravljanje zemljištem može da doprinese povećanju spekulacija u transformaciji gradova. Složenost urbanog konteksta je pod uticajem mnogobrojnih aktera, njihove mobilnosti i sposobnosti, interesa, i učešća. Postoje kontroverze između globalnih ekonomskih investicija, intenziviranja džentrifikacije, neke vrste spekulativne prakse u urbanizmu (npr. pod projektnim pritiskom), i uloge demokratske participacije u lokalnom razvoju. Ključne promene u korišćenju zemljišta, infrastrukture i tržišta nepokretnosti dovode do spekulacija u raspodeli koristi od rastućih cena građevinskog zemljišta. Razvoj gradova je pod uticajem međunarodnih kompanija, globalnog finansiranja i međunarodnih institucija preko promovisanja gradskog brendinga, uglavnom za bogate. Goldman (2011) smatra da je spekulativni urbanizam u zemljama u razvoju povezan sa znatnim učešćem gradskih vlasti preko konkurentnih i spekulativnih strategija gradskog zemljišta, istovremenim privlačenjem privatnih investicija i velikih projekata. Tabela 1 ilustruje moguću šemu „otimanja” gradskog zemljišta u razvoju gradova postsocijalističkih zemalja.

## 2.1. Metodološki pristup

Analiza zakonodavstva Srbije koja se odnosi na građevinsko zemljište i urbanističko planiranje kombinuje neke procene/*benchmarking*, analizu dominantne pravne doktrine i institucionalnu analizu, poređenjem tri različita kontekstualna okvira. Ovaj pristup uključuje *benchmarking* glavnih komponenti PGZ i njegovu međuzavisnost sa politikom urbanog razvoja. To se zaključuje sa predlogom preporuka za njihovo usklađivanje i inoviranje u postsocijalističkom periodu. *Benchmarking* ključnih kontekstualnih okvira i faza obuhvata kratku analizu propisa o PGZ i njihovu refleksiju na urbani razvoj. Takođe, primenili smo kontekstualno pogodan metod koji povezuje različite pristupe zasnovane na raznim analizama. To uključuje i kratku analizu istorijskih promena pravnog okvira PGZ i urbanističkog planiranja u Srbiji, kao i integrisanu empirijsku analizu

urbanog razvoja i PGZ u gradovima Srbije, uključujući i Beograd. Važnu ulogu u istraživanju ima teorija diskursa kao pristup koji analizira i razmatra različite društvene kontekste, koncepte, strukture i institucije.

Tabela 1. Moguća šema „otimanja” građevinskog zemljišta u razvoju gradova postsocijalističkih zemalja

|                     | <b>Politika građevinskog zemljišta - novo „otimanje” urbanog zemljišta</b>  | <b>Politika urbanog razvoja</b>   |
|---------------------|---|---|
| Vrsta nepokretnosti | Fokus sa gradskog/građevinskog zemljišta ka nepokretnostima; zemljišno-zasnovane investicije; internacionalizacija zemljišnih prava; povećan uticaj brokera/posrednika na svojska prava na zemljištu (npr. banaka)  | Projekti „novog grada” (spektakularni projekti poznatih arhitekata); urbanistički mega-projekti kao instrumenti urbane obnove; „vodeći projekti”; pojava neoliberalnog koncepta („pametnog grada”, „vertikalnog grada”, itd.), privatno i javno vlasništvo; itd.  |
| Prostorni uticaji   | Mogući negativni uticaj na teritorijalni kapital; dekapitalizacija građevinskog zemljišta; podela profita od rastuće vrednosti zemljišta; gubitak javnih prihoda; socioekonomski i pravni izazovi; visoki javni finansijski rizici; nedostatak zemljišta (posebno komunalno opremljenog građevinskog zemljišta)   | Spekulativni urbanizam; pristup „tabula rasa” urbanoj obnovi; uticaj na stanovanje, komercijalni i poslovni prostor i kvalitet života; rast siromaštva; uticaj procesa „dubaizacije” na kulturni obrazac postsocijalističkog grada; itd.  |
| Proces              | Promena korišćenja zemljišta; uređenje zemljišta; hi-tech urbani dizajn i preoblikovanje grada; brendiranje grada; transformacija pravnog i institucionalnog okvira; urbana komasacija; itd.  | Gentrifikacija; raseljavanje, promene u kretanju stanovništva; slabljenje uloge urbanističkog planiranja; gradska vlast kao faktor u upravljanju zemljištem i konfliktima; itd.   |
| Obuhvat             | Teritorijalna fragmentacija; disperzija; brojne male i velike parcele; itd.   | Veliki gradski projekti; centralna gradska područja, ili suburbana područja; i koridori.  |
| Ključni akteri      | Internacionalna poslovna elita; finansijski fondovi i kompanije; nacionalne agencije; domaće kompanije i javno-privatno-partnerstvo; itd.   | Slaba javna participacija i lokalna moć; isključivanje građana u donošenju odluka; mogući gradski protesti; itd.  |
| Ishodi              | Rast ulaganja u nepokretnosti, posebno u hi-tech stanovanje, elitne oblagodere i poslovne prostore; prinudno „otimanje/oduzimanje” zemljišta i objekata; zakup i/ili otuđivanje javnog građevinskog zemljišta bez ikakve naknade; zakup i/ili otuđenje javnog građevinskog zemljišta primenom „kvazitržišne” vrednosti zemljišta; nedostatak infrastrukture; itd. | „Zaključano/kontrolisano stanovanje ili zajednica” (zatvorena, kontrolisana stambena oaza u centru grada, tj. hi-tech geta); nova socijalna struktura; socijalno i urbano otuđenje; favorizovanje poslovno-zasnovanih tehničkih rešenja naspram strateških javnih interesa i ciljeva; i novi prioriteti (npr. profitno orijentisan urbani razvoj, rast globalnog grada, povećanje grinfild i braunfild lokaliteta, povećanje praznih izgrađenih prostora, itd.) |

### 3. KONTEKSTUALNI OKVIR RAZVOJA GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA I URBANISTIČKOG PLANIRANJA U SRBIJI

Glavni cilj ovog poglavlja je da pruži uvid u istorijski kontekst razvoja građevinskog zemljišta i njegovih odnosa sa urbanim razvojem u Srbiji.

U skladu sa dva glavna evropska pravna koncepta<sup>7</sup>, postsocijalističke zemlje, uključujući i Srbiju, kreirale su novi okvir za regulisanje mnoštva različitih interesa u razvoju građevinskog zemljišta. Usled različitih interesa i kontekstualnih promena, postoji snažna međuzavisnost između PGZ i urbanog područja. Postoji raskorak između pravnih i stvarnih imovinskih prava i urbanog razvoja, naročito u nedovoljno institucionalizovanom postsocijalističkom sistemu<sup>8</sup>.

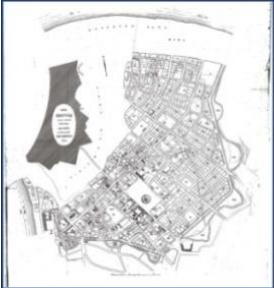
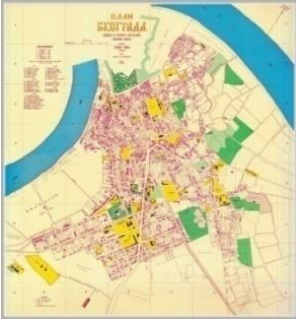
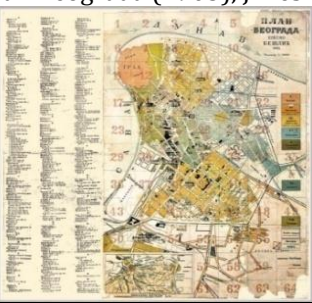



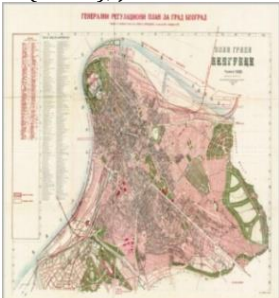

U skladu sa rezultatima ostvarenim u okviru nemačko-srpske saradnje na projektu „Jačanja lokalnog upravljanja zemljištem u Srbiji” (Müller et al., 2015) i u projektu SPUDS (*Support to Process of Urban Development in Serbia/Podrška procesu urbanog razvoja u Srbiji*), razvoj građevinskog zemljišta je određen okvirima i uticajima tri različita istorijska i razvojna konteksta (Zeković & Maričić, 2016; Zeković et al., 2016), uz dominaciju različitih političkih i socioekonomskih sistema. Shodno tome, prvi kontekst, od sredine 19. veka do Drugog svetskog rata, uključuje poredak zasnovan na kapitalizmu u nerazvijenoj poljoprivrednoj državi. Drugi kontekst obuhvata period posle II svetskog rata do 1990. godine, koji je karakterističan zbog autentičnog razvoja socijalističkog sistema i zakonodavne strukture države, kroz dve faze: 1) faza centralno-administrativnog sistema i posleratne obnove na osnovu komunističke paradigme (1946-1950), i 2) faza autentičnog sistema socijalističkog samoupravljanja (1950-1990), sa etapom udruženog rada, dogovorne ekonomije i samoupravnih sporazuma (1974-1990). Treći kontekst obuhvata fazu raspada Jugoslavije i kolaps socijalističkog sistema (1990-2000), paralelno sa postsocijalističkom tranzicijom društva i ekonomije unutar kapitalističkog sistema neoliberalnog diskursa. U Tabeli 2, 3 i 4 prikazano je sažeto poređenje politike građevinskog zemljišta, urbanističkog i prostornog planiranja u Srbiji i lokalnog upravljanja, sa „panoramskim” osvrtom na primer Beograda (Slika 1, 2 i 3).

