6. EKONOMIKA GRADSKOG ZEMLJIŠTA

Ekonomika gradskog zemljišta je najzanimljivija oblast zemljišne ekonomike, već i zbog toga što je gradsko, komunalno opremljeno zemljište, daleko ređi i stoga neuporedivo skuplji resurs od običnog, komunalno neopremljenog zemljišta. I to čak i da je u pitanju ono najplodnije poljoprivredno zemljište koje je već i samo dovoljno redak resurs, što nalaže potrebu za njegovom racionalnom eksploatacijom. Naime, zavisno od nivoa razvijenosti poljoprivrede, i plodnosti zemljišta (mereno površinom/ps potrebnom za njegovu prehranu), gradsko zemljište obuhvata najviše 5% poljoprivredne, i 1% ukupne teritorije neke zemlje.

Pored komunalne opremljenosti, koja gradskom zemljištu već bar desetak puta podiže cenu u odnosu na komunalno neopremljeno zemljište, bitne su i *velika gustina i koncentracija aktivnosti u gradu* koje omogućavaju i širok izbor namena pojedine lokacije. Tako izbor najbolje namene za svaku lokaciju, kao i njihova optimalna kombinacija u čitavoj gradskoj četvrti, nude još daleko efikasnije iskorišćenje gradske parcele, što je ključni zadatak gazdovanja gradskim zemljištem. Otuda cena 1 m² gradskog zemljišta može i preko hiljadu puta premašiti cenu 1m² najboljeg poljoprivrednog zemljišta u okolini. A to podstiče grozničave špekulacije na tržištu nekretnina kojima se nastoji da se što veći obim ovih gradskih PEE - privatizuje.

Zato često dolazi do raskoraka između pojedinačnih i gradskih interesa, čije usaglašavanje je osnovni zadatak zemljišne politike u kapitalističkim zemljama. S druge strane, u socijalističkim zemljama koje nemaju tržište nekretnina, osnovni je problem optimalno iskorišćenje svake lokacije u čitavom fondu gradskog zemljišta. Najzad, iskustva iz ova dva modela privređivanja daju nam i osnovu za poređenje sa našom zemljišnom politikom.

6.1. NAČELA RACIONALNOG GAZDOVANJA GRADSKIM ZEMLJIŠTEM

Pošto smo, u najkraćem, upoznali načela prostorne ekonomije koja je tretirala probleme optimalne alokacije *između* različitih tačaka u HMG, valja uočiti još i probleme izbora lokacije *unutar* jednog grada. Otuda će se i ovde pojaviti problemi na mikro nivou - izbor najbolje lokacije za datu aktivnost (na strani tražnje), i najbolje namene za datu lokaciju (na strani ponude). Takav zbir optimalnih rešenja na mikro nivou - ne mora, pri tom, dati i optimalno rešenje na makro nivou, gde se radi o izboru što bolje kombinacije namena u čitavom raspoloživom fondu gradskog zemljišta.

Zato tražnja za ovim retkim resursom određuje njegovu cenu i namenu, u nadmetanju (za)kupaca da u što većoj meri prisvoje pogodnosti neke lokacije. I to bilo da samo uživaju u njima (kao u stanovanju), bilo da ih i unovče u vidu ekstraprofita (kod

poslovnih objekata).

Na strani ponude, opet, vlasnik nastoji da što bolje iskoristi svoju parcelu. Zato mu je u interesu što veće podizanje njenog kvaliteta, kao i atraktivnosti čitave lokacije i ukupnog gradskog zemljišnog fonda, pošto mu to omogućuje i višu cenu zemljišta ili zakupa. No, tu se otvara delikatno pitanje oko raspodele tako uvećane gradske rente, između vlasnika zemljišta i svih ostalih aktera (a pre svega komunalnih organizacija i zemljišnih uprava) koji doprinose povećanju stvorenih pogodnosti lokacije.

6.1.1. Optimalno korišćenje pojedinačnih lokacija

Da bi se od običnog zemljišta u gradskom ataru – kao "sirovine", dobilo gradsko zemljište kao - "finalni proizvod", potrebno je podvrgnuti ga svojevrsnoj "doradi", što konačnom proizvodu i daje neuporedivo višu cenu i čini ga tako retkim i dragocenim resursom za većinu privrednih aktivnosti. Stoga, možemo reći da gazdovanje gradskim zemljištem obuhvata 4 osnovne grupe aktivnosti u takvoj preradi i doradi zemljišta na gradskim lokacijama: 1) regulisanje imovinsko-pravnih odnosa nad datom parcelom, 2) rušenje zatečenih objekata i fizička korekcija tla, 3) komunalno opremanje i, 4) upravljanje komunalno opremljenim gradskim zemljištem.

(1) ***Regulisanje imovinsko-pravnih odnosa*** u korišćenju neke parcele obavlja se: aktom *kupoprodaje* na tržištu nekretnina, koja se registruje u odgovarajućim katastrima; *izdavanjem* zemljišta u zakup, sa klasičnim sporom zemljovlasnika i zakupca oko visine i dužine zakupa; *nacionalizacijom*, uz odgovarajuće obeštećenje pređašnjeg vlasnika.

(2) Kad se raščiste pitanja svojine nad zemljištem (vezana za pravo njegovog korišćenja), na red prvo dolazi ***rušenje zatečenih objekata***, odvoz materijala i sl. Posle toga počinje "dorada" u vidu fizičkih korekcija zemljišta (nivelisanje, nasipanje, asanacija, drenaža, podziđivanje klizišta i sl.), kako bi se teren pripremio za nove namene.

U većini slučajeva, ove dodatne investicije u korigovanje fizičkih karakteristika tla nisu toliko značajne u odnosu na investicije u podizanje objekta na takvoj parceli. Međutim, u slučaju klizišta ili močvarnih terena, ovi troškovi mogu biti toliki da se odustaje od bilo kakve komercijalne eksploatacije takvih terena.

(3) Dalju doradu ovako korigovanog zemljišta predstavlja njegovo ***komunalno opremanje*** što, po pravilu, zahteva znatno veća sredstva. A takvo komunalno opremljeno zemljište predstavlja "poluproizvod" koji je već postao bar desetak puta skuplji od najplodnijeg poljoprivrednog zemljišta u okolini. Razlog tome je, pored troškova opremanja, što ono predstavlja preduslov za odvijanje svih gradskih aktivnosti i time omogućava daleko širi izbor namena u korišćenju ovog, sada već zasigurno gradskog, zemljišta.

(4)Upravljanje komunalno uređenim gradskim zemljištem podrazumeva ***izbor najpogodnije namene za datu parcelu***, izgradnju odgovarajućeg objekta i uređenje njegove okoline. I tek tada možemo govoriti o gradskom zemljištu kao "finalnom proizvodu", koji je još znatno skuplji od navedenog, komunalno opremljenog "poluproizvoda".

Naravno, i među gotovim proizvodima ima razlike, pa oni uspeliji i ređi, imaju još višu cenu od onih koji su "slabo dizajnirani". Pri tom, na cenu ovog finalnog proizvoda ne utiče samo "kvalitet dorade" date parcele, već i ***zbir tzv. komšijskih eksternalija***, odnosno atraktivnost čitave okoline, te ***udaljenost od glavnih gradskih centara atraktivnosti***. Stoga, najvišu cenu imaju oni najređi "proizvodi" koji se nalaze na izuzetno povoljnim lokacijama, sa najvećim pogodnostima po njihove korisnike. Zato njihova cena, pored troškova celokupne "dorade", obuhvata i ukupni saldo gradskih eksternalija neposredne okoline.

Otuda razlika u ceni između parcela na najpovoljnijim, i onih na najmanje povoljnim lokacijama (na periferiji), u najvećim gradovima može dostići i odnos od 100:1! Zbog toga izbor najpogodnije (optimalne) namene neke parcele, koja će doneti i najvišu rentu, postaje osnov krupnih zemljišnih špekulacija. Ali istovremeno i predmet teorijskih izučavanja koja na osnovu delovanja tržišta nekretnina izvlače zaključke o principima lociranja gradskih aktivnosti.

Na osnovu ključnih faktora lokacije, kao što su transportni troškovi i frekvencija potencijalnih kupaca (što je i osnov za procenu razmera potencijalnog tržišta za datu vrstu usluga) empirijski je potvrđeno ono što je i golim okom vidljivo. A to je da su najveće pogodnosti za većinu poslovnih aktivnosti u strogom centru grada. Stoga je za njima i najveća tražnja i, posledično, za njihovo korišćenje se plaća najviša renta.[1]

Otuda *visina gradske rente* predstavlja ključnog regulatora rasporeda gradskih aktivnosti koje se međusobno nadmeću za korišćenje što povoljnijih lokacija. I u skladu sa pravilima opšte teorije lokacije pokazalo se da se i ovde formiraju nekakve izotroškovne krive indiferencije ("izorentni" krugovi), koje omeđuju koncentrične zone lokacija približno jednakih pogodnosti. Ove zone su sve šire što su više udaljene od centra, korelirajući sa opadanjem gustine naseljenosti. Pri tome se smatra da važi pravilo po kome visina rente opada sa kvadratom udaljenosti od centralnih, najatraktivnijih tačaka u gradu.[2]

---

[1] Za klasične radove u teoriji unutargradske lokacije, smatraju se H. Hotelling (29),"Stability in Competition", Economic Journal, March 1929, str.41-57. E.W.Burgess (25),"The Growth of a City", - u navedenom zborniku (Park, Burgess, McKenzie, eds.,"The City", str.47-62 i od novijih W. Alonso (65),"Location and Land Use", Harvard UP.

[2] v. W.Alonso (60),"A Theory of Urban Land Market", Papers and Proceedings of Regional Science Association, vol. VI, str. 149-57.

- Iz prethodnog sledi i zaključak da prostorno ekstenzivne grane i delatnosti (dakle one koje zahtevaju znatne površine) mogu računati samo sa najjeftinijim lokacijama, daleko na periferiji grada, ili čak izvan njegovih granica. To je najočitije kod ekstraktivnih grana privrede (a posebno poljoprivrede) kojima su, od pogodnosti tla kao podloge za gradnju gradskih objekata (locus standi), bitniji drugi kvaliteti zemljišta, te se i lociraju izvan gradskog atara.

Na toj listi prostorno zahtevnih grana, sledi teška industrija i, uopšte, veliki fabrički kompleksi koji su, doduše, na početku industrijske faze urbanizacije bili locirani blizu saobraćajnih terminala u samom centru grada. No, vremenom ih je konkurencija za najatraktivnijim lokacijama u centru izmeštala sve dalje na periferiju, ili čak u gradove nižeg ranga.

