

Сара Бејатовић¹
Јана Крстић²
др Данијела Миловановић Родић³

ТРАНСФОРМАЦИЈА ПОЉОПРИВРЕДНОГ КОМБИНАТА БЕОГРАД ИЗ ПЕРСПЕКТИВЕ УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНИРАЊА: ЈАВНИ ИНТЕРЕС, АГРАРНА ПОЛИТИКА, УРБАНИ РАЗВОЈ

TRANSFORMATION OF THE AGRICULTURAL CORPORATION BELGRADE FROM THE PERSPECTIVE OF URBAN PLANNING: PUBLIC INTEREST, AGRARIAN POLICY, URBAN DEVELOPMENT

РЕЗИМЕ: Пољопривредни комбинат Београд (ПКБ) деценијама је представљао један од најзначајнијих агроиндустријских система у Југославији и кључни стуб прехранбене сигурности Београда. Као интегрисани систем који је обједињавао производњу, прераду и дистрибуцију хране, ПКБ је био пример социјалистичког модела управљања ресурсима и развоја територије. Међутим, политичке и економске промене након распада Југославије покренуле су дуготрајан процес трансформације, реструктурирања и приватизације овог система, које су предмет анализе рада. Рад се заснива на хронолошкој анализи законских аката, јавно доступних извештаја, медијских извора и просторних планова, са циљем реконструкције процеса трансформације ПКБ-а од друштвеног комбината до приватног власништва. Критички се преиспитују последице приватизације ПКБ-а на управљање великим пољопривредним земљиштем у непосредној близини Београда, као и на дугорочно планирање урбаног развоја. Кроз студију случаја отвара се питање транспарентности и конзистентности процеса одлучивања током трансформације великих система друштвене својине у транзиционим друштвима, указујући на њихове потенцијалне дугорочне утицаје на јавни интерес и управљање територијалним ресурсима.

Кључне речи: Пољопривредни комбинат Београд (ПКБ), пољопривредно земљиште, јавни интерес, управљање територијалним ресурсима, урбанистичко планирање

ABSTRACT: Agricultural corporation Belgrade (Poljoprivredni kombinat Beograd - PKB) represented for decades one of the most significant agro-industrial systems in Yugoslavia and a key pillar of Belgrade's food security. As an integrated system that combined food production, processing, and distribution, PKB embodied the socialist model of resource management and territorial development. However, the political and economic changes following the dissolution of Yugoslavia initiated a long-term process of transformation, restructuring, and privatization of this system, which constitutes the subject of this paper. The research is based on a chronological analysis of legal acts, publicly available reports, media sources, and spatial planning documents, with the aim of reconstructing the transformation process of the Agricultural Corporation of Belgrade from a socially owned enterprise to private ownership. The paper critically examines the consequences of PKB's privatization for the management of extensive agricultural land located in the immediate vicinity of Belgrade, as well as for long-term urban development planning. Through this case study, the research raises questions regarding the transparency and consistency of decision-making processes during the transformation of large socially owned systems in transitional societies, highlighting their potential long-term implications for the public interest and the governance of territorial resources.

Keywords: Agricultural corporation Belgrade (PKB), Agricultural land, Public interest, Territorial resource governance, Urban planning

1. УВОД

Проучавање конкретних развојних процеса кроз студије случаја представља важан методолошки приступ за разумевање сложених односа између урбанистичког планирања, управљања просторним развојем и различитих друштвених, економских и политичких интереса који обликују простор. Оваква истраживања омогућавају да се истраживањем конкретне територије, планске праксе и њених ефеката, сагледају не само формални плански и институционални

¹ Сара Бејатовић, инж.арх., студенткиња Мастер академских студија Интегрални урбанизам, Универзитет у Београду – Архитектонски факултет, 2024_22005@edu.arh.bg.ac.rs

² Јана Крстић, инж.арх., студенткиња Мастер академских студија Интегрални урбанизам, Универзитет у Београду – Архитектонски факултет, 2024_22006@edu.arh.bg.ac.rs

³ др Данијела Миловановић Родић, ванредни професор, Универзитет у Београду – Архитектонски факултет, danijela@arh.bg.ac.rs, ORCID 0000-0002-5691-865X

механизми, већ и шири обрасци одлучивања, улоге актера, конфликти интереса и последице које одређене развојне одлуке производе у простору. Трансформација Пољопривредног комбината Београд (ПКБ) је из перспективе урбанистичког планирања изузетно значајна и занимљива тема, обзиром да се ради о великој и стратешки значајној територији Београда, чији начин управљања и концепт развоја радикално мењао последних деценија.