---

<sup>7</sup>Sušтина aktuelnih evropskih *acquis communautaire* je implementacija principa zakonitosti (francuski *principe de legalite*), koncepta pravne države (nemački *rechtsstaat*) i vladavine prava u okviru dva pravna sistema - Evropskog kontinentalnog prava i anglosaksonskog običajnog prava (Craig, 2006, van Gerven, 2008), kao i njihovih hibrida.

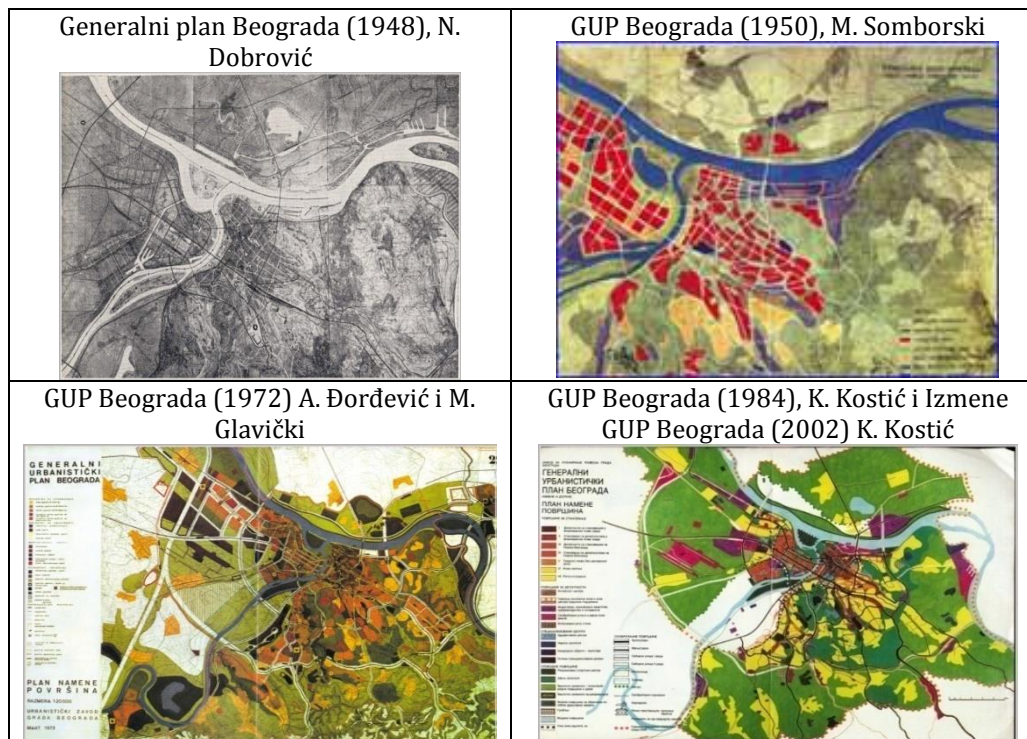
<sup>8</sup>Postoji stalni sukob između pravnog i stvarnog stanja stvari, između javne i privatne imovine i različitih interesa, sukob između ekonomskih interesa i socijalnih zahteva, kroz snažne bitke na berzi (akcijama, finansijama i kapitalom, posebno na tržištu nepokretnosti - Scott & Storper, 2015, Harvey, 2012), praćeni sukobima u političkoj areni.



|   |  |
|---|--|
| <p>Urbanistički plan Beograda (1867), E. Josimović</p>             | <p>MUP Beograda (1878), S.Zarić</p>                                      |
| <p>Plan Beograda (1903), J. Bešlić</p>                             | <p>Plan Beograda (prestonice Kraljevine Srbije), 1910, V. Lazarević</p>  |
| <p>Generalni plan Beograda (1912), A. Chambon</p>                 | <p>GUP Beograda (1923), Đ. Kovaljevski</p>                              |
| <p>Generalni regulacioni plan Beograda (1927), J. Obradović</p>  | <p>Generalni regulacioni plan Beograda (1939), M. Krstić</p>           |

Slika 1. Razvoj urbanističkog planiranja Beograda od 1867. do 1941. godine

Izvor: Urbanistički zavod Beograda, <http://www.urbel.com/>



Slika 2. Razvoj urbanističkog planiranja Beograda (socijalistički period, 1946-1990)

Izvor: Urbanistički zavod Beograda, <http://www.urbel.com/>

### 3.1. Razvoj građevinskog zemljišta od polovine 19-og veka do Drugog svetskog rata

Razvoj nerazvijene agrarne srpske privrede od polovine 19. veka pa do II svetskog rata bio je utemeljen na ustavnom pravnom sistemu zasnovanom na kapitalizmu i razvoju građanskog društva (Tabela 2). Na području Srbije postoje tri paralelna, međusobno različita sistema pravne evidencije o svojinskim pravima na nepokretnostima, o vlasnicima nepokretnosti i opterećenjima na nepokretnostima, tj. o pravnom statusu zemljišta: 1) Sistem zemljišnih knjiga, 2) Tapijski sistem, i 3) Katastar imovine -katastar zemljišta, koji nije imao isti pravni značaj kao drugi sistemi zato što su registrovani samo korisnici (držaoci), a ne i vlasnici zemljišta i drugih prava in rem (pravna upotreba stvari u tuđu korist bez punomoći vlasnika upotrebljene stvari).

Sistem zemljišnih knjiga i tapijski sistem su osnovni pravni registri prava na nepokretnostima, o njihovim vlasnicima i bilo kog opterećenja na nepokretnostima, tj. o pravnom statusu zemljišta. Sistem zemljišnih knjiga je uveden donošenjem Srpskog građanskog zakonika 1844. godine kojim je bilo

predviđeno da se prenos svojine na nepokretnim dobrima vrši jedino upisom pribavioca u baštinske knjige, tj. zemljišne knjige. Sistem zemljišnih knjiga ustanovljen je 1855. godine na teritoriji Srbije pod upravom Austrougarske monarhije (Vojvodina, Beograd, i u nekoliko gradova). U nerazvijenoj agrarnoj ekonomiji Srbije, zasnovanoj na kapitalističkom sistemu, 1865. godine usvojeni su prvi zakoni koji regulišu planiranje gradova i korišćenja zemljišta. U periodu rekonstrukcije gradova/varoši (1867-1901), Državni savet Srbije je utvrdio Zakon o eksproprijaciji (1865), Zakon o javnim objektima (1865), sa fragmentarnim tumačenjem urbanističke pravne materije u Zakonu o naseljima (1866), kao i prvi Zakon o uređenju Beograda (1867). Prvi urbanistički plan Beograda autora Emilijana Josimovića usvojen je 1867. godine (Plan varoši u šancu). Tapijski sistem (tapije) funkcionisao je u jednom delu Srbije pod turskom upravom do 1912. godine, na teritoriji gde nisu uvedene zemljišne knjige (Južna Srbija i Kosovo i Metohija). Katastar vlasništva nad zemljištem u Jugoslaviji uveden je 1929. godine, a pre toga je postojao na teritoriji pod austrougarskom upravom.

Prvi građevinski zakon u Kraljevini Jugoslaviji donet je 1931<sup>9</sup>, a Opšta uputstva za izradu uredbe o izvođenju regulacionog plana i građevinskog pravilnika (1932)<sup>10</sup>.

### 3.2. Socijalistički kontekst (1946-1990)

#### 3.2.1. Faza administrativno-socijalističkog sistema i posleratne obnove (1946-1950 godine)

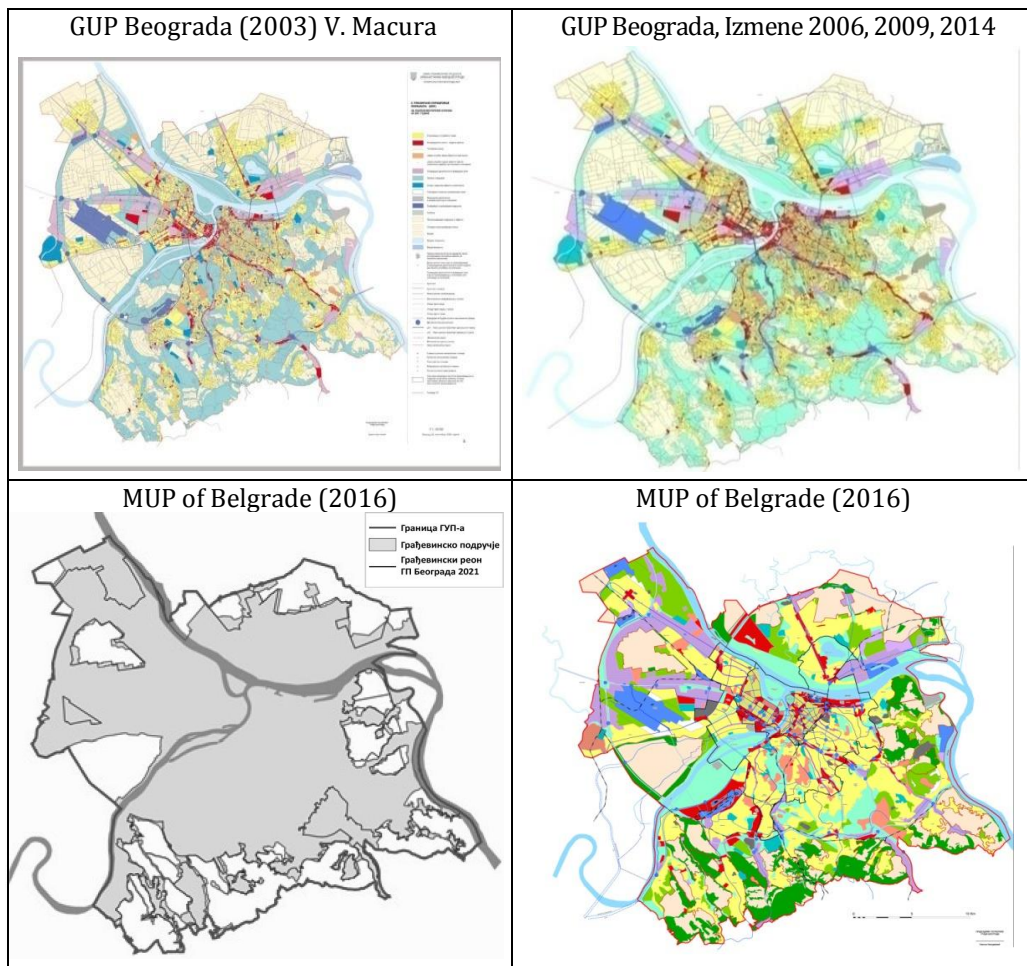
Nakon Drugog svetskog rata i uspostavljanja novog administrativno-socijalističkog sistema FNRJ prekinut je pravni kontinuitet Kraljevine Jugoslavije, uz devastiranje ranijeg poretka, uključujući i zemljišno-knjižne zakone iz 1930/1931. Godine 1947. doneta je Uredba o upisu prava vlasništva na nepokretnostima u državnoj svojini (1947), Osnovne uredbe o projektovanju i građenju (1948), Osnovna uredba o generalnom urbanističkom planu (1949), u skladu sa komunističkom paradigmatom (Tabela 3). Socijalistički sistem FNRJ utemeljen je na državnoj svojini, uz snažnu kontrolu komunističke partije, po uzoru na SSSR. Posle odbijanja Rezolucije Informbiroa (1948) nastavljena je centralizacija administrativno-socijalističkog sistema, etatizacijom i bezbednosnim ustrojstvom koji su se pokazali efikasnim u posleratnoj obnovi zemlje. Država je donela zakone prema kojima je sprovedeno prenošenje imovine iz privatne i drugih oblika svojine u državnu svojinu (Zakon o