Industrija koja intenzivnije koristi prostor (objekti male privrede), zauzima lokacije nešto bliže jezgru grada, dok su uslužne delatnosti najnižeg ranga, vezanog za nivo mesne zajednice, ravnomerno raspoređene po teritoriji čitavog grada. Usluge nešto višeg ranga, lociraju se u sekundarne i tercijarne gradske subcentre (lokalne robne kuće, bankarske filijale i sl.), dok se one najvišeg gradskog, ili čak međugradskog ranga, nadmeću za lokacije u strogom poslovnom centru grada (Central Business District - CBD).

Ovim uslugama najvišeg ranga na centralnim lokacijama društvo mogu praviti još samo reprezentativna sedišta najkrupnijih i ekonomski najjačih preduzeća, te administrativne zgrade i kulturni objekti najvišeg ranga. Kao i istorijski spomenici i javne površine koji, uklopljeni u ambijentalne celine, predstavljaju već tradicionalni znak raspoznavanja jednog grada. Ostale, nekomercijalne aktivnosti nižeg ranga, rast gradske rente postupno potiskuje iz strogog centra grada na periferiju, što se, pre svega, odnosi na stanovanje i usluge proširenog stanovanja.

No, takmičenje u osvajanju najpovoljnijih lokacija odvija se kako između različitih vrsta usluga, tako i između aktera koji pružaju istu vrstu usluga, dok je konačan ishod, naravno, vezan za njihovu ekonomsku snagu i poslovnu računicu.

Tako se, u širem centralnom području, u društvu prodavnica ekskluzivne i skupocene robe (npr. juvelirskih i krznarskih radnji) i luksuznih zdanja banaka i osiguravajućih zavoda, mogu naći i trgovačke radnje koje prodaju jeftinu robu - nižeg ranga, ali koje računaju sa ekstremno velikim prometom. Mala površina lokala, veliki promet, brzo prilagođavanje modnim promenama i sezonskim varijacijama, jesu, uopšte, odlike najvećeg broja zakupaca ovih najskupljih lokacija.[3]

- Kad se na kraju sagleda rezultat ovih pojedinačnih nastojanja za pronalaženjem najbolje lokacije za datu aktivnost dobija se ekonomski vrlo logičan, ali ne nužno i društveno optimalan ishod. Zbir pojedinačnih optimuma ne daje nužno i ukupan gradski optimum jer tržište nekretnina ne vodi računa o dostizanju ukupnih društvenih ciljeva nekog grada. Zato je i potrebno takve ciljeve pretočiti u jasna ograničenja delovanju tržišnih sila, što je

---

[3] Detaljnije o tome v. u A.Evans (85),"Urban Economics", Blackwell, Oxford

zadatak gradske zemljišne politike i racionalnog gazdovanja celokupnim gradskim zemljišnim fondom.

6.1.2. Optimalno korišćenje ukupnog fonda gradskog zemljišta

a) Kao ***glavni nedostaci*** rasporeda gradskih aktivnosti ostvarenog na osnovu težnje za optimalnim iskorišćenjem pojedinačnih parcela, mogu se navesti:

-(1) ***Preteran rast zgrada u visinu***. Špekulativno nastojanje da se parcela gradskog zemljišta što bolje iskoristi vodi podizanju sve viših objekata, posebno na lokacijama sa najvećim pogodnostima, dakle u centru grada. Potera za što većim iznosom rente vodi preteranoj gustini izgrađenosti što donosi niz problema kao što su: smanjivanje slobodnih javnih površina, sve veće saobraćajno zagušenje, problem parkiranja automobila, smanjena osunčanost zgrada, pogoršan kvalitet vazduha i slično.

-(2) ***Neravnomeran raspored i tretman gradskih aktivnosti***. Preterana gustina izgrađenosti centra vodi širenju jednih na račun drugih aktivnosti, čime se odstupa od optimalnih normativa za svaku grupu aktivnosti. U tom nadmetanju za centralne lokacije, komercijalne aktivnosti potiskuju one nekomercijalne, usled čega dolazi do njihove preterane koncentracije u centru i do njihove proređenosti u ostalim delovima grada. Nekomercijalne aktivnosti, i posebno stanovanje, proteruju se tako sve dalje na periferiju, i u predgrađa, što sve više razdvaja mesto rada od mesta stanovanja, sa nepotrebnim rastom troškova, vremena i obima saobraćaja.

-(3) ***Preterano širenje gradske teritorije***. Rast grada u vis i izmeštanje nekomercijalnih aktivnosti sve dalje na periferiju, podstiče i špekulacije po obodu grada, što doprinosi njegovom neplanskom širenju, prekomernom smanjenju poljoprivrednog zemljišta, te nepotrebnom obaranju gustine naseljenosti. Sve to poskupljuje troškove komunalnog opremanja, a time i troškove ukupnog razvoja grada.

Centar tako postaje preskup zbog preterane, a periferija zbog premale gustine izgrađenosti. I ako promena strukture gradske privrede ne prati tempo porasta gradske rente, može doći do navedene fiskalne krize grada.

No, kada se tome doda i vremenska dimenzija iskorišćenosti celokupnog prostora, može se uočiti da je, u odnosu na optimalan raspored aktivnosti u vremenu, "gradski raspored časova" osetno skromniji i u centru, a pogotovo po jednonamenskim zonama na periferiji. Značaj takvog propusta lako je sagledati ako se podsetimo da se radi o najskupljem i najpogodnijem zemljištu, u čiju doradu su uložena ogromna sredstva.

-(4) ***Rušilački odnos prema istorijskom nasleđu***. Tržišni kriterijumi nemaju milosti prema nekadašnjim vrednostima i, ukoliko se istorijske znamenitosti ne izuzmu od dejstva tržišnih sila i ne stave pod zaštitu, potisnuće ih ne samo nove aktivnosti (kad se

još može govoriti o modernizaciji), već i novi, po pravilu, znatno viši objekti, bolje prilagođeni tim novim aktivnostima.

Obično je prvi na udaru *lokalni zbir inframarginalnih PEE* u kojem je očuvan i duh proteklih vremena neke ambijentalne celine. Jer kako je rečeno, tržišni kriterijumi, ukoliko to posebnim skupom pravila ne obezbedimo, ne vrednuju i ne registruju eksterne efekte.

-(5) ***Konfliktni rasporedi***. Tržišni mehanizam nema ugrađenih prepreka koje bi onemogućile smeštanje nekomplementarnih aktivnosti na istoj lokaciji. Usled toga, ne samo da se ne ostvaruje optimalan raspored, nego se, ne retko, ostvaruje takav raspored aktivnosti u kome preteže negativni saldo gradskih eksternalija, što "umrtvljuje" znatne delove grada čineći ih neprivlačnim.

Tipičan primer su stambena naselja uz fabričke komplekse koji su ekološki nepodesni, zatim stambene četvrti duž brzih saobraćajnica, ili zapuštene, nezdrave, ozloglašene četvrti, koje se obično nalaze po predgrađima.

b) Spisak nedostataka tržišnih rešenja nagoveštava i ***spisak korektivnih mera i načela*** o kojima treba voditi računa. O nekim merama, kao što su one protiv zemljišnih špekulacija, biće više reči kasnije, a o drugima je već bilo govora, pa ćemo ih ovde samo pomenuti:

- Tako je, npr., *prebrzo širenje gradske teritorije moguće usporiti* ako se aktiviranje poljoprivrednih površina za potrebe urbanizacije uskladi sa tempom napretka u poljoprivredi. Uz to poželjno je da se širenje grada, prevashodno, usmeri na manje plodne parcele i neplodne terene.

Zaštitu istorijskog jezgra grada neophodno je obezbediti njegovim potpunim izuzećem iz prometa nekretnina. Tretiranjem zatečenog rasporeda funkcija i objekata u toj četvrti kao konstante istorijska jezgra bi se izuzela iz promena namene zemljišta, koje bi bile moguće samo u "varijabilnom fondu" gradskog zemljišta, izvan ovog jezgra.

- *Ravnomeran raspored gradskih aktivnosti* u tom "varijabilnom delu" gradskog fonda zemljišta polazi, prvo, od optimalnih normativa koji se za svaku grupu aktivnosti dobijaju sravnjivanjem njihovog značaja za dati rang grada i bilansa raspoloživog tla.

Kada se dobije neka razumna proporcija između osnovnih grupa gradskih aktivnosti, njihov se ravnomerniji raspored (po čitavoj teritoriji grada) može obezbediti, pre svega, ograničavanjem koncentracije komercijalnih aktivnosti u centru grada. Tako se, opet u nekoj razumnoj proporciji, u centru grada može rezervisati (preemption) dovoljno prostora i za nekomercijalne aktivnosti, već prema preferencijama stanovništva ("članova gradskog kluba"). Istovremeno, merama zemljišne politike valja stimulisati što ravnomernije lociranje "prekobrojnih" komercijalnih aktivnosti izvan centralnog područja.

- Takav ravnomerniji raspored aktivnosti po čitavom gradu omogućio bi i bolji "gradski raspored časova", a time i veći stepen iskorišćenja čitave gradske teritorije *u vremenu*. Uz to, posebnu dopunu na tom planu mogu predstavljati programi višenamenskog korišćenja javnih prostora u vremenu

U tu svrhu pogodni su recepti modularnog urbanizma koji predviđaju "prekovremeno" korišćenje nedovoljno iskorišćenih gradskih prostora, obično posle isteka radnog vremena u toku dana, i preko vikenda. Tako se mogu koristiti pokretljivi montažni objekti za razne manifestacije i potrebe periodičnog karaktera (npr. *pokretne pijace* koje rade do podneva, posle čega se tezge uklanjaju a prostor očisti i polije vodom). Ili se organizuju izložbe slika preko vikenda, kulturne priredbe, daje prostor uličnim zabavljačima itd.

- Iskorišćavanje višenamenskog karaktera gradskog zemljišta na optimalan način, nadalje, zahteva da se na čitavoj teritoriji, prvo, eliminiše pojava konfliktnih rasporeda aktivnosti koji donose osetne NEE i *da se teži kreiranju što većeg obima PEE*.

Stoga se preporučuje ostvarivanje efekta ***kumulirane atraktivnosti*** (tj.PEE iste vrste), kada se u relativnoj blizini koncentrišu aktivnosti i posebno usluge iste vrste (npr, prodavnice iste vrste robe, reklamne ili putničke agencije, izdavačke kuće - u istoj četvrti, ili čak u istoj ulici). Povrh toga, preporučuje se i stvaranje efekta ***komplementarnosti*** (tj.PEE drugog stepena), kada se jedne pored drugih lociraju i raznovrsne aktivnosti koje se međusobno dopunjuju, čime se povećava broj motiva za dolazak potencijalnih mušterija u datu četvrt.

Na taj način se povećava atraktivnost čitave četvrti jer se u kratkom vremenskom intervalu može obaviti više poslova nego u drugim ulicama i četvrtima. Stoga, posebno u novije vreme, u većim gradovima niču trgovački centri i zastakljene ulice-galerije, gde su na malom prostoru koncentrisane prodavnice najrazličitije robe i svakovrsne agencije sa širokim rasponom usluga.