Рад је настао у оквиру предмета *Методологија планирања*⁴ на другој години мастер академских студија Интегрални урбанизам на Архитектонском факултету Универзитета у Београду у школској 2025/26. години. Предмет је усмерен на упознавање са основним питањима улоге, обухвата и домена урбанистичког планирања, као и других инструмената планирања и управљања просторним развојем. Посебан фокус наставе стављен је на разумевање процеса планирања и планерске методологије, истраживање односа урбанистичког планирања, урбаног дизајна и архитектонског пројектовања, као и на стицање знања и вештина значајних за израду планских докумената. У том оквиру, студије случаја представљају важан наставни алат, јер студентима омогућавају да кроз истраживачки рад овладају основним методама прикупљања, систематизације и интерпретације података релевантних за разумевање процеса просторног развоја.

Предмет ове студије случаја јесте трансформација ПКБ-а из перспективе урбанистичког планирања, са циљем да се прикупе, систематизују и хронолошки представе подаци од значаја за разумевање развоја ове територије и механизма који су га усмеравали. Истраживање обухвата општи приказ територије, њен историјски развој, географски положај, функционалне и инфраструктурне карактеристике, као и кључне изазове трансформације. Посебна пажња посвећена је хронолошкој реконструкцији кључних догађаја, формалних докумената и актера укључених у процес, укључујући настанак развојних идеја, активности на њиховој реализацији, законодавни, плански и финансијски оквир, просторне манифестације промена, као и реакције јавности и стручне заједнице. Истраживање се заснива на оскудним јавно доступним информацијама, будући да су званични подаци и документација о процесу трансформације ПКБ-а ограничено доступни. Стога се рад у значајној мери ослања на налазе истраживачких новинара као секундарне изворе који омогућавају реконструкцију кључних догађаја, актера и спорних аспеката овог процеса.

Поред дескриптивног и хронолошког сагледавања процеса планирања и реализације трансформације ПКБ-а, у раду се разматрају трансформација вредносног оквира и развојног контекста у ком су се исти одвијали. На тај начин, студија случаја не служи само као преглед развоја једне територије, већ и као основа за разумевање ширег институционалног и планерског контекста у којем се такве трансформације одвијају. Намера аутора је да анализом ове конкретне студије случаја допринесу разумевању генезе проблема и стања урбанистичког планирања у Србији, те тиме и изградњи одговорне и отпорне професионалне праксе способне да брине и сачува стратешки просторне ресурсе.

2. ПРЕДСТАВЉАЊЕ СТУДИЈЕ СЛУЧАЈА

Територија Пољопривредни комбинат Београд (у даљем тексту: ПКБ) представља изузетно релевантан аналитички оквир за проучавање међусобних односа пољопривредне производње, државне политике и урбаног развоја. Њен значај може се сагледати кроз више комплементарних димензија. Са историјског становишта, ПКБ представља један од кључних симбола послератне модернизације и институционално вођеног, планског развоја пољопривреде у социјалистичкој Југославији. Његов настанак и развој одражавају шире друштвено-економске трансформације карактеристичне за период интензивне индустријализације и колективизације. У економском контексту, ПКБ је представљао један од највећих агроиндустријских система у региону, са значајним производним капацитетима и улогом великог послодавца. Његов утицај превазилазио је локалне оквире, обликујући регионалну агроекономију кроз интегрисане производне ланце, дистрибуцију и тржишне механизме. Политичка димензија огледа се у чињеници да је ПКБ функционисао као јавно предузеће у оквиру социјалистичког система, при чему је држава имала доминантну улогу у управљању ресурсима, организацији производње и просторном планирању. Овај модел управљања омогућава увид у институционалне механизме контроле и расподеле у условима централизоване економије. Коначно, просторни аспект додатно наглашава значај ове територије. Њена позиција у непосредној близини урбаног језгра Београда, уз ток Дунава и у контакту са кључним инфраструктурним коридорима, чини ПКБ стратешки важном територијом у контексту дугорочног урбаног и регионалног планирања.