---

<sup>9</sup>Zakon uključuje regulisanje gradova, varoši, sela, pravila uređenja, regulacionog plana, tehničkih propisa, izgradnju i razvoj građevinskog zemljišta, zemljišnu parcelaciju, upravljanje zemljištem, komasaciju, eksproprijaciju, javnu raspravu i sl.

<sup>10</sup>Ovaj propis je obuhvatao regulisanje gradova, naselja i sela, građevinskih propisa, regulacionih planova, tehničkih propisa, higijenskih propisa, pravila za infrastrukturu, gradilišta, zemljišnu parcelaciju, eksproprijaciju, građevinsku dozvolu, javni uvid i diskusiju, i upis u registre zemljišta.

agrarnoj reformi, konfiskaciji, nacionalizaciji, eksproprijaciji, i dr.). Dominacija državne svojine implicirala je nedovoljnu brigu o usklađivanju sistema katastra i zemljišnih knjiga i nepotpunu evidenciju zemljišta. Zemljišna knjiga je u nadležnosti suda i predstavlja pravnu evidenciju nepokretnosti koja je zasnovana na katastru zemljišta kao faktičkoj evidenciji<sup>11</sup>.



Slika 3. Razvoj urbanističkog planiranja Beograda (postsocijalistički period, od 1990. do danas)

Izvor: Urbanistički zavod Beograda, <http://www.urbel.com/>

<sup>11</sup>Podaci o imovinskim i drugim pravima postojali su u opštinama u kojima su ustanovljene zemljišne knjige, odnosno, u približno 25% teritorije Srbije.

Tabela 2. Lokalno upravljanje, politika građevinskog zemljišta i urbanističko planiranje u Srbiji i Beogradu (od 19. veka do Drugog svetskog rata)

| Vrste lokalnog upravljanja   | Ključna regulativa u politici građevinskog zemljišta   | Ključna regulativa i urbanistički planovi u Beogradu  |
|--|--|---|
| <b>19.-i vek</b>   |  |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zakon o okruzima i Zakon o osnivanju opština u kneževini Srbiji; „Ustrojenija” (1839)</li> <li>• Od 1839. postoje seoske i varoške opštine, grad Beograda, kao i okruzi</li> <li>• Zakon o upraviteljstvu grada Beograda (Ustrojenije Upraviteljstva varoši Beograda) uvodi „gradsko” upravljanje (1860)</li> <li>• Model centralističkog upravljanja od 1866 do 1889.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Srpski građanski zakonik (1844) - registracija imovine u baštinske knjige</li> <li>• Tri paralelna sistema pravnih evidencija o pravima na nepokretnostima, vlasnicima i pravnom statusu zemljišta: 1) Zemljište knjige, 2) Sistem tapija, 3) katastar imovine (samo katastar zemljišta)</li> <li>• 1855. godine uspostavljene zemljišne knjige samo u delu Srbije</li> <li>• Zakon o eksproprijaciji (1865)</li> </ul>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zakon o javnim zgradama (1865)</li> <li>• Zakon o naseljima (1866)</li> <li>• Zakon o uređenju Beograda (1867)</li> <li>• Prvi urbanistički plan Beograda („Plan varoši u šancu”), E. Josimović (1867)</li> <li>• Period rekonstrukcije gradova u Srbiji (1867-1901)</li> <li>• Generalni urbanistički plan Beograda (1878), S. Zarić</li> </ul>   |
| <b>Od 1900-1941. godine</b>  |  |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Seoske i gradske opštine, naselja i grad Beograd</li> <li>• Gradsko upravljanje u Beogradu (od 1860. do 1920. god.)</li> <li>• Od 1929. do 1941. god. upravljanje banovine</li> <li>• Uprava grada Beograda bila je nezavisna u Dunavskoj banovini</li> <li>• Pokrajinska samouprava</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uredba o sprovođenju delimične eksproprijacije zemljišta velikih nepokretnosti radi javnog interesa, kolonijalizacija i izgradnja radničkih stanova i bašti u Kraljevini Jugoslaviji (1920)</li> <li>• Katastar vlasništva nad zemljištem u Jugoslaviji (1929)</li> <li>• Zakon o izgradnji u Kraljevini Jugoslaviji, 1931. (regulacija parcelisanja zemljišta, eksproprijacija, uređenje zemljišta, komasacija)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Beograda (1903), J. Bešlić</li> <li>• Plan Beograda (1910), V. Lazarević</li> <li>• Korbizije (1911): „Beograd - smešna prestonica, prljava, neorganizovana, na najlepšem mestu na svetu”</li> <li>• Generalni plan Beograda (1912), A. Chambon</li> <li>• GUP Beograd (1923), Đ. Kovaljevski</li> <li>• Generalni regulacioni plan (1927), J. Obradović</li> <li>• Zakon o izgradnji u Kraljevini Jugoslaviji, 1931. (regulisanje gradova, građevinskih zona i rejlona, građevinski propisi, tehnički propisi, javni uvid i diskusija, itd.)</li> <li>• Opšta uputstva za izradu uredbe o izvođenju regulacionog plana (1932)</li> <li>• Plan generalne regulacije (1939)</li> </ul> |

Tabela 3. Lokalno upravljanje, politika građevinskog zemljišta i urbanističko planiranje u Srbiji i Beogradu (socijalistički kontekst)

| Vrsta lokalnog upravljanja  | Ključna regulativa u politici građevinskog zemljišta   | Ključna regulativa i urbanistički planovi  |
|---|--|--|
| <b>Centralno - administrativni socijalistički sistem (1946-1950)</b>  |  |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Snažna etatizacija lokalnih vlasti Deo grada pod upravom državnog saveta (gradski rejoni), gradovi i okruzi</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uredba o upisu prava vlasništva na nepokretnostima u državnoj svojini (1947)</li> <li>• Zakon o konfiskaciji, nacionalizaciji, eksproprijaciji</li> <li>• Dominacija državnog vlasništva</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Posleratna obnova</li> <li>• Osnovne uredbe o projektovanju i građenju (1948)</li> <li>• Osnovna uredba o generalnom urbanističkom planu (1949)</li> <li>• GUP Beograda (1948), N. Dobrović (Novi Beograd)</li> <li>• GUP Beograda (1950), M. Somborski</li> </ul>  |
| <b>Socijalistički sistem samoupravljanja (1950-1990)</b>  |  |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ustav SFRJ (1963) uveo samoupravljanje u sve „društveno-političke zajednice“ i radničko samoupravljanje</li> <li>• Decentralizacija u donošenju odluka</li> <li>• Od 1952-1955 - seoske opštine, varoši, gradovi u sastavu i izvan srezova, gradske opštine bez ikakvih posebnih prava i gradske opštine sa posebnim pravima</li> <li>• Od 1955-1963 - opštine i gradovi sa samoupravama</li> <li>• Od 1945-1967 - sresko upravljanje preko narodnih odbora</li> <li>• Pokrajinska samouprava</li> <li>• Od 1963-1990 - opštine i gradovi</li> <li>• Ustav SFRJ (1974) je uveo koncept udruženog rada, dogovorne ekonomije, samoupravnih sporazuma i društvenih dogovora, decentralizaciju u donošenju odluka</li> <li>• Od 1974. upravljanje i saradnja preko međuopštinskih regionalnih zajednica</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Savezna uredba o katastru zemljišta (1953)</li> <li>• Zakon o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta u FNRJ (1958)</li> <li>• Građevinsko zemljište preneto u državnu svojinu, a potom u društveno vlasništvo</li> <li>• Zakon o prometu zemljišta i zgrada (1965)</li> <li>• Zakon o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera SFRJ (1968)</li> <li>• Zakon o građevinskom zemljištu RS (1969, 1971-1975, 1986)</li> <li>• Katastar nepokretnosti uveden u Srbiji (1983)</li> <li>• Državno vlasništvo na građevinskom zemljištu</li> <li>• Pravo korišćenja građevinskog zemljišta</li> <li>• Nema prometa gradskog građevinskog zemljišta</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pristup „odozdo naviše“ u urbanističkom planiranju</li> <li>• Uticaj nacionalizacije zemljišta na organizaciju gradova</li> <li>• Zakon o urbanističkom i regionalnom prostornom planiranju RS (1961)</li> <li>• Primenjen Korbizijeov koncept urbanog razvoja u skladu sa Atinskog poveljom (1933), što je kompatibilno socijalističkom sistemu i urbanističkom planiranju</li> <li>• Arhitekti odgovorni za „površno razumevanje savremenog urbanističkog planiranja“ (Korbizije, 1955)</li> <li>• GUP Beograda (1972), A. Đorđević i M. Glavički</li> <li>• Sve ključne razvojne odluke donosila je država ili političke nomenklature</li> <li>• Donošenje odluka je transferisano na lokalni nivo</li> <li>• Ustavni zakon (1974) uvodi društveno planiranje</li> <li>• Sve republike SFRJ usvojile prostorne planove (osim RS)</li> <li>• Izgrađeni kapaciteti i metodologija prostornog planiranja; započeti planovi</li> <li>• Zakon o planiranju i uređenju prostora (1974, 1985 i 1989)</li> <li>• Društvena stambena izgradnja</li> <li>• GUP Beograda (1984), K.Kostić</li> <li>• Odluka o privremenoj urban. i građevinskoj dozvoli (1985)</li> </ul> |