Ako ne najveći, a onda zasad svakako najegzotičniji i vrlo ilustrativan primer takvog trgovačkog centra, predstavlja "Zapadni mol Edmontona" braće Germezijan, koji ima 817 radnji! Pored radnji, da bi privukli potencijalne mušterije, vlasnici su izgradili i zoološki vrt, zabavno-rekreativni park sa hokejaškim igralištem, jezero prečnika 133 m, u kome se posetiocima pruža mogućnost da se "provozaju" u 4 podmornice oko kojih plivaju prave ajkule, zatim arboretum sa 544 vrste drveća i drugih "300 čuda". Stalni porast prometa, svedoči da su vlasnici veoma dobro shvatili efekt komplementarnosti tj. "vezanih atrakcija".

c) Primena ovih načela omogućava eliminisanje najkrupnijih nedostataka tržišne alokacije gradskof zemljšta. Stoga se postavlja pitanje karaktera zemljišne politike koja može biti *aktivnija* (sa opsežnim merama ex ante), ili gotovo *pasivna* (sa merama korekcije tek pošto se ispolje znatne negativne posledice očigledno nepovoljnog rasporeda aktivnosti).

O sprovođenju ovih načela i zaštiti ukupnih gradskih interesa brine nadležna uprava za gazdovanje gradskim zemljištem, koju možemo smatrati i za najkrupnijeg preduzimača. I to sa zadatkom da maksimizira ukupan obim pogodnosti uz minimalne ukupne troškove uređenja čitavog gradskog zemljišnog fonda.

6.2. UOPREDNI MODELI GAZDOVANJA GRADSKIM ZEMLJIŠTEM

Razlike između aktivne i pasivne zemljišne politike biće ilustrovane na modelima liberalnog i državnog kapitalizma.

6.2.1. Gazdovanje gradskim zemljištem u fazi liberalnog kapitalizma

1) **Pretpostavke modela**. Zemljišna politika liberalnog kapitalizma već po definiciji pretpostavlja odsustvo bilo kakvog uplitanja države i lokalne uprave u raspoređivanje gradskih aktivnosti. Ono je u potpunosti prepušteno delovanju tržišta nekretnina.

Zagovornici ovakvog modela smatraju da je privatna svojina nad gradskim zemljištem - superioran oblik svojine i otuda neophodan uslov njegove racionalne eksploatacije. Najzad, privatna svojina i tržište nekretnina omogućavaju *naplatu* prava korišćenja zemljišta u vidu diferencijalne gradske rente, ili njegovu *kupoprodaju* po tržišnim cenama.

Diferencijalna gradska renta podrazumeva i nek implicitne pretpostavke - da je gradsko zemljište *apsolutno* redak resurs, da postoje razlike u pogodnostima između lokacije, da su one izražene u razlikama u visini zakupa parcele i sl.

Ukoliko ove pretpostavke ne bi bile zadovoljene, racionalna eksploatacija gradskog zemljišta bi bila bespredmetna. Jer ako npr. zemljište ne bi bilo redak, dakle ograničen ekonomski resurs, već bi ga bilo u neograničenim količinama - ekonomisanje bi bilo suvišno. Ako bi svaka parcela imala jednake pogodnosti onda bi traganje za optimalnim rasporedom takođe bilo suvišno. A isti bi slučaj bio ako se te razlike ne bi i naplaćivale tj. odražavale na visinu zakupa.

2) **Funkcionisanje modela**. Tržišni mehanizam kroz promet nekretninama obezbeđuje upoređivanje pogodnosti lokacije i, sučeljavanjem ponude i tražnje, daje relativno najpreciznije procene apsolutne veličine takvih pogodnosti. A odatle, i procene razlika u pogodnostima između svih lokacija. Naplata diferencijalne gradske rente, zato po pretpostavkama modela, obezbeđuje ne samo racionalnu, već i optimalnu eksploataciju celokupnog gradskog zemljišta.

Razlog tome je što, na strani tražnje, (za)kupac bira one pogodnosti lokacije koje su bitne za njegovu delatnost, te između više lokacija približno jednakih pogodnosti bira onu za koju je renta najniža. Isto tako, na strani ponude, nijedan zemljovlasnik neće iznajmiti (ili prodati) svoju parcelu ispod tržišne cene.

Tako će težnja svakog zemljovlasnika da ostvari što veći "prinos" na svojoj parceli, uravnotežena nastojanjem svakog (za)kupca da plati što nižu cenu za pogodnosti lokacije koje su mu bitne, dovesti do stanja Pareto optimuma. U tom optimalnom rešenju, lokaciju sa najvećim pogodnostima zakupiće onaj akter kome su te pogodnosti bitnije no ostalim konkurentima. A zato će se ovi prema istom kriterijumu - značaju zbira pogodnosti neke lokacije - razmestiti po ostalim lokacijama u gradu. I to tako da im marginalne koristi takvih pogodnosti budu izjednačene sa marginalnim troškovima zakupa.

3) **Rezultati modela**. Već smo videli da se time može u najboljem slučaju postići optimum u pogledu interesa vlasnika pojedinačnih parcela. A oni su u pogledu optimalnog rasporeda gradskih aktivnosti, često, u raskoraku sa društvenim. Uzrok tome što tržište nekretnina ne daje jednako uspešne rezultate kao tržišta drugih proizvoda i usluga, očigledno, leži u specifičnostima gradskog zemljišta kao finalnog proizvoda, u čijoj proizvodnji učestvuje mnoštvo aktera, čiji doprinos tržište "previđa". Zbog toga privatna svojina nad gradskim zemljištem ne može biti najpovoljnija pretpostavka (a kamo li dovoljan uslov) za dostizanje društveno optimalnog rasporeda gradskih aktivnosti.

Privatna svojina nad gradskim zemljištem, naime, počiva na nizu nelogičnosti i čak apsurda koji, zahvaljujući špekulacijama zemljovlasnika u pogledu namene zemljišta, veličine objekta i daljeg razvoja pogodnosti u okolini, mogu imati negativne posledice ogromnih dimenzija. Čak tolikih, da se privatna svojina nad gradskim zemljištem može smatrati jednim od glavnih uzroka krize velikih gradova u kapitalizmu.

- Pogledajmo, stoga, prvo te nelogičnosti privatne svojine nad gradskim zemljištem, da bi nam postala jasnija i logika špekulacija nad zemljištem, a time i neracionalnost ovog modela.

- (1) Pre svega, kako je još Marks istakao, svojina nad zemljištem je apsurdna, jer se radi o ***prirodom*** datoj stvari, a ne o proizvodu ljudskog rada.

"Sa stanovišta jedne više ekonomske društvene formacije, činiće se privatna svojina pojedinih individua na zemljinu kuglu isto tako apsurdna, kao privatna svojina nekog čoveka na nekog drugog čoveka. Čak ni neko celo društvo, nacija, pa ni sva istovremena društva uzeta zajedno, nisu vlasnici zemlje. Ona su samo njeni posednici, uživaoci, i imaju je kao boni patres familias, ostaviti poboljšanu sledećim generacijama,"[4]

---

[4] K.Marx, "Kapital", III tom, str. 672, Kultura, Bgd. 1948.

- (2) Kako zemlja nije proizvedena to nema ni cenu proizvodnje, te joj se ***cena*** određuje indirektno, kao ***kapitalizovan iznos zakupnine*** (tekuće rente), što je osnov daljih komplikacija. Godišnja zakupnina (tekuća renta), tretira se, naime, kao *prinos* date parcele, onako kao što se kamata uzima za prinos na kapital. Te ako kamatna stopa iznosi, npr., 5%, to se uzima da i tekuća renta predstavlja prinos od 5% na cenu zemljišta. ***Cena zemljišta*** otuda predstavlja kapitalizovan iznos tekuće rente (u ovom primeru 20 puta veći iznos) i stoga varira sa promenama u visini tekuće rente i kamatne stope.

- (3) Ako je, dakle, prisvajanje rente, po osnovu privatne svojine, neprihvatljivo već na selu, u poljoprivredi, gde su bitne pogodnosti zemljišta - *njegova plodnost* i udaljenost od *tržišta poljoprivrednih proizvoda* - i gde se *izgrađeni objekti tretiraju kao marginalni dodatak zemljištu*, ono postaje još manje prihvatljivo u gradu. U gradu se, naime, menja i ***osnov*** pogodnosti zemljišta, jer njegova plodnost, i udaljenost od tržišta poljoprivrednih proizvoda, postaju nebitni za diferenciranje rente.

Bitne pogodnosti postaju: *statička izdržljvost* tla (za koju vlasnik ničim nije zaslužan, osim ako ju je naknadno poboljšao); njegova *komunalna opremljenost* (dakle, nov međusloj, kojeg obezbeđuju komunalne službe, i koji je od vitalnog značaja za sve gradske aktivnosti); te *zbir PEE neposredne okoline* i *udaljenost od glavnih centara atraktivnosti* (dakle, opet pogodnosti za koje vlasnik malo zaslužan). To znači da se sad, po osnovu privatne svojine, ne prisvajaju samo ***prirodne*** pogodnosti date parcele, već i ***stvorene*** pogodnosti koje su rezultat tuđeg rada.

Štaviše, ukoliko cena komunalnih usluga pokriva i troškove proširene reprodukcije, zakupac date parcele koji je kroz cenu komunalnih usluga već jednom platio troškove komunalnog opremanja sada ponovo po tom osnovu plaća zemljovlasniku znatno višu rentu.

- (4) Najzad, zakupnina/m² određena je ukupnim pogodnostima lokacija (za koje, videsmo, zemljovlasnik veoma malo zaslužan), a *"prinos", tj. ukupan iznos zakupa, direktno zavisi od veličine prostora za iznajmljivanje*. I što je veća zgrada (koja je na poljoprivrednom zemljištu predstavljala tek zanemarljivi dodatak!), utoliko je veći ukupan *iznos* rente, a time i *cena* gradskog zemljišta.

- Postaje, dakle, sasvim jasan motiv za rastom zgrada u visinu, što je, istovremeno, u tržišnim uslovima, i solidan vizuelni pokazatelj pogodnosti lokacije i veličine rente. Zemljovlasnik, znači, teži da što bolje unovči pogodnosti lokacije (za koje je veoma malo zaslužan) preko što većeg prostora za iznajmljivanje. A što su veće pogodnosti lokacije, to je veća i verovatnoća da će čitav objekt, ili barem njegov najveći deo, biti iznajmljen.