2.1 Развојни период ПКБ-а (1945 - 1990)

Развојни период ПКБ-а обележен је процесима формирања и структурирања агроиндустријског система у оквиру социјалистичког привредног модела. Према подацима са званичне интернет странице ПКБ Корпорације (н.д.) ПКБ је основан 1945. године, у контексту послератне обнове и успостављања социјалистичког привредног система Југославије. Примарна функција овог државног агроиндустријског предузећа је била обезбеђивања прехранбене сигурности Београда кроз централизовано и плански организовано повезивање пољопривредне производње, прераде и дистрибуције. У просторном аспекту, иницијални развој био је условљен трансформацијом мочварног и санитарно неповољног земљишта за интензивну аграрну експлоатацију. До 1947. године спроведена је интеграција мањих пољопривредних посела и земљишних комплекса у јединствен систем који је омогућавао централизован модел управљања земљиштем и производним процесима. Паралелно са тим процесом, закључно са 1950. годином, спроведени су системски

⁴ Предметни наставник др Данијела Миловановић Родић, ванредни професор, сарадник др Бранислав Антонић, асистент са докторатом

мелиорациони захвати (исушивање, регулација водотокова), дефинисане су производне целине унутар комбината и изграђена је кључна производна инфраструктура. Наведени захвати представљали су кључне предуслове за успостављање интензивне и технолошки унапређене пољопривредне производње (ПКБ Корпорација, 2015).

У раној фази развоја доминантну улогу имало је ратарство, усмерено на масовну производњу основних прехранбених култура – пшенице и кукуруза, ради задовољења потреба растућег урбаног становништва Београда. Захваљујући механизацији, планској организацији рада и централизованом управљању земљиштем, остварени су релативно високи приноси (око 1.670 kg/ha пшенице), уз континуирани раст обима производње, који убрзо премашује 100.000 тона годишње, чиме се ПКБ позиционира као један од водећих аграрних система у Југославији. Ова фаза представља основу за каснију функционалну диверсификацију и увођење индустријске прераде. Кључни искорак у том правцу остварен је 1953. године отварањем прве млекарне у Лепушници, чиме започиње организована индустријска прерада млека, додатно унапређена 1957. године увођењем пастеризације и флаширања, са капацитетом од 30.000 литара дневно. Тиме ПКБ постаје главни снабдевач града хигијенски исправним млеком, док се истовремено развијају и месопрерађивачки капацитети, формирајући интегрисани систем прераде хране (ПКБ Корпорација, 2015).

Од почетка шездесетих година долази до проширивања делатности, при чему се ратарство надограђује развојем сточарства, посебно млечног говедарства. Унапређењем исхране, селекције и ветеринарске заштите, до средине деценије остварен је раст продуктивности, па крајем шездесетих просечна производња достиже око 5.000 литара млека по крави годишње. Паралелно се развијају живинарство, узгој крзнаша, као и пратећи системи складиштења и прераде, чиме се ПКБ трансформише у сложен агроиндустријски систем са функционално диференцираним, али интегрисаним подсистемима.

Почетком седамдесетих година долази до институционализације научно-истраживачког рада кроз оснивање специјализованих институција, чији су резултати директно примењивани у производњи. Развијени су сопствени хибриди кукуруза, унапређена селекција пшенице и примењене напредне технологије, укључујући биотехнолошке методе. Истовремено, ПКБ постаје извозник семена и у појединим производним циклусима остварује висок степен интензитета производње. Интеграцијом градског млекарства у систем Имлек 1972. године, додатно је ојачан вертикално интегрисан модел производње и прераде, са значајним обимом индустријске обраде млека.