### 3.2.2. Faza autentičnog socijalističkog sistema samoupravljanja (1950-1990 godine)

Zakonima iz 1950/1951. godine FNRJ inicira razvoj autentičnog socijalističkog samoupravnog sistema. Ustavni zakon (1951/53) pripremljen je u skladu sa principima debirokratizacije, demokratizacije i decentralizacije. Sistem je konstituisan posle brojnih reformi, a njegov oslonac je činila „egzotična” društvena svojina kao jedinstven svojinski oblik u svetu. Socijalističko samoupravljanje bilo je jedinstveni model za donošenje odluka u društvu, privredi, preduzećima, političkom sistemu na svim nivoima. Operacionalizacija sistema zahtevala je stalnu zakonodavnu izgradnju, sve do njegovog kolapsa 1990. godine. Ustavom FNRJ iz 1963. godine uvedeno je samoupravljanje u svim „društveno-političkim zajednicama”. Reformama iz perioda od 1964. do 1967. godine i iz 1969. godine preduzete su mere smanjenja uloge države u ekonomiji, olakšana su strana ulaganja i uslovi za razvoj tržišnog socijalizma. Petogodišnje centralno državno planiranje je zamenjeno fleksibilnim i decentralizovanim urbanističkim planiranjem, koje je izdvojeno od prethodnih politika. Model samoupravljanja promovisao je decentralizaciju i ojačao „bottom-up” pristup („odozdo-naviše”) u odlučivanju, planiranju i upravljanju<sup>12</sup>. Prema Bockman (2011) i Kirn (2010) samoupravljanje je imalo više elemenata neoklasične ekonomije nego elemenata centralizovanog državnog planiranja.

Godine 1953. donet je savezni zakon o katastru zemljišta. Godine 1958. FNRJ je donela Zakon o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta kojim je nacionalizovano sve izgrađeno i neizgrađeno građevinsko zemljište u gradovima i naseljima gradskog karaktera. Građevinsko zemljište je preneto u državnu svojinu, čime je država preuzela punu kontrolu. Od donošenja Zakona o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera (1968) ovo zemljište je postalo društvena svojina. Vlasnici građevinskog zemljišta postali su njegovi korisnici, uz pravo korišćenja koje je moglo biti samo nasleđeno. S obzirom da građevinsko zemljište nije moglo biti u prometu, to je stopiralo legalni transfer i razvoj tržišta nekretnina. Intenzivirana je društveno usmerena izgradnja (kolektivnih) stanova. Nacionalizacija građevinskog zemljišta uticala je na organizaciju gradova, i na intenziviranje bespravne izgradnje.

Od 1957. godine regionalni razvoj se smatrao kao deo integrisane politike prostornog razvoja. Godine 1961. u Srbiji je usvojen prvi Zakon o urbanističkom i regionalnom prostornom planiranju, uz utvrđivanje osnovne pravne terminologije i pravne prirode ovih planova. Amandmani tog zakona su usvojeni 1965, kao i

---

<sup>12</sup>Simmie and Hale (2007) navode da je jugoslovenski eksperiment u samoupravljanju posebno interesantan radi pokušaja konfrontacije problema moći i birokratije.

Zakon o premeru i katastru i izmene Zakona o prometu zemljišta i zgradama (1965), koji zabranjuje raspolaganje društvenog građevinskog zemljišta.

Promene u nadležnostima federacije i republika uslovile su donošenje republičkih zakona o premeru i katastru zemljišta 1967, 1971, i 1976. U periodu od 1961. do 1974. godine donet je skup zakona o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera (1969-1974).

U periodu samoupravnog socijalizma i samoupravne radničke socijalističke privrede postojao je poseban period dominacije koncepta udruženog rada, dogovorne ekonomije, samoupravnih sporazuma i društvenih dogovora koji su uvedeni Ustavom SFRJ iz 1974. godine. Ustavom se uvodi društveno planiranje za društveno-političke zajednice koje su u obavezi da utvrđuju politiku, smernice i mere za realizaciju tih planova. Krajem 80-ih godina 20. veka nestaje društveno planiranje, a uređenje prostora usmerava se na opštine. Sve snažniji društveno-ekonomski sistem planiranja i praksa, u skladu sa konceptom udruženog rada i dogovorne ekonomije, takođe su doprineli da urbanističko i prostorno planiranje postepeno gubi značaj. Zakoni o planiranju i uređenju prostora doneti 1974, 1985. i 1989. godine uvode slabljenje države u urbanom poretku, uz hipertrofiju državnih funkcija u društveno-političkim zajednicama. Tada su bili izgrađeni osnovni kapaciteti i metodologija prostornog planiranja, i započeti brojni prostorni planovi<sup>13</sup>.

Prema zakonima o građevinskom zemljištu (1975, 1979, 1983. i 1986. godine) ovo zemljište se daje na korišćenje društvenim preduzećima javnim nadmetanjem. Uvode se naknade za korišćenje i uređivanje građevinskog zemljišta, kao i mogućnost da investitor finansira izgradnju sekundarne infrastrukture na zemljištu. Ustavom se utvrđuje da se mogu eksprioprisati nepokretnosti na kojima postoji pravo svojine uz pravičnu naknadu. Radi objedinjavanja katastra zemljišta i zemljišnih knjiga u Srbiji se 1983. godine uvodi katastar nepokretnosti kao jedinstvena, faktička i pravna evidencija nepokretnosti prema katastarskoj parceli.

U socijalističkom sistemu, tzv. „društvena usmerena stanogradnja” je prvi put omogućena zahvaljujući skoro neiscrpnim količinama zemljišta u urbanim periferijama, uglavnom poljoprivrednog; onda zbog relativno niskih troškova njihovog pretvaranja u razne urbane namene, i zbog dominantnog društvenog/kolektivnog vlasništva na građevinskom zemljištu. Stambenu politiku u periodu od 1970 do 1990. godine karakterisale su dominantne socijalističke

---

<sup>13</sup>Sve republike su donele prostorne planove (Srbija tek 1996. godine) i to je podrazumevalo početak izgradnje budućih država i dezintegraciju Jugoslavije, koja je 80-ih bila srednje razvijena industrijska evropska država.



vrednosti i postulati propisani zakonima na nivou Jugoslovenskih republika<sup>14</sup>. U tom periodu u Jugoslaviji primenjivao se Korbizijeov koncept urbanog razvoja u skladu sa Atinskom poveljom (1933), što je bilo u skladu sa socijalističkim sistemom i urbanističkim planiranjem, naročito primena socijalističkog principa pravde, humanosti i ravnopravnosti, ali, takodje, i tržišno orijentisani (Gulin-Zrnić, 2009). Ovo je iniciralo izgradnju Novog Beograda, odnosno prefabrikovanih višeporodičnih stambenih blokova, dobro opremljenih uslužnim i drugim sadržajima.

### 3.3. Postsocijalistički kontekst (posle 1990 do danas)

#### 3.3.1. Faza raspada SFRJ i sloma socijalističkog sistema (od 1990 do 2000. godine)

Krajem 80-ih, godina 20 veka međunarodne institucije (npr. Svetska banka, EBRD, EuropeAid) nametnule su tranzicijski program u zemljama Jugoistočne Evrope (uključujući i Srbiju) zasnovan na imperativima neoliberalizma: liberalizacija, privatizacija, komercijalizacija i minimiziranje uloge država u različitim sferama. Nakon 1989. godine evropske socijalističke zemlje uvele su tržišne reforme u skladu sa tzv. „šok terapijom”, nakon čega je žrtvovan rast<sup>15</sup> i kasnije tranzitorni pad u skoro svim makroekonomskim pokazateljima (BDP, zapošljavanju, životnom standardu, itd). Tranzicioni jaz je naširoko objašnjen od strane međunarodnih finansijskih institucija i drugih zagovornika kao posledica grešaka uvedenih makroekonomskih politika, nespremnosti za tržišne reforme, nedostatka nekih neophodnih reformskih koraka, itd. Na kraju 90-ih, šok terapija je napuštena u korist pristupa postepenih promena. Ovaj model se založio za postepene reforme, značaj institucionalnog i pravnog okvira i minimum socijalnih troškova reformi (Stiglitz, 1999).