Vidimo, dakle, da privatna svojina nad zemljištem u potrazi za njegovim što unosnijim eksploatisanjem podstiče, prvo, promenu namene zemljišta - iz poljoprivredne u građevinsku - usled čega cvetaju špekulacije po obodu gradskog atara. Nadalje, unutar grada, gde se zbog komunalnog opremanja cena povećava bar desetostruko, špekuliše se sa potencijalno najunosnijom namenom zemljišta, što vodi prekomernom potiskivanju nekomercijalnih aktivnosti sa centralnih lokacija, i drugim negativnostima. Najzad,

između komercijalnih namena biraju se takve koje će omogućiti izgradnju najvećeg objekta, a time, preko najvećeg obima tekuće rente, i postizanje najviše cene zemljišta.

Tako privatna svojina nad zemljištem pruža mogućnost znatnog bogaćenja bez mnogo truda, usled čega gradsko zemljište nužno postaje polje zemljišnih špekulacija ogromnih razmera, koje donose navedene negativnosti suboptimalnog rasporeda gradskih aktivnosti.

4) **Špekulacije gradskim zemljištem**. Enormne razlike u visini gradske rente za istu veličinu i kvalitet zemljišta ali na različitim lokacijama, privlači ogroman špekulativni kapital u kupovinu zemljišta. Takav kapital nastoji da maksimalno iskoristi investicije drugih aktera u gradu i na pravcima njegovog širenja, a pre svega javnih vlasti i komunalnih službi. Pri tom su potrebna tri uslova da bi špekulacija imala šanse za uspeh: ogroman početni kapital; pribavljanje pouzdanih informacija (ili makar pouzdanih procena o širenju komunalnih mreža i o namerama drugih relevantnih aktera); i, na osnovu takvih informacija, pravovremeni otkup parcela (na potezima daljeg širenja ili rekonstrukcije komunalnih mreža).

Kad se ispune ova tri uslova moguće je kupiti zemljište pre konkurenata, po "staroj" ceni, koja važi za zemljište kao "sirovinu" (dakle bez komunalnih mreža i uređaja, i sa zanemarljivim obimom PEE). Uspešna špekulacija je okončana onda kada se tako jeftino kupljena "sirovina" kasnije proda po znatno višoj ceni, koja važi za "finalni proizvod", a da se pri tom troškovi "dorade", ne plate onima koji su je izvršili.

Uočljivo je, međutim, da postoje osetne razlike između špekulacija kod kojih se negradsko pretvara u gradsko zemljište (dakle po obodu grada) i špekulacija unutargradskim zemljištem (gde se zapuštena i manje atraktivna, pretvaraju u izuzetno atraktivna područja grada).

(a) **Špekulacije zemljištem po obodu grada**. Ovde je reč o promeni namene vangradskog, po pravilu poljoprivrednog, u komunalno opremljeno građevinsko zemljište, koje se nalazi na pravcima širenja grada. Takvo zemljište je, stoga, relativno jeftino i moguće je kupiti čitave komplekse. Zato se ovde špekulacije mere hektarima, za razliku od centra grada gde se iskazuju u kvadratnim metrima.

- Kada se pribavi pouzdana informacija o pravcu daljeg širenja grada, u skorijoj budućnosti, zemljište se kupuje odmah da bi se pretekli potencijalni rivali, i onda se čeka pogodan moment za njegovu preprodaju po višoj ceni. Pogodan moment predstavlja već trenutak kada se obelodani i javno potvrdi odluka o daljnjim planovima širenja grada, usled čega cena zemljištu odmah znatno skače. Naime, tada je već svima jasno da će takvo zemljište u perspektivi donositi najmanje 10 puta višu rentu. Drugi pogodan moment nastaje kad se to zemljište konačno komunalno opremi (u nekom periodu do oko 5 godina od trenutka donošenja odluke) i kada je već sasvim izvesno da će potencijalna renta biti još i veća.

Najzad, kad se podignu planirani objekti i kompletno uredi predgrađe (u periodu od oko 10 godina od donošenja odluke), moguće je zaračunati i uvećani zbir lokalnih PEE. I, zavisno od namene tog predgrađa i ranga grada u HMG, takvo zemljište se može prodati po nekoliko desetina puta višoj ceni od one po kojoj je kupljeno kao "sirovina".

E sad, u tom izboru između ušteda u vremenu i ušteda u novcu, "nestrpljivi" špekulanti će već kod prvog skoka cena preprodati zemljište. Oni sa većim kapitalom čekaju najpovoljniji trenutak i obično preprodaju znatno kasnije, procenjujući i rizik od promena kamatnih stopa i eventualnog poremećaja na tržištu nekretnina.

U načelu se, međutim, ulaganje u zemljište smatra za najsigurniju investiciju, posebno na duži rok. Zato se aktivni kapitalisti koji su stekli imetak u industrijskim poduhvatima, kasnije, po pravilu, sve više orijentišu na "rentijerstvo" i ulaganja u nekretnine. Otuda je ovde reč o izrazito "bogataškom sportu".

- Ukoliko se raspolagalo špekulativnim kapitalom u potrebnim količinama (što je ređe slučaj za pojedince, te se oni za krupnije špekulacije ne retko udružuju u akcionarska društva), u klasičnim špekulacijama ključ uspeha je bila pravovremeno dobijena ekskluzivna i pouzdana informacija o planovima širenja grada i komunalnih mreža. To se, po pravilu, obezbeđivalo korumpiranjem "pouzdanih izvora" iz gradske uprave.[5]

Verovatno najpoznatiji primer zemljišnih špekulacija jeste onaj, često korišćen u vesternima, vezan za izgradnju železnice u SAD u prošlom veku. Špekulant bi se dokopao planova sa trasom izgradnje buduće pruge i zatim bi pre agenta železničkih kompanija od neobaveštenih farmera i veleposednika, po više nego povoljnim cenama, otkupljivao, po pravilu neplodno, stenovito tle, pogodno za postavljanje pruge. I kad bi pruga stigla do ovih sveže kupljenih poseda, kompanija koja je gradila prugu morala je da se suoči sa znatno višim cenovnikom.

Ako je špekulantu preteklo novaca, on bi na brzinu podigao i železničku stanicu i pravi mali grad oko nje. Tada kompaniji ne bi preostalo drugo do da otkupi sve objekte, ali sada po tarifi koja važi za gradsko zemljište. Dakle, još znatno višoj i od prethodne, a pogotovo od one po kojoj je špekulant kupovao stenovito, "neplodno" zemljište.

Nešto skuplja varijanta je bila da se prvo otkupi zemljište na jednom od mogućih pravaca širenja grada, a potom, uz odgovarajuće novčane priloge, gradska uprava "ubedi" da je upravo taj pravac optimalan sa aspekta ukupnih širih gradskih interesa.

No, da bi izbegli rizik od javnih skandala koji su pratili većinu takvih pokušaja špekulacije zasnovanih na korupciji, najkrupniji špekulanti su ponekad pribegavali strategiji svršenog čina, po uzoru na špekulacije sa "fabričkim gradovima".

---

[5] Ilustrativne primere klasičnih špekulacija, moguće je naći u citiranim radovima Mamforda (61), Maršala (27), Rozenštajn-Rodana (43), ili, npr., Lenjina (16), "Imperijalizam kao najviši stadijum kapitalizma".

U ovoj varijanti bi se "neprijatnosti" oko dobijanja potrebnih informacija izbegle tako što bi se u relativnoj blizini grada otkupilo zemljište i podiglo stambeno naselje sa najnužnijim infrastrukturnim objektima, uključiv i organizovan prevoz po vrlo niskim tarifama.

Kad bi se, zatim, osetno nižim stanarinama no u gradu privukao dovoljan broj stanara, a zatim i usluge proširenog stanovanja, naselje bi dobilo "gradski pečat", te bi se počelo sa njegovom preprodajom po znatno višim cenama. A one bi više nego kompenzirale sve gubitke vezane za gradnju i kratkotrajnu eksploataciju komunalnih mreža.

Kada bi se tako čitav kompleks zemljišta preprodao, špekulanti bi, pod izgovorom o očiglednim gubicima u eksploataciji komunalnih objekata, ugasili saobraćajno preduzeće (ili doveli cene usluga na ekonomski nivo). Tako bi praktično naterali grad da, pod pritiskom obmanutih zakupaca preuzme dalje pružanje komunalnih usluga.

Investicije u komunalu stoga umanjuju ukupnu špekulativnu dobit, ali predstavljaju cenu izbegavanja korupcionaških skandala. A širenje grada je opet izmanipulisano u smeru koji je optimalan za špekulante, ali ne i za grad.

(b) **Špekulacije zemljištem unutar grada**. Budući da se ovde radi o komunalno već opremljenom zemljištu, koje je znatno skuplje od poljoprivrednog po obodu grada, to je unutar grada manevarsko polje špekulacija znatno suženo. Stoga je prethodnom tipu špekulacija još najbliže špekulisanje sa obnovom zapuštenih četvrti u gradskom jezgru.

Pored starih stambenih četvrti, koje su zapuštene upravo nebrigom krupnih kućevlasnika i njihovim opredeljenjem za opciju sa dezinvestiranjem, u novije vreme, sve češći kandidati za takvu revitalizaciju jesu nekadašnje lučke četvrti većih gradova. I to u gradovima čija zastarela pristaništa više nisu omogućavala prihvat brodova sve veće nosivosti te su gubila trku sa modernijim lukama. U takvim, većim gradovima, cena zemljišta je sve usluge učinila skupljim, te su i usluge pristaništa postajale sve manje konkurentne.

Tako je došlo do filtriranja nadole u HMN i do prebacivanja lučkih usluga u gradove nižeg ranga, kao, npr., u Londonu, Oslu, Baltimoru, Hamburgu itd. No upravo je bivša lučka četvrt Londona - Docklands, u neposrednoj blizini poslovne četvrti - Sitija, postala poprište najvećeg programa obnove, a time i najveće špekulativno "lovište" u Evropi.

No, ukupno uzev, ključna činjenica - da je reč o već veoma skupom gradskom zemljištu - bitno pomera akcent kod ovog tipa špekulacije ka *što preciznijoj proceni potencijalnog zbira PEE lokacije*. I to utoliko više što su one bliže samom centru. Jer, sa rangom grada povećava se i potencijalna špekulativna dobit, ali i visina "uloga" potrebnog za učešće u špekulacijama, a time i rizik od pogrešnih procena.

Nije redak slučaj da takve špekulativne procene budu previše optimistične i da zato znatan stambeni ili poslovni prostor ostane neizdat. I za razliku od investiranja na

periferiji, koje se uzima za sigurnije od federalnih obveznica, ovde nagli zaokreti u privrednim tokovima mogu biti kobni po špekulanta.

Pri tom valja proceniti i najunosniju namenu i potencijalnu tražnju za prostorom za iznajmljivanje koja određuje i veličinu objekta na toj lokaciji. Usled toga dolazi do navedenih procesa preterane komercijalizacije centra i do preteranog rasta zgrada uvis.

Da bismo jasnije uočili tu vezu između visine objekta i visine tekuće rente, te odatle izvedene cene zemljišta, poslužićemo se jednim primerom.