Период седамдесетих и осамдесетих година карактерише функционисање ПКБ-а као затвореног и високо интегрисаног система „од производње до потрошње“, са потпуном контролом ланца снабдевања. У оквиру комбината развијени су разноврсни производни и прерађивачки капацитети (млекарство, месна индустрија, пекарство, прерада поврћа и готове хране, шећерана, воћарство, виноградарство), као и шумски системи са производном и заштитном функцијом. Оваква организациона структура омогућила је висок степен стабилности и релативне независности од тржишних токова, позиционирајући ПКБ као један од најразвијенијих агроиндустријских система у Југославији и кључни ослонац прехранбене сигурности Београда (ПКБ Корпорација, 2015).

2.2 Просторна организација, раднички модел и трговински ланци

У документарцу из 1980. године који је објавила ПКБ Корпорација (2015) приказано је како је ПКБ био организован као просторно рационалан и инфраструктурно опремљен систем, са сопственом мрежом путева, железницом, системима за наводњавање и одводњавање. Истовремено, ПКБ није функционисао изоловано, сарађивао је са преко 35.000 пољопривредних газдинстава широм Србије, чиме је имао снажан регионални утицај. У оквиру система развијени су и специјализовани погони, попут пластеничке производње цвећа у Херцег Новом, као и туристичко-угоститељски објекти широм Југославије, што додатно потврђује ширину деловања ПКБ-а.

ПКБ је био и социјални систем, заснован на радничком самоуправљању. Постојала је радничка скупштина, делегатски систем и редовна гласања. Радници су имали висок животни стандард, сопствени раднички лист који је излазио сваке суботе, као и организоване службе: ватрогасну, интерну безбедност (тзв. цивилну службу), здравствену и социјалну заштиту. Сваке године запошљавано је најмање 3.000 нових радника, што је ПКБ чинило једним од највећих и најстабилнијих послодаваца у земљи. Имао је такође и развијену мрежу супермаркета широм Југославије, при чему је чак 16% укупног продајног простора Београда било у његовом власништву. Финансијска стабилност обезбеђивана је кроз сарадњу са Беобанком, Агробанком и Интерном банком ПКБ-а, што је омогућавало снажну новчану циркулацију унутар система. На међународном плану, ПКБ је учествовао у великим развојним пројектима, укључујући радове у Ираку, где је у сарадњи са југословенским грађевинским и инжењерским предузећима учествовао у мелиорацији и оживљавању 25.000 хектара пустињског земљишта Месопотамије (ПКБ Корпорација, 2015).

2.3 Период транзиције и својинске трансформације ПКБ-а (1991-1999)

Проглашењем независности Словеније и Хрватске, 25. јуна 1991. године започео је распад СФРЈ, чиме је започет процес политичке и економске дестабилизације који ће директно погодити и велика друштвена предузећа попут ПКБ-а. Током деведесетих година постепено долази до застоја у развоју, услед опште економске кризе у Југославији, смањења инвестиција и слабљења централног планског модела. Истовремено, држава започиње процес трансформације друштвене својине. Већ 1991. године, усвојен је *Закон о условима и поступку претварања друштвене својине у друге облике својине*, који је први пут омогућио да предузећа попут ПКБ-а почну да издвајају своје делове и да се правно региструју у облицима који нису само друштвена својина. Овај закон представљао је први правни оквир који је отворио простор за издвајање делова великих система у засебне правне субјекте. Убрзо након тога, 1992. године, Савет

безбедности Уједињених нација усвојио је Резолуцију 757, којом су уведене међународне санкције Савезној Републици Југославији. Санкције су довеле до прекида трговинских токова, отежаног извоза, проблема са набавком опреме и материјала. Економска ситуација додатно је погоршана хиперинфлацијом, чиме је реална вредност капитала и прихода драстично обезвређена. У таквим условима долази до поступне фрагментације комбината. Већ у априлу 1993. године из система се издваја ПКБ Визељ, фарма свиња и јунади (Буквић, 2011), што је један од првих примера формалног раздвајања производних целина.