Krah Jugoslavije 90-ih posledica je složenog spleta međunarodnih okolnosti i unutrašnjih nagomilanih razlika koje su kulminirale političkim i oružanim sukobima (uz NATO bombardovanje 1999). Raspadu države je doprineo izostanak reformi ekonomije i društva, kao i nesposobnost političkih elita da transformišu sistem. Kolaps SFRJ nakon oružanih sukoba i rata 90-ih uslovio je nastanak novih država, među njima i SR Jugoslavije, tj. Državne zajednice Srbije i Crne Gore (Tabela 4). Novi Ustav Srbije donet je 1990. godine, a Ustav SFRJ 1992. Srbija je

---

<sup>14</sup>Npr. Zakon o stambenim odnosima (1973) i njegove izmene (1980) zasnivao se na stanarskom pravu u društvenom vlasništvu. Politički kontekstualni okvir podržao je transformaciju stambene politike u nekoliko glavnih pravaca: 1) masovna i skoro besplatna privatizacija stanova u društvenoj svojini u Srbiji završena je od 1990 do 1996. godine; 2) masovna bespravna gradnja (naročito u Beogradu); 3) intenziviranje komercijalne stambene izgradnje; i 4) pokretanje solidarne stambene izgradnje.

<sup>15</sup>Tzv. "rast bez razvoja" - videti Vujošević et al. (2012).

izložena destrukciji ekonomskog sistema, unutrašnjem cepanju, međunarodnoj izolaciji i ratnim razaranjima, bez jasne strateške politike.

Godine 1995. Srbija je donela „paket građevinskih zakona”: o građevinskom zemljištu, o izgradnji objekata, o planiranju i uređenju prostora i Zakon o prostornom planu Srbije (1996), kao i prvi Prostorni plan Republike Srbije. Ovi zakoni čine deo ambijenta za privlačenje stranih investitora. U tom periodu znatan broj autora je kritikovao planiranje i urbanu politiku u Srbiji (Mirić et al., 1995.; Petrovic, 2001.; Vujosevic, Nedovic-Budic, 2006.; Petovar, 2010.). Prema Zakonu o građevinskom zemljištu (1995) građevinsko zemljište moglo je biti javno građevinsko zemljište i ostalo građevinsko zemljište (u privatnoj i državnoj svojini), uz pravo korišćenja ili dugoročnog zakupa.

### 3.3.2. Faza posle 2000. godine do danas

Nakon demokratskih promena 2000. godine, nastupio je postsocijalistički razvojni kontekst, u kome se novi institucionalni okvir kreira na neoliberalnom kapitalističkom sistemu. Od 2003. godine zakonodavstvo o građevinskom zemljištu pripaja se prostorno-urbanističkom zakonodavstvu, tj. izvršeno je mehaničko objedinjavanje pravnih materija prostornog i urbanističkog planiranja, građevinskog zemljišta i izgradnje objekata u jedan zakon (Zakon o planiranju i izgradnji sa 25 podzakonskih akata). Sprovedena je izmena sistema raspolaganja zemljišta od strane opština i gradova – dozvoljena je privatna svojina na ostalom građevinskom zemljištu, mimo tada važećeg Ustava iz 1990. godine (Tabela 4). Ustav iz 2006. je omogućio da građevinsko zemljište može biti i u privatnoj svojini. Zakon je omogućio prodaju i prenos prava korišćenja neizgrađenog zemljišta. Uvedeno je pravo dugoročnog zakupa državnog zemljišta na 99 godina umesto trajnog prava korišćenja zemljišta.

Novi zakon o planiranju i izgradnji donet je 2009, sa izmenama i dopunama (od 2010 do 2015. godine). Novi Prostorni plan Republike Srbije donet je 2010. godine. Takođe, do 2016. godine usvojeni su svi regionalni prostorni planovi, i većina njihovih programa implementacije. Prema Zakonu o planiranju i izgradnji, građevinsko zemljište može biti u svim oblicima svojine, u prometu je (kao i građevinsko zemljište u javnoj svojini). Značajnu ulogu u donošenju čestih izmena i dopuna zakona ima nastojanje države da stvori urbanističko i drugo zakonodavstvo koje će investitorima omogućiti subvencionisanje u domenu građevinskog zemljišta, brz i efikasan pristup jeftinim i atraktivnim lokacijama, kao i brzo dobijanje građevinske dozvole. Regulacija građevinskog zemljišta pretrpela je najveće izmene, a praksa je pokazala da je u tom segmentu bilo i najviše poteškoća. Zakonom koji nije *sui generis* za privatizaciju građevinskog

Tabela 4. Lokalno upravljanje, politika građevinskog zemljišta i urbanističko planiranje u Srbiji, i Beogradu (postsocijalistički kontekst)

| Period  | Vrsta lokalnog upravljanja  | Ključna regulativa u politici građevinskog zemljišta   | Ključna regulativa i urbanistički planovi  |
|---|---|--|--|
| Slom SFRJ i socijalističkog sistema (1990–2000) | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Raspad SFRJ nakon sukoba devedesetih doveo do formiranja novih država</li> <li>•Ustav Srbije (1990)</li> <li>•Opštine, gradovi i Grad Beograd</li> </ul>                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Zakon o građevinskom zemljištu (1990-1994)</li> <li>•Zakon o katastru i upisu prava na nepokretnosti (1992)</li> <li>•Zakon o građevinskom zemljištu (1995): građevinsko zemljište može biti javno, privatno ili državno, sa pravom korišćenja ili dugoročnim zakupom</li> <li>•Zakon o eksproprijaciji (1995)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Zakon o planiranju i uređenju prostora (1995-1998)</li> <li>•Zakon o izgradnji objekata (1995, 1996)</li> <li>•Zakon o prostornom planu Republike Srbije (1996)</li> <li>•Izmene GUP Beograda (1999): reguliše nadziđivanje zgrada</li> <li>•Započet „investitorski urbanizam” u srpskim gradovima</li> <li>•Kiosci zauzeli javni prostor gradova</li> </ul>   |
| Od 2000. do danas                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Novi institucionalni okvir zasnovan na kapitalističkom sistemu neoliberalnog diskursa</li> <li>•Opštine, gradovi i Grad Beograd</li> <li>•Od 2006. do 2014.- gradske opštine</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Zakon o eksproprijaciji (2001, 2009, 2013)</li> <li>•Zakon o planiranju i izgradnji (ZPI) dozvoljava privatnu svojinu na građevinskom zemljištu</li> <li>•Radikalne promene sistema prometa zemljišta preko opština i gradova</li> <li>•Prodaja i transfer prava korišćenja neizgrađenog zemljišta</li> <li>•ZPI (2009) reguliše konverziju prava korišćenja građevinskog zemljišta u pravo vlasništva, bez naknade i sa naknadom</li> <li>•Uvođenje prava zakupa državnog zemljišta na 99 godina</li> <li>•Građevinsko zemljište u svim oblicima vlasništva, i na tržištu</li> <li>•Uvođenje urbane komasacije građevinskog zemljišta Zakonom o planiranju i izgradnji (2011)</li> <li>•Uredba o uslovima i postupku otuđenja ili davanja u zakup građevinskog zemljišta u javnoj svojini RS po ceni manjoj od tržišne ili bez naknade (2011, 2012, 2015)</li> <li>•Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju (2011)</li> <li>•Zakon o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu (2015)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Zakon o izgradnji objekata (2001)</li> <li>•Izmene GUP Beograda (2002), K. Kostić</li> <li>•Zakon o planiranju i izgradnji (2003, 2006), uz <i>ex-post</i> javni uvid</li> <li>•Odluka o privremenim pravilima i uslovima za građevinsku dozvolu i upotrebnu dozvolu objekata izgrađenih ili rekonstruisanih bez građevinske dozvole do 13.05.2003. (2003)</li> <li>•Generalni plan Beograda (2003) V. Macura, Izmene i dopune (2005, 2006, 2007)</li> <li>•Zakon o planiranju i izgradnji (2009, 2010, 2011, 2012, 2013)</li> <li>•Generalni plan Beograda 2021. (2009, 2014)</li> <li>•Zakon o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji (2014), sa uvođenjem ranog javnog uvida</li> <li>•GUP Beograda (2016)</li> <li>•„Investorski urbanizam” u gradovima Srbije</li> <li>•Bespravna izgradnja</li> </ul> |

zemljišta, posebno pre restitucije (Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju, 2011), reguliše se konverzija prava korišćenja nacionalizovanog izgrađenog zemljišta u pravo svojine, bez naknade i sa naknadom (Nedović-Budić et al., 2012). Fizičkim licima i pravnim licima čiji je osnivač država, pokrajina i opština, omogućava se konverzija prava korišćenja gradskog građevinskog zemljišta u pravo javne svojine, bez naknade. Licima koja imaju pravo zakupa na ostalom građevinskom zemljištu u državnoj svojini omogućava se da ostanu zakupci. Predviđa se da na građevinskom zemljištu u državnoj svojini, na kome su nosioci prava korišćenja privredna društva, koja su u ovaj status dospeli privatizacijom preduzeća ili u procesu stečaja, pravo korišćenja može da se konvertuje u pravo svojine uz nadoknadu tržišne vrednosti tog zemljišta, umanjenoj za trošak njegovog pribavljanja, pri čemu Vlada Srbije propisuje utvrđivanje nadoknade po osnovu konverzije<sup>16</sup>. Problemi u primeni zakona indikuju da za kodifikaciju tri pravne materije još nisu bili stvoreni potrebni uslovi. Odredbe zakona o konverziji građevinskog zemljišta uz plaćanje nadoknade, osporene su odlukom Ustavnog suda i stavljene van snage (2013). Pravo svojine na građevinskom zemljištu u javnoj svojini ima Republika Srbija, pokrajina i jedinica lokalne samouprave. Uvođenjem katastra nepokretnosti (zakonima iz 1992. i 2009. godine) prestaju da važe zemljišne knjige i drugi sistemi javne evidencije nepokretnosti.

Izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji (2011), uvedena je urbana komasacija. Donošenjem Izmena i dopuna zakona o planiranju i izgradnji (2014. i 2015. godine) isključene su sporne odredbe o konverziji prava korišćenja građevinskog zemljišta u pravo vlasništva, uz nadoknadu, i za ovu oblast predviđeno je donošenje posebnog zakona. Zakon o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu donet je 2015. Sve građevinsko zemljište u javnoj svojini može biti predmet postupka konverzije, osim ako nije određeno za javnu upotrebu ili ako je predmet zahteva za restituciju. Zakon predviđa konverziju javnog zakupa zemljišta u pravo svojine.

Donošenje odluke o otuđivanju ili zakupu javnog građevinskog zemljišta (o prodaji ili besplatnom dodeljivanju u zakup ili vlasništvo nekom investitoru) za svaku građevinsku parcelu na području gradova je u nadležnosti opštine uz saglasnost Vlade<sup>17</sup>. Uredba kojom se reguliše besplatno otuđenje javnog građevinskog zemljišta i/ili njegovo besplatno davanje u zakup je primer „planskog” decisionizma u PGZ (uz otvaranje mogućnosti za „otimanje” javnog

---

<sup>16</sup>Zakon o planiranju i izgradnji omogućava korisnicima građevinskog zemljišta pretvaranje njihovih prava korišćenja i prava zakupa u pravo svojine na zemljištu. Zakon je omogućio poklanjanje zemljišta privatizovanim preduzećima, čime se zatvara krug korupcije i zloupotreba koje su pratile privatizaciju.

<sup>17</sup>Tj. tenderske komisije na čelu sa ministrom, i Republičke direkcije za imovinu Republike Srbije.

građevinskog zemljišta i dekontekstualizaciju zemljišnog kapitala). Tako je ostvareno nekoliko SDI i velikih projekata u gradovima Srbije.

#### 4. POSTOJEĆI RAZVOJ POLITIKE GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA U SRBIJI

Tržište građevinskog zemljišta u Srbiji je nedovoljno razvijeno, nedostaju neki regulatorni mehanizmi i institucije, i odgovarajući modeli finansiranja (Zeković 2008). Primer nezavršenih reformi u Srbiji ukazuje na izazove PGZ u post-socijalističkoj tranziciji.

Sistem i praksa ULP i urbanističkog planiranja ne mogu da se nose sa izazovima ključnih kontekstualnih faktora, viz., tranzicioni procesi, globalna ekonomska i finansijska kriza, rast neizvesnosti i rizika, politika privlačenja direktnih stranih investicija. To je doprinelo širenju „balona nekretnina”, rasta stambenih područja, i intenzivnom urbanom širenju, što se ogleda kroz masovnu bespravnu izgradnju u Srbiji (ukupno 2,05 miliona objekata, od čega je njih 266.655 u Beogradu). Karakteristike PGZ i kašnjenje reforme upravljanja gradskim zemljištem (*periculum in mora*) ukazuju na kompleksnost preoblikovanja institucionalnog okvira u uslovima ekonomskih i drugih neizvesnosti tranzicije. Postojeći okvir PGZ ne uključuje potrebne regulatorne promene, primenu novih tržišnih, finansijskih i planskih instrumenata, oporezivanje uvećane vrednosti građevinskog zemljišta, iako je dobro upravljanje zemljištem od vitalnog značaja za razvoj grada i unapređenje urbanističkog planiranja.

Upravljanje građevinskim zemljištem odvija se u odsustvu stvarnog i stratifikovanog tržišta zemljišta, tržišnih institucija i mehanizama, uz relativno komplikovane administrativne procedure. U postsocijalističkom periodu nije znatnije promenjen način finansiranja i instrumenti građevinskog zemljišta. Prema podacima Svetske banke (2004), cene građevinskog zemljišta u Srbiji bile su ekstremno visoke (čak do 1.000 puta veće u poređenju sa cenom poljoprivrednog zemljišta). Zbog značajnog smanjenja investicija, posebno nakon nastanka globalne krize, smanjeni su lokalni javni budžetski prihodi po osnovu naknada za zemljište. Ovo smanjenje prihoda, uz potrebe finansiranja nove kapitalne infrastrukture i uređenja građevinskog zemljišta, uslovilo je porast kreditne zaduženosti lokalnih samouprava (od 2007. godine). Nedostatak oporezivanja ili zahvatanja uvećane vrednosti građevinskog zemljišta (kao posledice društvenih ulaganja) je jedan od izazova krize lokalnih javnih finansija.

Sa stanovišta komunalnog opremanja građevinskog zemljišta u gradovima Srbije, može se proceniti da postoje različiti izazovi za prevazilaženje neefikasnosti postojećih rešenja, kao što su: uticaj globalne krize i kolapsa tržišta nekretnina; kašnjenje u reformi lokalnih javnih komunalnih preduzeća; slaba usklađenost sa politikama i instrumentima građevinskog zemljišta; visoka očekivanja od

evropskih fondova u pogledu finansiranja urbane infrastrukture; neizvesnost u programiranju instrumenata PGZ zbog nepredvidive dinamike realizacije investicija.

Država je ozbiljno umešana u određivanje „tržišne” cene naknade za konverziju prava korišćenja zemljišta u pravo vlasništva nad zemljištem. Od 2009. godine do maja 2013. godine, Vlada je preko Ministarstva finansija i Poreske uprave, odnosno veštaka, uvrđivala „tržišnu vrednost zemljišta” i umanjenje njegove cene, donošenjem nekoliko uredbi. U postupku konverzije prava korišćenja građevinskog zemljišta u vlasništvo (uz plaćanje naknade), tržišna cena građevinskog zemljišta određuje se Zakonom o konverziji (2015), podzakonskim aktom Vlade, i na osnovu opšteg akta lokalne samouprave (prema urbanističkim zonama).

Zakon o planiranju i izgradnji predviđa da opštinske komisije treba da odrede približnu vrednost nepokretnosti (na osnovu podataka iz evidencije cena u kupoprodajnim ugovorima, preuzetih iz sudskih registara). Evidentno je odsustvo primene transparentnih i efikasnih pristupa i metoda procene vrednosti građevinskog zemljišta i procene nepokretnosti, već se od maja 2013. godine primenjuje masovna procena vrednosti nepokretnosti. Drugim rečima, nedostaje transparentnost i stabilnost na tržištu nekretnina i tržištu građevinskog zemljišta, kao i nedostatak ustanovljenih pristupa, pravnih i ekonomskih principa, kriterijumima, metoda, institucija i instrumenata za vrednovanje imovine u skladu sa pouzdanim tržišnim i planskim podacima o vrednosti nepokretnosti (Zeković & Maričić, 2016)<sup>18</sup>. Regulacija građevinskog zemljišta u Srbiji ukazuje na pravni okvir i upravljanje koje podržava više administrativni pristup nego tržišni i planski (Tabela 5).

Grad Beograd obuhvata 3.224 km<sup>2</sup> sa 1.572.000 stanovnika, 567.862 radnika (2015), i 266.655 nezakonito izgrađenih objekata u 2017. godini. Prema podacima Republičkog geodetskog zavoda površina građevinskog zemljišta u Beogradu je 111.260,72 ha ili 1.112,6 km<sup>2</sup> u 2013. (Slika 4). U skladu sa Odlukom Grada Beograda (2015) na gradskom podroccju Beograda ima 9 zona (Slika 5).

Glavni cilj GUP Beograda (2016) je transformacija sistema urbanističkog planiranja u skladu sa tržišno-zasnovanim društveno-ekonomskim, političkim,

---

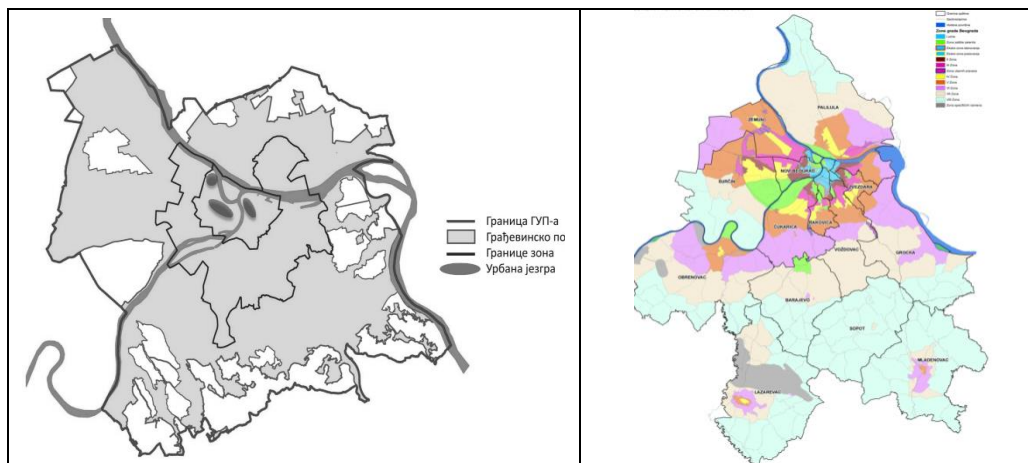
<sup>18</sup>U oblasti procene vrednosti građevinskog zemljišta, prisutni su problemi, kao što su: 1) nedostatak stručnog kadra i institucija, kao i nedostatak koordinacije u institucionalnoj saradnji; 2) slaba dostupnost sistema podataka o javnoj svojini, vrednovanju javne imovine; 3) odsustvo javno dostupnih opštih podataka o ukupnom, javnom i privatnom građevinskom zemljištu, izgrađenom i neizgrađenom zemljištu na opštinskom ili gradskom nivou.

institucionalnim i organizacionim promenama<sup>19</sup>. Strateški cilj upravljanja zemljištem je uspostavljanje novog modela upravljanja, zasnovanog na tržišnim principima i na korekciji tržišne nesavršenosti, uz podršku javnog interesa. Predviđena je urbana obnova, paralelno sa povećavanjem izgrađenog građevinskog zemljišta za 50%.