- Pretpostavićemo da se na parceli od 1.000 m² negde na periferiji nekog milionskog grada u Zapadnoj Evropi, nalazi *stambena* zgrada od 4 sprata (P+3), sa po 5 stanova od po 100 m², dakle, sa ukupno 2.000 m² stambene površine. Ako je zgrada građena po ceni od 400 eura/m² stambene površine, i ako je već dve petine svog veka korišćena, zatim, ako je godišnja stanarina za takav stan od 100m² na takvoj lokaciji – 3,600 evra, pri čemu se 1% odvaja za amortizaciju i još 2/ za troškove upravljanja i održavanja zgrade, i ako je tekuća kamatna stopa 5%, onda možemo izračunati sadašnju cenu zemljišta na toj parceli.

Tabela broj 6.2.1. Izračunavanje postojeće cene zemljišta (u evrima)

1.	***neto sadašnja vrednost zgrade***	***480,000***
1.1.	**građevinska cena zgrade (2,000m² x 400)**	**800,000**
1.2.	**40% amortizovane vrednosti**	**320,000**
2.	***godišnja kirija (36 x 2,000)***	***72,000***
2.1.	**deo za prostu reprodukciju**	**24,000**
(a)	***amortizacija (1% na 1.1.)***	***8,000***
(b)	***troškovi upravljanja i održavanja (2% na 1.1.)***	***16,000***
2.2.	**deo za proširenu reprodukciju**	**48,000**
(a)	*profit (5% na 1.)*	*24,000*
(b)	*tekuća renta (5% "prinosa" na cenu tla)*	*24,000*
3. cena zemljišta (1.000m² x 480)		***480,000***
4. ukupna cena nepokretnosti (1. + 3.)		***960,000***

Profitna stopa kućevlasnika sa kojom on računa mora biti najmanje jednaka kamatnoj stopi po kojoj otplaćuje kredit uzet za gradnju kuće, da bi on uopšte imao interesa da se upusti u ceo poduhvat.

Iz navedenih odnosa mogli smo izračunati da pošto kućevlasnik od godišnje stanarine izdvoji deo za prostu reprodukciju i prosečan profit, zemljovlasnik, dobija na ime ***tekuće*** zemljišne rente – 24,000 evra godišnje. A to, pri pretpostavci da prosečna profitna stopa iznosi 5%, kazuje da cena zemljišta (tj. ***kapitalizovana*** renta) iznosi 960,000 USD, odnosno 960 evra po svakom m² ove parcele.

No, kao što ćemo videti, njega, pošto se prethodno nagodi sa zemljovlasnikom o ***visini zakupa zemljišta***, neposredan profit od eksploatacije zgrade znatno manje zanima od visine potencijalne gradske rente koju može prisvojiti. To je još izraženije u slučaju kad špekulant kupovinom parcele umesto njenog zakupljivanja objedini obe funkcije - zemljovlasnika i kućevlasnika

Tabela broj 6.2.2. Izračunavanje potencijalne rente u toku otplate hipo kredita

1. Potrebne investicije	***5,000.000***
1.1. otkup postojećih nepokretnosti	**960,000**
1.2. troškovi rušenja	**40,000**
1.3. cena poslovne zgrade (4,000m² x 1,000)	**4,000.000**
2. godišnja kirija (4,000 x 100)	***400,000***
2.1. deo za prostu reprodukciju	**120,000**
a) amortizacija (1% na 1.3.)	*40,000*
b) troškovi upravljanja i održavanja (2% na 1.3.)	*80,000*
2.2. deo za proširenu reprodukciju	**280,000**
a) profit (5% na 1.)	*250,000*
b) potencijalna renta (5% "prinosa" na cenu tla)	*30,000*
3. nova cena zemljišta (1.000 m² x 4.000)	***600,000***
4. nova cena nekretnine (3. + 1.3.)	***4,600.000***

- Ukoliko bi, dakle, neki iskusniji špekulant procenio da su potencijalne pogodnosti lokacije tolike da bi na ovoj parceli mogla da se podigne dvostruko veća zgrada, i da se, umesto stambenog, iznajmljuje znatno skuplji, poslovni prostor, mogao bi da računa sa znatno višom rentom.

Pogledajmo stoga i računicu špekulanta, potencijalnog kupca ovog zemljišta, najpre u periodu otplate hipotekarnog kredita, a potom i u periodu posle njegove otplate. Ako bi podigao zgradu 2 puta veću (od 4,000 m² poslovnog prostora), to bi zahtevalo približno dvostruko veće troškove gradnje po m² (dakle – 1,000 evra/m²), ali bi donelo i tri puta višu zakupninu po m² (100 evra/m², umesto ranijih 36 evra/m², godišnje). Pri ceni rušenja postojeće zgrade od 40,000 USD, računica bi izgledala kao u tabeli br. 6.2.2.

Ukoliko bi se špekulacija pokazala uspešnom, ovom promenom veličine objekta i njegove namene, tekuća renta, a sa njom i cena zemljišta date parcele, povećala bi se sa 24,000 na 30,000 evra, a cena zemljišta sa 480,000 na 600,000 evra.

Tabela broj 6.2.3. Visina cene zemljišta po otplati hipotekanrog kredita

1. neamortizovana vrednost zgrade (4,000m² x 1,000)	***2,800.000***
1.1. cena poslovne zgrade (4,000m² x 1,000)	**4,000.000**
1.2. 30% amortizovane vrednosti	**1,200,000**
2. godišnja kirija (4,000 x 100)	***400,000***
2.1. deo za prostu reprodukciju	**120,000**
a) amortizacija (1% na 1.3.)	*40,000*
b) troškovi upravljanja i održavanja (2% na 1.3.)	*80,000*
2.2. deo za proširenu reprodukciju	**280,000**
a) profit (5% na 1.)	*140,000*
b) potencijalna renta (5% "prinosa" na cenu tla)	*140,000*
3. nova cena zemljišta (1.000 m² x 4.000)	***2,800.000***
4. nova cena nekretnine (3. + 1.3.)	***4,600.000***

No, dramatična promena bi usledila po otplati hipotekarnog kredita (recimo posle 30 godina). Kao što vidimo iz primera u tabeli broj 6.2.3., potencijalna zemljišna renta bi mogla da se uveća bezmalo 6 puta (!) - sa 480 na čak 2,800 evra/m². Toga je manje-više svestan i postojeći zemljovlasnik, koji iz raznih razloga nije spreman da se odvaži na takvu špekulaciju, ali će zato kod ugovaranja kupovine nastojati da zaračuna i što veći deo ove potencijalne cene zemljišta. Odnosno, da je proda što skuplje u odnosu na postojećih 480 evra/m².

Može se stoga zaključiti da cena zemljišta teži da se približi potencijalnoj kapitalizovanoj renti (prema prosečnoj ceni kapitala), i to u meri u kojoj je ovaj oblik investiranja sigurniji od drugih.

6.2.2. Korektivne mere gradskih vlasti u fazi državnog kapitalizma

1) **Pretpostavke modela**. Negativne posledice privatne svojine nad zemljištem i suboptimalan raspored gradskih aktivnosti, kao rezultat delovanja tržišta nekretnina u prethodnom modelu, nametnuli su potrebu za uvođenjem korektivne uloge javnih vlasti. Osnovni cilj takvih korekcija jeste ublažavanje sukoba između privatnih i društvenih interesa u gazdovanju gradskim zemljištem. No, u kapitalističkom sistemu, uglavnom nije bilo hrabrosti da se u većoj meri dira u "sveto pravo" privatne svojine nad zemljištem.[6]

Stoga je, zbog snažnog otpora "fundamentalista" svakoj obuhvatnijoj meri u tom pravcu domet ovih korektivnih mera prilično ograničen.

Zato je tržište nekretnina i dalje glavni regulator rasporeda gradskih aktivnosti, priznaje se, međutim, primat gradskoj renti kao najboljem pokazatelju ukupnih pogodnosti lokacija, ali se društveni interesi štite preciziranjem navedenih ograničenja i sužavanjem okvira delovanja ovog tržišta. Na taj način, pretpostavlja se, moguće je dobiti osetno bolja rešenja nego u prethodnom modelu, i znatno ravnomernije iskoristiti višenamenske potencijale celokupnog fonda gradskog zemljišta.

2) **Funkcionisanje modela**. S obzirom na takve pretpostavke, cilj zemljišne politike u državnom kapitalizmu obično je defanzivno određen (sa retkim izuzecima, poput Švedske). Stoga se, u većini zemalja, preduzimaju uglavnom samo mere destimulisanja krupnijih zemljišnih špekulacija, radi zaštite onih slojeva stanovništva koje njihova negativna dejstva najviše pogađaju. Jasno je, dakle, da se tu ne teži optimalnim, već pre onima, iz kategorije drugih, ili čak trećih najboljih rešenja.

---

[6] Po Lenjinovom tumačenju, iako je kod privatne svojine nad zemljištem reč o apsurdnom zaostatku iz pretkapitalističkih formacija, kapitalistima nedostaje hrabrosti da se otarase tog relikta prošlosti, pošto bi napad na bilo koji oblik privatne svojine, pre ili kasnije, vodio daljem napadu na sve druge oblike privatne svojine. v. Lenjin (01) “Teorija rente”, (prilog III tomu “Kapitala”, Kultura, Bgd. 1948.

Spisak korektivnih mera, izveden iz tako shvaćenih ciljeva javnih vlasti najčešće obuhvata: (1) mere urbanističkog planiranja i urbanističke propise, (2) otkup zemljišta u javno vlasništvo, (3) oporezivanje porasta cene zemljišta, (4) maksimiziranje i kontrolu stanarina, (5) razvoj "socijalnog stanovanja" i, uopšte, podsticaje širenju javnog, ličnog i zadružnog sektora na račun sektora privatne svojine u stambenoj privredi.[7]

- (1) ***urbanističko planiranje i normativi***. Cilj ovih mera jeste eliminisanje najkrupnijih negativnosti zemljišnih špekulacija koje uslovljavaju haotičan razvoj grada, njegovo preterano širenje i rast u visinu, sa krupnim disproporcijama u rasporedu gradskih aktivnosti. Uvođenjem odgovarajućih normativa i propisa moguće je: odrediti maksimalnu i minimalnu izgrađenost ("iskorišćenost") parcele; povećati udeo javnih i nekomercijalnih površina u centru; zaštititi tradicionalno jezgro; propisati i preduzeti mere za obnovu zapuštenih četvrti; sprečiti dezinvestiranje u stambeni fond; eliminisati konfliktne spojeve gradskih aktivnosti; poboljšati uslove stanovanja; i tako, svim ovim merama znatno suziti polje mogućih špekulacija.