Даљи правни основ за трансформацију друштвеног капитала постављен је 1996. године доношењем *Закон о основама промене власништва друштвеног капитала*, којим је уређено правно покриће за трансформацију друштвене имовине у капитал који може бити предмет даље продаје и приватизације. Њега прати *Закон о својинској трансформацији* донешен 1997. године, који је омогућио претварање капитала у акције које се могу продати и прелазак предузећа у облик акционарских друштава. У том процесу поједине зависне компаније за прераду и трговину, попут Имлека, Фрикома и Пекабете, користе законске могућности и постају самостална акционарска друштва, чиме се додатно смањује интегрисаност агроиндустријског система (Станковић, 2019б). До краја 1990-их ПКБ више није функционисао као јединствени систем. Иако током деведесетих формално задржава статус државног предузећа, његов институционални положај постаје нејасан. Модел радничког самоуправљања се гаси, док нови механизми управљања нису у потпуности успостављени. Систем опстаје пре свега захваљујући државним интервенцијама и субвенцијама, али без дугорочне стратегије развоја. Овај период поставио је темеље за касније покушаје реструктурирања и приватизације који ће уследити након политичких промена 2000. године (Станковић, 2019б).

2.4 Период демократских промена, приватизације и реструктурирања ПКБ-а (2000-2011)

Савет за борбу против корупције у извештајима из 2012, 2018. и 2022. године указује на проблем приватизације пољопривредног земљишта и комбината у Србији, посебно наглашавајући нетранспарентност података о својинској структури и процедури превођења права коришћења у право својине без одговарајуће накнаде. Савет није издао посебан извештај о ПКБ-у, али се његова продаја у Извештају о нетранспарентности уговарања из 2019. године наводи као један од случајева у којима је јавност била ускраћена за потпуну документацију о располагању јавном имовином. Тако Савет за борбу против корупције у Извештају из 2022. године наводи „Најновије обраћање Савета у 2017. и 2021. години Републичком геодетском заводу, Министарству пољопривреде – Управи за пољопривредно земљиште и Министарству привреде, није имало за резултат утврђивање правог стања у својинским односима на земљишту након приватизације, јер су институције тврдиле да податке не поседују или су их проглашавале пословном тајном. Недостављање података о површини и својини на пољопривредном земљишту, уз образложење да су тајни и да их институције не поседују, нису прихватљиви, већ упућују на закључак да њихова нетранспарентност ствара сумњу на корупцију и злоупотребе“. Због недовољне доступности званичних информација, уговора и пратеће документације о процесу трансформације и приватизације ПКБ-а, рад се ослања на налазе истраживачких новинара, који представљају важан секундарни извор за разумевање хронологије, институционалног контекста и спорних питања у вези са располагањем земљиштем и другом имовином овог комбината.

Политичке промене након 5. октобра 2000. године отвориле су нову фазу у економској трансформацији Србије, засновану на убрзаној приватизацији, либерализацији тржишта и редефинисању улоге државе у привреди. У том контексту, положај ПКБ-а улази у нову, комплексну фазу. У августу 2001. године усвојен је први *Закон о приватизацији у Републици Србији*, којим је успостављена Агенција за приватизацију као централно тело за спровођење процеса продаје друштвеног и државног капитала. Овим законом приватизација постаје системска и обавезна, чиме је држава погурала да предузећа која су имала друштвени капитал буду укључена у обавезни процес приватизације. То је био правни оквир за каснију продају издвојених делова ПКБ-а попут Имлека, Фрикома и Пекабете (Станковић, 2019б).