Tabela 5. Principi i indikatori politike građevinskog zemljišta u gradovima Srbije

|  | <b>Postojeće stanje</b>   | <b>Potrebne promene</b>  |
|--|---|--|
| 1. Nivo legitimnosti                                       | Nizak/ograničen   | Visoka legitimizacija  |
| 2. Zastupljenost individualnih interesa                    | Ograničen i selektovan  | Ka širem krugu   |
| 3. Zastupljenost opšteg javnog interesa                    | Ograničen   | Poboljšanje javnog interesa i ciljeva, paralelno sa boljim balansom pojedinačnih (privatnih) i zajedničkih (javnih) interesa   |
| 4. Informaciona osnova                                     | Nedostatak evidencija o zemljištu (katastra); tradicionalna, zastarela znanja; itd.   | Inoviranje i uspostavljanje katastra, evidencije vlasničkih prava i nepokretnosti; veza sa fiskalnim i finansijskim registrima; unošenje novih znanja i iskustava; i dr.   |
| 5. Osnovna razvojna paradigma                              | Održivi razvoj (deklarativno); netržišni administrativni sistem; pravna nesigurnost investitora   | Tržišni pristup, mehanizmi i instrumenti, dopunjen planskim urbanističkim korektivima "planning-cum-market/ market-cum-planning"; rigoroznije uvođenje principa održivog razvoja u planiranju zemljišta; ustanovljavanje pravne sigurnosti; itd. |
| 6. Evaluacija zemljišta                                    | Neznatna, parcijalna, Fragmentarna  | Uvođenje složenije i rigoroznije evaluacije korišćenja zemljišta   |
| 7. Uticaj struktura moći                                   | Znatno, uz podršku spekulacije, manipulacije, korupcije, monopola, „otimanja“, i sl.  | Transparentniji, otvoren i demokratski proces odlučivanja  |
| 8. Mehanizmi kontrole                                      | Neefikasno upravljanje, paralelno sa neefikasnim tržištem; planske komisije; masovna bespravna izgradnja; kapitalizacija zemljišne rente bez kontrole; itd. | Uvođenje i implementacija razvoja instrumenata kontrole, mehanizama i institucija civilnog društva; koordinacija aktera u raznim oblastima; itd.   |
| 9. Razvoj otvorenog društva i institucija civilnog sektora | Nerazvijen i rudimentaran   | Potpuno razvijen institucionalni okvir i prakse civilnog društva, i bolje obrazovanje za civilno društvo   |

<sup>19</sup>Direktan uticaj tržišta i investitorskih interesa vidljiv je na primerima dva planirana urbana mega-projekta: 1) Luka Beograd, predložena GUP-om Beograda (2006), i 2) "Beograd na vodi" projekat (2014).



Izvor: (GUP Beograda, 2016)

## 5. ZAKLJUČNE OCENE I PREPORUKE ZA USKLAĐIVANJE I INOVIRANJE POLITIKE GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA I POLITIKU URBANOG RAZVOJA

Postojeći sistem i praksa upravljanja gradskim zemljištem u Srbiji nisu usklađeni sa glavnim tokovima tranzicionih reformi i promena u post-socijalističkom periodu. Veliki broj osnovnih, konceptualnih problema još nije rešen. Njihova predvidiva institucionalizacija će uticati na realizaciju održivog urbanog razvoja i politiku građevinskog zemljišta. Zaključuje se da pravni okvir stimuliše neefikasno i neproaktivno korišćenje zemljišnih resursa u Srbiji i Beogradu.

Kratkoročni izgledi za budućnost ukazuju na potrebu za alternativnim, prilagođenim ili komplementarnim pristupom u odnosu na postojeću „komandnu i kontrolnu” regulaciju gradskog građevinskog zemljišta (Zeković et al., 2015). U budućnosti se može očekivati sledeće: 1) dalji razvoj propisa o urbanističkom i prostornom planiranju, i njihova koordinacija sa propisima o instrumentima građevinskog zemljišta i upravljanju građevinskim zemljištem<sup>20</sup>; 2) usklađivanje razvoja instrumenata politike građevinskog zemljišta sa reformom lokalnih javnih komunalnih preduzeća i procesom privatizacije ovih preduzeća; 3) uspostavljanje novih fiskalnih i parafiskalnih instrumenata<sup>21</sup>; 4) inovacije baze podataka o gradskom/građevinskom zemljištu; 5) način usklađivanja i artikulisanja

<sup>20</sup>1) Srednjoročni program uređenja građevinskog zemljišta, 2) Srednjoročni program razvoja opštinskih komunalnih delatnosti/komunalne privrede u skladu sa programima javnih komunalnih preduzeća i infrastrukturnim projektima, 3) Srednjoročna projekcija lokalnih budžeta.

<sup>21</sup>Npr. uvođenje poreza na uvećanu vrednost zemljišta, transformacija doprinosa za uređenje građevinskog zemljišta u „naknadu za infrastrukturu”, itd.



upravljanja građevinskim zemljištem (reparcelacija, urbana komasacija) sa urbanističkim rezoningom; 6) finansiranje infrastrukture i komunalnog opremanja; 7) uvođenje novih principa, pristupa i metoda evaluacije u vrednovanje građevinskog zemljišta, kao i uvođenje instrumenata za izuzimanje uvećane vrednosti građevinskog zemljišta; 8) legalizacija masovne nezakonite i neformalne izgradnje u Srbiji (2,05 miliona nezakonitih objekata od ukupno 4,7 miliona objekata); i 9) potencijalno uvođenje *Internacionalnih smernica o urbanističkom i teritorijalnom planiranju* (UN-Habitat, 2015b) koje podržavaju povećanje javne svesti i mobilizaciju javnog mnjenja za sprečavanje nelegalnog i spekulativnog razvoja i izgradnje grada. Postoji potreba za podešavanjem sadašnje politike planiranja u odnosu na kontrolu gradskih instrumenata za planiranje, alata politike građevinskog zemljišta i instrumenata drugih politika. Politika građevinskog zemljišta uključuje uvođenje regulatornih mehanizama, restrukturiranje institucija, nove načine finansiranja zemljišta, i primenu tržišno-zasnovanih instrumenata zemljišne politike u urbanističkom planiranju.

Politika građevinskog zemljišta zasnovana na društvenoj solidarnosti, socijalnoj pravdi i prostornoj pravdi, kao i rezilijentni razvoj trebalo bi da doprinesu poboljšanju lokalnih kapaciteta za razvoj i implementaciju urbanih politika („zatvorenih” i „lokacijski-zasnovanih”), posebno u uslovima raznih izazova.

## 6. ZAHVALNOST

Rad je rezultat istraživanja u okviru naučnog projekta *Support to Process of Urban Development in Serbia* (SPUDS), finansiranog u okviru SCOPES programa Swiss National Science Foundation, i naučnih projekata br. 36036 i 47014, finansiranih od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

## 7. LITERATURA

- Baldwin, R., Cave, M. (1999) *Understanding regulation: Theory, strategy and practice*, New York: Oxford University Press.
- Banzhaf, E., Kabisch, S., Knapp, S., Rink, D, Wolff, M. (2017) Integrated research on land-use changes in the face of urban transformations - an analytic framework for further studies, *Land use policy*, 60, 403-407
- Begović, B. (1995) *Ekonomika urbanističkog planiranja*, Beograd: CES-MECON.
- Bockman, J. (2011) *Markets in the name of socialism: The left-wing origins of neoliberalism*, Stanford: Stanford University Press.
- Brenner, N. (1998) Global Cities Formation, and State Territorial Restructuring in Contemporary Europe, *Review of international political economy*, 5 (1), 1-37.
- Brenner, N. (1999) Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union, *Urban studies*, 36, 431–451.