- (2) ***otkup zemljišta u javno vlasništvo***. Nedovoljna obaveznost urbanističkih planova u kapitalizmu traži podršku u vidu prevođenja što većeg dela gradskog zemljišta u sektor javne svojine. No, takve mere nailaze na veliki otpor rentijera i drugih najjačih centara političke moći, te se one unutar grada retko primenjuju, pa i to samo za najnužnije infrastrukturne zahvate. Uz to, za kupovine većih razmera u gradu jednostavno nema dovoljno sredstava u budžetu.

Zato se, naročito u skandinavskim zemljama, više činilo na otkupljivanju potencijalno gradskog zemljišta na planiranim pravcima širenja grada, i to po 10-15, pa i više godina unapred. Mehanizam ovakvog stvaranja zemljišnih rezervi za dalji razvoj grada (***land-storing***), omogućavao je gradskim vlastima da otkupljeno poljoprivredno zemljište iznajmljuju sve do trenutka kada se ukaže potreba za njegovim komunalnim opremanjem. Iz tako dobijene zemljišne rente otkupljivale su se nove parcele, i posle nekoliko decenija takve politike, kao u Švedskoj, opštine su postale najveći zemljoposednici, sa najvećim uticajem na tržište nekretnina! Tako se istim novcem mogao otkupiti daleko veći broj parcela i smanjiti barem obim špekulacija zemljištem izvan grada, a time i teškoće budućeg razvoja.

Pošto se tako obezbedilo pravilnije širenje grada (a time izbegao i nepotreban rast troškova infrastrukturnog opremanja periferije), i suzilo polje špekulacija na njegovo uže područje (na "najbogatija lovišta" za rentijere), ostalo je da se postupno, obnavljanjem jedne po jedne zapuštene četvrti, poveća udeo javnih površina i unutar grada. Tako se na dugi rok obezbedila prevaga javnih nad privatnim interesima. No, kako je rečeno, slom “države blagostanja” krajem 1980-tih, doneo je i odustajanje od ovakve politike, te se sad u većini opština rasprodaju znatni delovi gradskog i prigradskog zemljišta u javnoj svojini, sa sve ređim izuzecima (poput Amsterdama, gde je ono i dalje u javnoj svojini)

---

[7] v. D.Stefanović (82), "Marksova teorija rente i razvoj komunalno-zemljišne ekonomike u našim uslovima", KOMUNA br.4/82, str. 40-3.

- (3) ***oporezivanje porasta cene gradskog zemljišta***. Porezom na promet nekretnina, i naročito potezom na imovinu, gradske vlasti pokušavaju da zahvate što veći deo špekulativne dobiti i da na taj način destimulišu špekulacije i izbegnu njihove negativne posledice. Pored toga, time se stiču sredstva kako za kompenziranje žrtava špekulacije (npr. subvencioniranjem zakupa za nekomercijalne aktivnosti), tako i za finansiranje drugih aktivnosti.

Pored poreza na promet nekretnina i poreza na imovinu, ovakvu ulogu, indirektno i u nešto manjoj meri, igraju i drugi porezi, poput poreza na ukupni prihod, poreza na nasleđe i na poklon, i slični.

- (4) ***maksimiranje stanarina***. U slučaju da kućevlasnik pokuša da kroz povišenja stanarine čitav iznos ovih poreza prebaci na zakupce, važnu komplementarnu meru predstavlja maksimiranje odnosno, ***kontrola kirija***. Dugotrajnom kontrolom kirija moguće je čak sasvim destimulisati špekulacije koje računaju sa iznajmljivanjem stanova siromašnijim slojevima.

Pri tom, u navedenom smislu, važnu dopunsku meru predstavlja i pominjani propis o maksimalnom stepenu iskorišćenja parcele tj. maksimalnoj visini zgrade. Time se špekulant sprečava da "dogradi" onoliko spratova koliko bi mu od očekivanog ukupnog iznosa rente odneo viši porez. No, ova mera ima za posledicu osetno smanjenje sektora privatne svojine u stanovanju, što nameće potrebu širenja udela ostalih sektora svojine.

- (5) ***razvoj "socijalnog stanovanja"***. Dodatna mera za sužavanje polja mogućih špekulacija jeste i pomenuto destimulisanje sektora privatnog kućevlasništva u stambenoj privredi razvijanjem sektora lične svojine i zadružnog sektora, ali i gradnjom stanova u javnom sektoru svojine. Tako se povećanjem konkurencije na tržištu stambenih usluga barem usporava rast stanarina, a time i visina gradske rente. Uz to, time se obezbeđuje i rezerva za slučaj da krupni kućevlasnici najzad napuste stambeni sektor i stambeni preurede u poslovni prostor.

3) **Rezultati modela**. Intenzitet korektivnih mera i ambicije gradske zemljišne politike osetno variraju od jedne do druge zemlje. Od onih radikalnijih, npr., u Švedskoj, preko umerenih ali osetnih, u većini zemalja Evrope, do onih labavih, veoma blagih, u ostalim. Tako su, npr., u Švedskoj, opštine posedovale i do 4/5 raspoloživog zemljišta za gradnju, čime su praktično dobile bitku za usmeravanje budućeg razvoja grada.[8]

S druge strane, u SAD i drugim prekomorskim zemljama OECD-a, opštinske vlasti poseduju, po pravilu, manje od 10% takvog zemljišta, prepuštajući dalji razvoj grada zemljišnim špekulacijama koje su tek donekle stavljene pod kontrolu javnih vlasti. Kada se tom zemljištu doda i ono pod uličnom mrežom i drugim javnim površinama, onda se udeo gradskog zemljišta u javnoj svojini povećava, u proseku, i na 50%, posebno u

---

[8] v. Neal Alison Roberts, ed. (77),"The Government Land Developers", Lexington Books.

zemljama, poput SAD, u kojima je automobilski saobraćaj toliko razvijen, da mu je već podređen i čitav razvoj grada.

No, iako su dometi navedenih korekcija ipak ograničeni, iskustva stečena njihovom primenom veoma su poučna.

-(1) ***urbanističko planiranje i propisi***. Da bi izbegli otpore kod usvajanja urbanističkih planova, planeri implicite polaze od rešenja kakvo bi dalo tržište nekretnina, pa onda nastoje da načine samo najnužnije korekcije, s aspekta javnih interesa. Tako smanjuju otpor zemljovlasnika i povećavaju verovatnoću ostvarenja barem ključnih mera.

Kao minimalistički zahtev postavlja se barem izvesno proširenje javnih površina u centru - radi ublažavanja saobraćajnog zagušenja i povećanja zelenih i drugih javnih površina. U novije vreme to se vezuje i za projekte ***rekonstrukcije čitavih (zapuštenih) četvrti*** u centru većih gradova. Time se nastoji da se o jednom trošku reši što više problema u obnovljenim četvrtima: obezbede zdraviji i, uopšte, povoljniji uslovi stanovanja; proširi poslovni prostor i otvore nova radna mesta; obezbedi ravnomerniji odnos osnovnih gradskih aktivnosti (povećanjem udela prostora za nekomercijalne i, posebno, kulturne i rekreativne aktivnosti); zaštite tradicionalne matrice kretanja i očuvaju istorijski vredne ambijentalne celine. Na taj način se ne samo povećava atraktivnost ovih četvrti, već se njihovim oživljavanjem povećava i njihov doprinos gradskom budžetu, čime se ublažava i fiskalna kriza većih gradova.

Međutim, gradske vlasti nemaju dovoljno sredstava da same preduzmu tako krupne poduhvate, te je i pored podrške federalnih vlasti (koja je, npr., u SAD u proseku dvostruko veća od opštinskih sredstava za tu svrhu), neophodan i kompromis sa privatnim, dakle, špekulativnim kapitalom (čije je učešće nekoliko puta veće od ukupnog učešća javnih vlasti). Takav kompromis ostavlja špekulantima znatne izglede za krupan skok cena zemljišta, ali im nameće prećutnu obavezu poštovanja planskih smernica koje štite ukupne gradske interese. Na taj način se, npr., osetno povećava udeo javnih površina u tim četvrtima, posebno za kulturne i rekreativne aktivnosti, dok grad za uzvrat obezbeđuje modernizaciju komunalnih mreža.

U Francuskoj se 60-tih godina prošlog veka, čak podsticalo objedinjavanje preduzimača kod rekonstrukcije starog dela grada, kako bi bili u stanju da izvedu što složenije i krupnije zahvate, a da se pri tom lakše ostvari i potrebna društvena kontrola.[9]

No, po pravilu, obnavljanje četvrti u jezgru grada znači i izmeštanje nezdravih četvrti dalje na periferiju. Jer "lečenje" zapuštenih četvrti nosi i višu gradsku rentu, koju siromašniji slojevi više nisu u stanju da plate. Zato se iseljavaju u delove grada gde im je visina rente dostupna. A to znači u četvrti sa jednako malim zbirom pogodnosti kao i u zapuštenim četvrtima u centru grada iz kojih su iseljeni. Ovakve posledice obnavljanja starih četvrti, u novije vreme se u literaturi označavaju kao "pogospođivanje"

---

[9] v. "Zbirka stranih zakona o urbanizmu i prostornom uređenju", Službeni List SFRJ, 1969.

(***gentrification***) nekad zapuštenih delova centra, o čemu je pisao još Engels u svojim klasičnim radovima "O stambenom pitanju" i "Položaj radničke klase u Engleskoj".

Pokazalo se, međutim, da su od samih koncepcija urbanističkih planova efikasniji urbanistički normativi i propisi. Posebno oni zasnovani na najuspešnijim i najopravdanijim predlozima "progresivnih" urbanista iz međuratnog perioda.

To se, pre svega, odnosi na propise "regulativnog urbanizma", kao što su oni o *minimalnoj osunčanosti prostorija* (od najmanje 2 sata dnevno, u najkraćim zimskim danima), ***stepenu izgrađenosti parcele*** (od 0,2 do 2,0, dakle od najmanje 1/5 do najviše dvostruke površine parcele, što otprilike sugeriše zgrade od P+4 kao normu), poštovanju regulacione linije, *minimumu javnog zelenila* (od 20 m²/ps) u gradu, ili o protivpožarnim merama zaštite (npr. da visina zgrade ne sme biti veća od širine ulice!) itd.

Oni su, naime, zasnovani na nespornim medicinskim, funkcionalnim, estetskim ili bezbednosnim argumentima, koje je teško osporiti. Pogađaju ravnomerno sve zemljovlasnike (i špekulante) - za razliku od planerskih rešenja gde se oni koji se osećaju oštećenima pozivaju na arbitrarnost ili pristrasnost takvih rešenja. Pored toga, posebno valja istaći urbanističke propise protiv "komšijskih" NEE u nekim evropskim državama. Odnosno ***propise o minimalnom standardu održavanja zgrada*** koji onemogućavaju taktiku dezinvestiranja u stambeni fond i obezbeđuju barem neki minimum pogodnosti lokacije, što predstavlja svojevrsnu "ulaznicu za grad".