Почетком 2003. године долази до значајних промена у власничкој структури некадашњих делова ПКБ система. Компанија Делта М 16. јануара 2003. године постаје власник 26% акција Пекабете (Новости, 2003). Три дана касније, 19. јануара 2003. године, хрватска компанија Агрокор стиче 55,49% акција Фрикома (Serbian Government – Office of Media Relations, 2003). Исте године инвестициони фонд Салфорд постаје већински власник Имлека, док до краја 2003. године, управља и Земунском, Импаз, Новосадском и Суботичком млекарском, чиме заузима доминантну позицију на тржишту прераде млека у Србији (Станковић, 2019б). Ове промене отвориле су питање заштите конкуренције и концентрације капитала, па је 2005. године усвојен *Закон о заштити конкуренције* којим се дефинише доминантан положај на тржишту и механизми његове контроле. Следеће године, 2006., основана је и Комисија за заштиту конкуренције као независно и самостално регулаторно тело које спроводи јавна овлашћења и бави се применом *Закон о заштити конкуренције*, обезбеђујући равноправност на тржишту кроз спречавање концентрације привредних субјеката и злоупотребе доминантног положаја (Станковић, 2019б).

Важан правни оквир за будуће располагање земљиштем постављен је 2006. године доношењем *Закон о пољопривредном земљишту*, којим је дефинисано да је пољопривредно земљиште добро од општег интереса и да се земљиште у државној својини даје у закуп путем јавног надметања. Овим законом додатно је регулисан статус земљишта којим је располагао ПКБ, што ће касније имати значаја у процесу приватизације. Влада Републике Србије 1. јула 2009. године, на основу *Закон о средствима у својини Републике Србије (1995)* закључује *Споразум о уређењу односа државне својине у средствима која користи Пољопривредна коорпорација "Београд" А.Д. - Београд, Падинска скела*. Њиме се држава уписује као власник 99,9% акција ПКБ-а, а предузеће прелази у акционарско друштво у већинском државном власништву.

Наредни важан корак десио се 31. маја 2010. године, када су Влада Републике Србије и Град Београд потписали *Уговор о преносу власништва над Пољопривредном кооперацијом "Београд" А.Д. са државе на Град Београд* (Буквић, 2011). Ова одлука додатно је отворила питање финансирање развоја града и саме корпорације. Исте године, за директора ПКБ-а именован је Рајко Мандић (Пословно јутро, 2012), бивши директор компаније Делта М, што је додатно повезало управљачке структуре ПКБ-а са приватним сектором. Белгијска компанија Делхаизе Гроуп, 27. јула 2011. године купује Делта Макси Гроуп, чиме долази до даљих промена у сектору малопродаје хране у Србији (BeursGazet, 2011). Коначно, 24. новембра 2011. године закључен је нови *Споразум између Републике Србије, Града Београда, Републичке дирекције за имовину и ПКБ-а* (Данас, 2020), којим је омогућено да ПКБ буде уписан као власник пољопривредног земљишта. Овај споразум представљао је кључни корак у редефинисању имовинско-правних односа и створио основу за коначну приватизацију. Период од 2001. до 2011. године представља фазу институционалног реструктурирања државног власништва и припреме за завршну приватизациону етапу, која ће кулминирати продајом ПКБ-а 2018. године.

2.5 Период реализације приватизације и коначне продаје ПКБ-а (2012-2018)

ПКБ је на основу Споразума из 2011. године, којим му је омогућен упис права својине, 24. јула 2012. године поднео први захтев за конверзију права коришћења у право својине за земљиште претежно на подручју Сурчина. Републички геодетски завод и Државно правобранилаштво су оспоравали ПКБ-у право на упис позивајући се на чињеницу да је реч о пољопривредном земљишту у државној својини. У том периоду ПКБ је располагао са приближно 5.400 хектара земљишта. У Консолидованом извештају о пословању ПКБ-а за 2012. годину, евидентирана је корекција улагања од 12,4 милијарде динара за потребе признавања права коришћења градског грађевинског земљишта (Станковић, 2019а).