- Brenner, N. (2004) *New State Spaces: Urban governance and rescaling of statehood*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Castells, M. (1972). *La Question urbaine*. Paris: Maspero.
- Cochrane, A. (2006) *Understanding urban policy: a critical introduction*, Oxford: Blackwell.
- Craig, P. (2006) *EU Administrative law*, London: Oxford University Press.
- Davy, B. (2014) Poly-rational property: rules for the many uses of land, *International journal of the commons*, 8 (2), 472–492.
- Enemark, S. (2005) Supporting capacity development for sustainable land administration infrastructures, *The Eighth United Nations regional cartographic conference for the Americas (UNRCCA)*, New York: United Nations Headquarters
- Gams, A. (1979) *Uvod u građansko pravo*, Beograd: Naučna knjiga.
- Van Gerven, W. (2008) About rules and principles, codification and legislation, harmonisation and convergence, and education in the area of Contract Law. In: Arnall, A. et al. (eds.) *Continuity and change in EU law*, London: Oxford University Press, 400–414.
- Goldman, M. (2015) Speculative urbanism and the making of the next world city, *International journal of urban and regional research*, 35 (3), 555–581.
- Gulin-Zrnić, V. (2009) *Novi Zagreb: Proizvodnja grada u drugoj polovici 20. stoljeća*, Zagreb: Naklada Jesenski i Turk, 57–58.
- Hann, C. (2007) A new double movement? Anthropological perspectives on property in the age of neoliberalism, *Socio-economic review*, 5 (2), 287–318.
- Hartmann, T., Needham, B. (eds.) (2012) *Planning by law and property rights reconsidered*, Farnham: Ashgate.
- Harvey, D. (2005) *A brief history of neoliberalism*, New York: Oxford University Press.
- Harvey, D. (2012) *Rebel cities: from the right to the city to the urban revolution*, London: Verso.
- Harvey, J., Jowsey, E. (2004) *Urban land economics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kirn, G. (2010) From the primacy of partisan politics to the post-Fordist tendency in Yugoslav self-management socialism, in Kirn G. (Ed.) *Post-Fordism and its discontents*, LULU, 76–80.
- Krstić, B. (1968) *Zbirka propisa iz oblasti urbanizma i prostornog uređenja*, Beograd: Službeni list.
- Knaap, G. (1998) The determinants of residential property values: implications for metropolitan planning, *Journal of planning literature*, 12 (3), 267–282.
- Lilić, S. (ed.) (2002) *Pravne teme*, Beograd: Magna Agenda.
- Lefebvre, H. (1970) *La Révolution Urbaine*, Paris: Gallimard.
- Milosavljević, B. (2015) *Dva veka lokalne samouprave u Srbiji: razvoj zakonodavstva 1804-2014*, Beograd: SKGO.
- Mirić, S., Vujović K., Janić M. (1995) *Komentar Zakona o građevinskom zemljištu*, Beograd: Nomos.

- Müller, H., Wehrmann, B., Čolić, R., Fürst, A., Begović, B., Jochheim-Wirtz, C., Božić, B., Ferenčak, M., Zeković, S. (2015) *Strengthening of local land management in Serbia. Module 1: Urban land management* (Ed. H.Müller), Belgrade: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH, AMBERO, Republic of Serbia Ministry of construction, transport and infrastructure, 12–14.
- Nedović-Budić, Z., Zeković, S., Vujošević, M. (2012) Land privatization and management in Serbia–policy in limbo, *Journal of architecture and planning research*, 29 (4), 306–317.
- Pajović, D.(1987) *Zakonodavstvo urbanizma, arhitekture, baštine, čovjekove sredine, prostornog uređenja*, Beograd: Naučna knjiga.
- Pajović, D. (2005) *Pregled urbanističkog zakonodavstva*, Novi Sad: Udruženje urbanista Srbije.
- Petovar, K. (2010) Grad bez građana – tako se gradi(lo) u Beogradu i Srbiji, *Republika*, 484-485.
- Petrovic, M. (2001) Postsocialist housing policy transformation in Yugoslavia and Belgrade, *European Journal of Housing Policy*, 1(2), 211-231.
- Purcell, M. (2002) Excavating Lefebvre: The right to the city and its urban politics of the inhabitant, *GeoJournal* 58, 99–108.
- Salet, W. (2001) *Metropolitan governance and spatial planning*, London-New York: Spon Press.
- Salet, W., de Vries J. (2013) *The innovative potential of contextualising legal norms in processes of urban governance: The case of sustainable area development*. CONTEXT Report 1. AISSR programme group Urban planning, Amsterdam.
- Sassen, S. (2008) *Territory, authority, rights: from medieval to global assemblages*. Princeton: Princeton University Press.
- Simmie, J.M., Hale, D.J. (2007) Urban self-management in Yugoslavia, *Regional studies*, 12 (6), 701-712.
- Stahl, K. (2013) Reliance in land use law, *Brigham young university law review*, 4, 949-1020.
- Scott, A., Storper, M. (2015) Nature of cities: the scope and limits of urban theory, *International journal of urban and regional research* 39 (1), 1-15.
- Steel, G., van Noorloos, F., Klaufus, C. (2017) The urban land debate in the global South: New avenues for research, *Geoforum*, 83, 133–141.
- Stiglitz, J.E. (1999) Whither reform? Ten years of the transition. Annual World Bank Conference on Development and Economics, Washington, D.C.: World Bank.
- Van den Dool, L., Hendriks, F., Gianoli, A., Schaap, L. (2015) *The quest for good urban governance- theoretical reflections and international practices*, Wiesbaden: Springer.
- Vujosevic, M., Nedovic-Budic, Z. (2006) Planning and societal context — the case of Belgrade. In S. Tsenkova and Z. Nedovic-Budic (Eds.), *Urban mosaic of post-socialist Europe: space, institutions and policy*, Heidelberg: Springer, 275-293.

- Vujošević, M., Zeković, S., Maričić, T. (2012) Post-socialist transition in Serbia and its unsustainable path, *European planning studies*, 20 (10), 1707-1727.
- Zeković, S. (2008) Evaluation of the current urban land system in Serbia, *Spatium*, 17/18, 55–60.
- Zeković, S., Vujošević, M., Maričić, T. (2015) Spatial regularization, planning instruments and urban land market in a post-socialist society: the case of Belgrade, *Habitat International*, 48, 65–78.
- Zeković, S., Maričić, T., Cvetinović, M. (2016) Transformation of housing policy in a post-socialist city: the example of Belgrade. In J.Sidoli, M.Vols, and M.Kiehl (eds.) *Regulating the city: contemporary urban housing law*. Den Haag: Eleven publishing, 47–74.
- Zeković, S., Maričić, T. (2016) A historical prolegomenon of the legal framework and urban land policy in Serbia as a basis for urban development, *Spatium*, 36, 67–74.
- Zoomers, A., van Noorloos, F., Otsuki, K., Steel, G., Westen, G. (2017) The rush for land in an urbanizing world: from land grabbing toward developing safe, resilient, and sustainable cities and landscapes, *World Development*, 92, 242-252.
- Weber, M. (2014) *Grad*, Novi Sad: Mediterran publishing.
- UN-HABITAT (2015a) <http://unhabitat.org/land> (pristupljeno 2.5.2016).
- UN-HABITAT (2015b) <https://unhabitat.org/books/international-guidelines-on-urban-and-territorial-planning/> (pristupljeno 1.6.2016).
- Urban Planning Institute of Belgrade (2008) <http://www.urbel.com/> (pristupljeno 11.4. 2016).
- World Bank (2004) *Serbia investment climate assessment*. [http://siteresources.worldbank.org/EXTECAREGTOPKNOECO/Resources/IC\\_SerbiaDraft.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTECAREGTOPKNOECO/Resources/IC_SerbiaDraft.pdf) (pristupljeno 10.7.2017).

### **Dokumenti, zakoni i propisi:**

- Građevinski zakon (1931) „Službene novine Kraljevine Jugoslavije”, br. 133/1931.
- Zakon o agrarnoj reformi i kolonizaciji (1945) „Službeni glasnik Srbije”, br. 39/45.
- Uredba o upisu prava vlasništva na nepokretnostima u državnoj svojini (1947) „Službeni list FNRJ”, br. 64/47.
- Osnovna uredba o projektovanju i građenju (1948) „Službeni list FNRJ”, br. 46/48, 48/48.
- Osnovna uredba o generalnom urbanističkom planu (1949) „Službeni list FNRJ”, br. 68/1949.
- Zakon o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta (1958) „Službeni list FNRJ”, 52/58.
- Zakon o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera (1968) „Službeni list SFRJ”, br. 5/68.
- Zakon o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera (1968) „Službeni glasnik SRS”, br.31/68, 17/69, 29/69, 19/71, 16/72, 24/73, 39/74.

- Zakon o građevinskom zemljištu (1975, 1995) „Službeni glasnik SRS”, br.32/75, 20/79, 16/83,27/1986,3/90, 23/90, 53/93, 67/93, 48/94, 44/95.
- Zakon o urbanističkom i regionalnom prostornom planiranju (1961) „Službeni glasnik Narodne Republike Srbije”, br.47/61, i 30/65.
- Zakon o prestanku važenja Uredbe o generalnom urbanističkom planu (1964) „Službeni list FNRJ”, br.31/64.
- Zakon o planiranju i uređenju prostora i prostornom planu SR Srbije (1974) „Službeni glasnik SRS”, br.19/74, 27/85.
- Zakon o planiranju i uređenju prostora i naselja (1989) „Službeni glasnik SRS”, br.44/89.
- Zakon o planiranju i uređenju prostora (1995) „Službeni glasnik SRS”, br.44/95, 23/96, 16/97, 46/98.
- Zakon o prostornom planu Republike Srbije (1996, 2010) „Službeni glasnik SRS”, br.13/1996, 88/2010.
- Zakon o izgradnji objekata (1995, 2001) „Službeni glasnik RS”, br.44/95, 24/96, 43/2001.
- Zakon o planiranju i izgradnji (2003) „Službeni glasnik RS”, br.47/2003, 34/2006.
- Zakon o planiranju i izgradnji (2009) „Službeni glasnik RS”, br. 72/2009, 81/2009, 64/2010, 24/2011, 121/2012, 42/2013, 50/2013, 98/2013, 132/2014, 145/2014.
- Zakon o premeru i katastru i upisu prava na nepokretnostima(1992, 2009) „Službeni glasnik RS”, br.87/1992, 72/2009.
- Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju (2011) „Službeni glasnik RS”, br. 72/2011.
- Zakon o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu (2015) „Službeni glasnik RS”, br. 64/2015.
- Generalni urbanistički plan Beograda (2016) „Službeni list grada Beograda”, br. 11/2016.
- Odluka o određivanju zona na teritoriji Grada Beograda (2015) „Službeni list grada Beograda”, br. 81/2015.