-(2) ***otkup zemljišta***. Prevođenje zemljišta po obodu grada iz privatnog u javno vlasništvo nailazi na krupne teškoće i traje veoma dugo dok se ne obezbede znatnije količine koje omogućuju opštini veći uticaj na tržištu nekretnina i na dalji razvoj grada. Tako je, npr., potrebna odgovarajuća legislativa koja obezbeđuje opštinama pravo prečeg otkupa i koja sprečava špekulativno ponašanje postojećih vlasnika poljoprivrednog zemljišta.

To je potrebno posebno zato što krupni špekulanti čim načuju da se opština sprema na otkup, gledaju da je preduhitre i da joj kasnije traženo zemljište preprodaju po višoj ceni, kao što je to čest slučaj u prekomorskim RZ. No, špekulanti "za utehu", i kad zakasne, kupuju sve parcele u okolini opštinskih, stvarajući sopstvene rezerve zemljišta. Jer, izvesno je da će opština "svoje parcele" priključiti na mreže komunalne infrastrukture, te neće biti toliko skupo na njih priključiti i ove privatne parcele. Iz tih razloga, ako ne postoje odgovarajući zakonski propisi, javne vlasti su prinuđene da "u potaji" donose odluke o daljim kupovinama i da kupuju velike komplekse zemljišta odjednom.

S tim u vezi se preispituju i stvarni konačni ciljevi ove mere. Na primer, u bivšim britanskim kolonijama, a pogotovo u Kanadi i Australiji, javne vlasti ovo otkupljeno zemljište, zbog konfuzne zemljišne politike, prvo komunalno opreme, pa potom preprodaju privatnim preduzimačima. Time su zaštitili i taj deo naselja od NEE loše komunalne opremljenosti i stekli profit za finansiranje daljih kupovina ili druge vrste javnih rashoda.

No, pored etičkih pitanja ispravnosti takve politike, time se nikad ne mogu steći veće površine u javnom posedu te se njihov uticaj na tržištu nekretnina praktično i ne oseća. Stoga je neophodno barem uvođenje jačih urbanističkih propisa, ali ono izostaje "da se ne bi previše sputavala privatna inicijativa".[10]

Glavni cilj, kako je rečeno, jeste da se znatan deo buduće gradske teritorije udalji od ruku špekulativnog kapitala i da se tako suzi polje mogućih špekulacija. Pošto se time usporava rast cena zemljišta na teritoriji čitavog grada, na ovaj način se obezbeđuje jeftino zemljište za sve nekomercijalne gradske aktivnosti, a posebno za stanovanje, i to naročito za stanovanje u javnom sektoru. Time se omogućava i ravnomerniji raspored osnovnih grupa gradskih aktivnosti kao i snižavanje troškova ukupnog razvoja grada.

Neposredno posle rata, poseban cilj predstavljao je otkup velikih kompleksa zemljišta daleko izvan gradskog atara za potrebe osnivanja ***novih gradova***. Neuobičajeno velike razmere otkupa u ove svrhe tražile su i znatnu intervenciju federalne vlade, donošenje posebnih propisa i izvora sredstava. Otuda je tu više reč o specifičnom dodatku ovom programu otkupa zemljišta od strane gradskih vlasti.

Ali, jeftinije zemljište ne obezbeđuje uvek i optimalno iskorišćenje njegovih višenamenskih mogućnosti, jer nosi i rizik od nedovoljno selektivnog rasporeda gradskih aktivnosti, sa manjim zbirom pogodnosti lokacija od mogućih. Zato se postavlja pitanje: Ako opština i postane najveći zemljoposednik u gradu, kako obezbediti kreiranje što većeg obima PEE, tj. pogodnosti na svakoj lokaciji?

Problem se time znatno usložnjava. Jer propisima o održavanju zgrada i objekata u dobrom stanju i izgledu moguće je obezbediti se od nekih vrsta "komšijskih" NEE, karakterističnih za zapuštene četvrti. No, znatno teže je obezbediti kreiranje što većeg obima PEE i obezbediti vizuelnu efektnost planskih rešenja.

Uz to, urbanističko planiranje tu daje samo načelna rešenja, a konačni "dizajn" lokacije opredeljuju njeni vlasnici i korisnici. Ukoliko se usvoji politika što jeftinijeg zemljišta, a opština postane najveći zemljoposednik, može nedostajati motiva i računa za poboljšanje dizajna, tj. zbira PEE gradskih ambijentalnih celina. A pogotovo u uslovima hronično preopterećenog gradskog budžeta.

- (3) ***oporezivanje porasta cena gradskog zemljišta***. U načelu, navedenim poreskim merama bi se mogao zahvatiti čitav špekulativni porast cene zemljišta. No, time bi se sasvim destimulisale zemljišne špekulacije, a to, pri odnosu snaga u datom društvenom sistemu, nije realan cilj. Stoga se u okviru defanzivne zemljišne politike poreske mere tempiraju tako da znatno umanje obim špekulacije, ali ne i da ih sasvim onemoguće.

Tu se javlja i navedena opasnost da zemljovlasnik takav porez u celosti prebaci na zakupce. Koliko će u tome uspeti, zavisi od stvarne tražnje za datom lokacijom. Otuda

---

[10] v.N.A. Roberts, op. cit.

ove poreske mere u destimulisanju špekulacija i obaranju špekulativnih prihoda, tamo gde su oni najveći - na najatraktivnijim lokacijama, nemaju pravog efekta. Štaviše, tamo mogu doprineti čak skoku cena zemljišta. Uspešnije su, stoga, u usporavanju rasta prosečne cene zemljišta i kao budžetski izvor za finansiranje drugih anti-špekulativnih mera, te za finansiranje daljeg komunalnog opremanja gradskog zemljišta.

Druga opasnost leži u navedenoj, nedovoljnoj usklađenosti fiskalnih i urbanističkih mera koja je u najvećim gradovima SAD dovela do stimulisanja "proizvodnje slamova". A tu se može govoriti o tipičnom propustu pasivne zemljišne politike koja izbegava da otkloni uzrok, a onda ex post interveniše preko obuhvatnih programa revitalizacije, naravno, uz znatno veće ukupne troškove razvoja grada!

- (4) ***maksimiranje kirija***. Kao što je rečeno, ova se mera preduzima, pre svega, radi zaštite stanara sa najnižim prihodima i odnosi se najvećim delom na stanove manje veličine, niže kategorije opremljenosti i na manje atraktivnim lokacijama. No, ukoliko se primenjuje u dužem periodu, veoma destimuliše sektor privatne svojine u stambenoj privredi.

Naime, u kriznim periodima, visina stanarina se zamrzava na zatečenom nivou. Ali, po izlasku iz privredne ili ratne krize, i dalje se drži pod kontrolom na nivou koji pokriva troškove proste reprodukcije i dozvoljava još izvestan skroman profit, ali ne i zaračunavanje rente.

Zato špekulativni kućevlasnici napuštaju ovu kategoriju stanova i preorijentišu se na iznajmljivanje luksuznijih stanova gde ovih limita nema. Ili na iznajmljivanje poslovnog prostora, što posebno važi za najatraktivnije lokacije. Time se opet ponešto sužava polje špekulacija, zbog čega ove mere i nailaze na jaka protivljenja, posebno u vanevropskim zemljama, gde se retko primenjuju.

Tamo gde se primenjuju, ove mere osetno usporavaju brži porast cene zemljišta i destimulišu špekulacije ali se takav uspeh plaća smanjenjem raspoloživog fonda stanova za iznajmljivanje. Neophodno je stoga pronaći odgovarajuću zamenu u vidu proširenja fonda stanova u sektoru javne ili u sektoru lične svojine.

- (5) ***razvoj "socijalnog stanovanja"***. Neophodna dopuna prethodnim merama je i pružanje usluga stanovanja po povlašćenim uslovima. Tako se razvija sektor javne svojine u stanovanju, gde stanarine pokrivaju samo troškove proste reprodukcije. Time se omogućava zaštita stambeno ugroženih slojeva od negativnih dejstava rente, uz istovremeno dalje sužavanje polja mogućih špekulacija, a sličan efekt ima i podsticanje zadružnog i sektora lične svojine. Međutim, pored početnih uspeha, javni sektor u stanovanju je naišao i na rastuće teškoće vezane za neprofitni karakter njegovog poslovanja.

4) **Zaključak o dometu korektivnih mera**. Na kraju možemo zaključiti da spisak navedenih mera sadrži i potencijalno veoma efikasne "kontrategove" dejstvu tržišnih sila.

No, priroda sistema sputava njihovu radikalnu primenu, te ovi kontrategovi ostaju bez prave težine. Ukoliko bi se, međutim, prekoračile postojeće granice u intervencijama javnih vlasti, špekulacije bi bile gotovo sasvim osujećene, a rentijerstvo bi se svelo na neinteresantnu alternativu ulaganju u državne obveznice. Ovako, to je i dalje jedan od najatraktivnijih oblika ulaganja kapitala.

6.2.3. MEHANIZAM KREIRANJA I UVEĆAVANJA POGODNOSTI LOKACIJA

Budući da tržište nekretnina, pa tako i tržište gradskog zemljišta dobro meri pogodnosti lokacije, ali nije u stanju da garantuje željene ishode u pogledu obima i rasporeda takvih pogodnosti potrebno je osvrnuti se i na sam ***mehanizam*** i “tehnologiju” kreiranja i uvećavanja pogodnosti lokacija. Na njegove aktere, njihovu međuzavisnost, na merenje njihovog doprinosa i na eventualnu preraspodelu naplaćenih pogodnosti u skladu sa tim doprinosom, kako bi se obezbedilo stalno uvećavanje ovih pogodnosti, odnosno optimalno iskorišćavanje celokupnog potencijala gradskog zemljišna.

1) ***Spisak aktera*** u takvom mehanizmu kreiranja i uvećanja pogodnosti svih lokacija u gradu jeste podugačak i počinje već od ***najviših državnih instanci*** koje urbanističkim i drugim zakonskim propisima onemogućuju izazivanje gradskih NEE (tj. umanjivanje zatečenog obima pogodnosti lokacija) i propisuju minimalan kvalitet urbane opreme za svaki rang naselja u HMN.

- Taj obavezni minimum za dati rang, ***grad,*** odnosno gradska uprava mogu još i sami uvećati prema preferencijama svojih stanovnika (članova kluba). Odnosno, mogu se (kao u Švajcarskoj) uvesti i dodatni zahtevi u pogledu minimalnog obima pogodnosti koje mora obezbediti svaki korisnik lokacije kao svojevrsnu ***"ulaznicu za grad”***.

- Zatim, tako uvećane zahteve, ozvaničene u programu uređenja grada, ***urbanistički planeri*** treba da preoblikuju u odgovarajuće planske alternative.

- Posle javne rasprave, izabranu optimalnu plansku varijantu konkretizuje odgovarajuća ***zemljišna uprava*** koja brine o njenom sprovođenju u stvarnost. Takva uprava, tempirajući aktiviranje pojedinih lokacija i "orkestriranjem" aktivnosti korisnika svake lokacije, u stvari, sprovodi "javnu špekulaciju" gradskim zemljištem, i to najvećih razmera. Zamenjujući pojedinačne preduzimače, koji su tragali za najunosnijom namenom pojedinačne parcele, i zemljišna uprava nastoji da obezbedi što veće pogodnosti, ali ne samo pojedinačne parcele, nego čitavog zemljišnog fonda.

- Najzad, sami ***korisnici*** lokacija, pored obaveze da u vidu "ulaznice za grad" plate godišnju "klupsku članarinu", mogu sami dodatno uvećati pogodnosti lokacije. Npr. investitori mogu posegnuti za atraktivnim arhitektonskim rešenjima, vlasnici stanova ili zgrada mogu pribeći ozelenjavanju fasada, obilju cveća na balkonima, ukrasnom zelenilu u dvorištima i baštama. Zakupci ugostiteljskih objekata mogu u nameri da povećaju

promet da privuku mušterije dekorativnim zelenilom, tendama, koloritnim prostirkama ispred objekta i drugim merama povećati atraktivnost lokala, ali i čitave okoline, naročito kad više nijh prepozna lokacioni potencijal pojedinih četvrti ili ulica.

- Ovde je već reč o ***spontanom kreiranju*** uvećanih pogodnosti lokacije, u formi kolektivne kreacije stanovnika čitave četvrti ili komšiluka, na koje se unapred ne može puno uticati. Ipak takve aktivnosti se mogu podržati **poreskim stimulansima**, posebno za usluge za koje je već utvrđeno da znatnije doprinose povećanju obima gradskih PEE. Obično se tu imaju u vidu radnje sa tradicionalnim zanatima, gde znatiželjni prolaznici mogu i da posmatraju izradu tradicionalnih proizvoda koje industrija uveliko potiskuje, naročito ako je reč o umetničkoj obradi ovih predmetima. No, generalno tu se misli i na sve nedovoljno komercijalne aktivnosti, koje međutim mogu doprineti boljem raspoloženjum poput cvećarskih radnji.

Kad se obezbedi odgovarajući javni nadzor nad ključnim akterima u ovom mehanizmu kreiranja (zemljišnom upravom i urbanističkim zavodima), ostaje da se obezbedi i odgovarajuća naplata za korišćenje pogodnosti gradskih lokacija. Stoga je potrebno raščistiti navedene teorijske probleme u vezi njihove adekvatne naplate.

2) A**dekvatna naplata doprinosa pogodnosti lokacija**. *Nesvojinski osnov naplate* pogodnosti gradskih lokacija se sam nameće. Naime, pošto gradsko zemljište predstavlja "finalni proizvod", potrebno je plaćanje tih dodatnih pogodnosti lokacije vezati za veličinu doprinosa aktera koji su omogućili tu "doradu" zemljišta kao "sirovine". Tada se plaćanjem razlike u stepenu dorade gradskog zemljišta, u stvari, nadoknađuju u to utrošena sredstva.

Naknada za korišćenje gradskog zemljišta je kod nas uvedena još sredinom 1970-tih, ali je bila određena na simbolično niskom nivou i nikad nije odslikavala stvarne razmere uvećanja pogodnosti lokacije. Umesto toga, forsirana je ***naknada investitora za dobijanje lokacije***, kojom se nastojalo da se zahvati što veći deo gradske rente, čime je nepotrebno podizana cena stanova u novogradnji.

No, u novije vreme se zagovara ukidanje obe naknade, pod izgovorom da je dovoljno oporezovati gradsku rentu. Problem je što je takav porez na gradsku rentu – fiskalni prihod, i otud anoniman izvor prihoda iz koga se mogu finansirati sve stavke u budžetu, a poenta je da se iz naknade za korišćenje gradskog zemljišta obezbedi dalje reprodukovanje i uvećavanje pogodnosit gradskih lokacija.

Stoga ćemo samo načelno razmotriti pitanje adekvatne raspodele sredstava od uvećanih pogodnosti lokacije

Na prvi pogled čini se da zadatak i nije posebno zahtevan, Potrebno je, najpre, identifikovati sve aktere u ovom mehanizmu proizvodnje pogodnosti lokacije, zatim utvrditi razmere njihovog doprinosa, i potom, u odgovarajućoj razmeri, izvršiti raspodelu.

No, kako takve pogodnosti, u stvari, imaju karakter gradskih PEE, tu se već naslućuju izvesne komplikacije u utvrđivanju pojediničanog doprinosa svakog aktera.

Pošto je reč o gradskim PEE, jasno je da su pogodnosti gradskih lokacija veoma specifičan "proizvod" čiju cenu možemo relativno lako utvrditi ali ne i njegove uslove i troškove "proizvodnje". Kad bismo takvu "tehnologiju" znali, kao i sve potrebne elemente takve "proizvodnje", ne bi ni bilo ovih problema raspodele, jer bismo znali i sve učesnike u procesu proizvodnje i njihov pojedinačni doprinos.

Štaviše, ako bismo imali interesa, ovakve pogodnosti bismo mogli "serijski" proizvoditi, regulišući po želji izbor i obim PEE svake lokacije. No, čitava istorija urbanizma i razvoja gradova, kazuje nam da to nije nimalo lako, ako već ne i neostvarljivo. Ove pogodnosti tada ne bi bile više eksterni, već interni efekti nadležne uprave za gazdovanje gradskim zemljištem.

- Ipak, pregled liste (sa)učesnika u navedenom mehanizmu kreiranja ovih pogodnosti, ukazaće nam na moguća, koliko-toliko zadovoljavajuća, rešenja ovog problema. Na toj listi se, videli smo, nalaze komunalne službe koje prerađuju zemljište kao "sirovinu" do faze "poluproizvoda", ugrađujući delom čak i elemente "finalnog proizvoda".

Zatim su tu urbanistički planeri, kao "dizajneri", i nadležna zemljišna uprava, kao "menadžer", koji nadgleda i koordinira sprovođenje planskog nacrta. Ova dva aktera ponajviše usmeravaju izbor mogućih PEE svake lokacije pružajući okvir neodređeno velikom broju korisnika da spontano, kolektivno, kreiraju jedinstven skup i izbor PEE u toj fazi "završne obrade".

- Ukoliko je obezbeđena puna cena komunalnih usluga u sektoru ***individualne*** potrošnje, nema ni osnova ni potrebe da se deo sredstava usmerava na tu stranu, jer je njihov doprinos povećanju pogodnosti već jedanput plaćen. Stoga ostaje samo da se iz sredstava ove naknade za korišćenje gradskog zemljišta u sektoru ***zajedničke*** komunalne potrošnje pokriju troškovi, ne samo proste, već i što većeg dela proširene reprodukcije. I to u skladu sa usvojenim programom uređenja grada (poboljšanja kvaliteta urbane opreme i proširenja fonda javnih površina).

- Nadalje, ako je finansiranje ***urbanističke službe*** i nadležne ***zemljišne uprave*** obezbeđeno iz drugih izvora, onda bi se, radi stimulacije ovih službi, iz sredstava naknade za korišćenje gradskog zemljišta mogle dodeljivati samo još ***premije*** za slučaj posebno uspelog usmeravanja rasporeda gradskih aktivnosti.

- Najveći deo naknade otuda ostaje za raspodelu među preostalim učesnicima u toj "koprodukciji" planskog i spontanog kreiranja pogodnosti lokacija. No, jedan deo pogodnosti je nastao kao obaveza korisnika lokacija ("ulaznica za grad") da uredno održavaju zgrade i njihovu okolinu (redovno krečenje fasada, farbanje stolarije itd.), te ga nije potrebno nadoknađivati. Veći deo, međutim, predstavlja ***zbir inframarginalnih PEE*** aktivnosti koje su se već same isplatile, te njihovi kreatori i ne traže povraćaj u to utrošenih sredstava.

Ali i kad odvojimo deo za one aktere koji su u stanju da pruže ubedljive dokaze da su takvom kreiranju pogodnosti doprineli iznad preuzetih obaveza, ostaje nam još uvek uverljivo najveći deo sredstava. A ta sredstva treba raspodeliti na veliki broj aktera čiji je pojedinačni doprinos toliko mali da je vrlo teško razlučiti ga, te su troškovi takvog identifikovanja neuporedivo veći od samog doprinosa.

- Pošto je reč o ***kolektivnoj kreaciji velikog broja aktera***, čini se najuputnijim tu masu sredstava tretirati kao ***kolektivni poklon***, namenjen daljem uvećanju pogodnosti lokacija u čitavom gradu, ili čak čitavoj HMG. I to u skladu sa ciljevima politike razvoja grada ("klupskim preferencijama") i ukupne urbanizacije.

Budući da pogodnosti lokacije predstavljaju tipičan primer ***recipročnih*** PEE od čijeg uvećanja svi akteri imaju koristi (iako ne nužno u istoj razmeri), na taj način bi se ovaj deo sredstava naknade "reinvestirao", i time najbolje odužio dug svim akterima ove kolektivne kreacije.

Pri tom se obezbeđuje i nastavljanje ovog procesa uvećavanja pogodnosti lokacije, pošto sredstva "reinvestirana" u kreiranje ovih pogodnosti na lokacijama koje u njima oskudevaju, u stvari, predstavljaju svojevrsnu "akontaciju" njihovim korisnicima. A oni je kasnije otplaćuju na isti način - daljim novim pogodnostima lokacija, sa iterativnim ponavljanjem ovog ciklusa "reinvestiranja" na sve višem nivou ukupnih pogodnosti lokacija u gradu i HMG.

Takav "kolektivni poklon" ne bi valjalo tretirati kao anonimni fiskalni prihod, iako bi se i preko javnih rashoda, na neki drugi način, moglo odužiti ovim kolektivnim donatorima. Bitno je, naime, da se ova sredstva usmere na proširenje iste vrste aktivnosti u kojoj su i nastala.

Najzad, izvesnom obimu pogodnosti lokacije, kumovao je i sam investitor. Problem je što je njegov doprinos relativno veliki u velikoj udaljenosti od centra grada, gde su pogodnosti lokacije relativno male, a da su gotovo zanemarljive tamo gde su one najveće, na ekskluzivnim lokacijama u centru grada.

Otuda, gradske vlasti svuda nastoje da zahvate što veći deo skoka u vrednosti nekretnina, navedenim merama poput poreza na imovinu. Naknada za korišćenje gradskog zemljišta kakva je postojala kod nas, teorijski je sasvim korektan instrument, koji nažalost nije u praksi doveden na realan nivo. Slični instrumenti se, međutim, koriste pod različitim, često egzotičnim nazivima, poput TIF (Tax Increment Financing) u Čikagu.