Почетком 2013. године донет је *Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју* којим су прецизирани услови за остваривање премија за млеко, а на основу њега 28. марта 2014. године и *Измене и допуне правилника о условима, начину и обрасцу захтева за остваривање права на премију за млеко* којим је уведен горњи лимит од 3.000.000 литара млека по кварталу. То је значајно утицало на велике произвођаче попут ПКБ-а, који је тиме остао без дела субвенција. Ове мере додатно су отежале финансијску позицију предузећа.

Министарство финансија Републике Србије наводи да је 27. марта 2013. тадашњи министар финансија и привреде Млађан Динкић потписао у Абу Дабију *Уговор о заједничком улагању у српску пољопривреду* са компанијом Ал Дахра, вредан 400 милиона долара. План је предвиђао куповину имовине осам пољопривредних комбината, укључујући део ПКБ-а у Сурчину (Министарство финансија Републике Србије, 2013). Међутим, до реализације тог аранжмана није дошло, а компанија се повукла без званичног образложења. Исте године, 19. априла донешена је *Одлука о престанку исплате награда запосленима, менаџменту и члановима органа управљања Пољопривредне кооперације "Београд" А.Д.* (Станковић, 2019б). Усвајањем новог *Закона о приватизацији* 13. августа 2014. дефинисан је нови модел продаје капитала и имовине и омогућено спровођење приватизације кроз продају имовине, а не искључиво капитала. Овај закон био је кључни правни темељ за продају ПКБ-а.

Почетком 2015. године Врховни касациони суд потврдио је налазе Комисије за заштиту конкуренције да је компанија Салфорд поступала супротно закону, али без санкција услед ограничених надлежности Комисије у време покретања поступка. Исте године инвестициони фонд Mid Europa Partners преузима Danube Foods Group и Имлек, док се питање власништва над земљиштем ПКБ-а коначно разрешава. Одлуком Министарства грађевине 14. октобра 2015. поништава се раниј решења катастра и омогућава упис ПКБ-а као власника пољопривредног земљишта (Станковић, Б, 2019б). На предлог Министарства привреде Влада РС 18. децембра 2015. доноси Закључак којим се захтева повлачење тужби Државног правобранилаштва и даје сагласност за продају капитала ПКБ-а (Марковић, 2018). Земљиште ПКБ-а површине 16.365 хектара, процењене на 210 милиона евра, укључено је у имовину за продају. Крајем 2015. године расписан је јавни позив за приватизацију ПКБ-а, који је обухватао укупно 17.677 хектара земљишта, механизацију и објекте, са процењеном вредношћу од 303,9 милиона евра и почетном ценом од 51% те вредности. Први покушај приватизације није привукао заинтересоване инвеститоре. Крајем 2016. године одборници Скупштине града Београда усвојили су закључак о преносу акција у власништву Града Београда у ПКБ А.Д. на Републику Србију (еКапија, 2016), чиме је држава поново консолидовала власништво над ПКБ-ом. Почетком 2017. године се на Светском економском форуму у Давосу поново отвара питање заинтересованости Ал Дахре из Уједињених Арапских Емирата за куповину ПКБ-а. Министарство је 25. априла 2018. објавило *Рани јавни увид просторног плана подручја посебне намене државног пута IV реда, деоница Борча – Зрењанин (2018)* који је обухватио и парцеле касније укључене у продају ПКБ-а.

Како Инсајдер (2019а) наводи, почетком августа 2018. дефинисан је *Програм приватизације*, након чега Министарство привреде расписује тендер за продају имовине ПКБ-а. Овога пута, предмет продаје обухватао је 16.785 ha пољопривредног земљишта, објекте, механизацију и сточни фонд, са процењеном вредношћу од 208 милиона евра (процену извршила компанија Делоит) и почетном ценом од 51% те вредности. Услови су захтевали веома висок ниво прихода у области пољопривреде, што се може сматрати једним од кључних разлога да се на тендер јави само компанија Ал Дахра. Са Ал Дахром је 4. октобра 2018. потписан уговор о купопродаји (Кровни иговор о купопродаји имовине субјекта приватизације, 2018), а приватизација је званично окончана 3. децембра исте године. ПКБ је продат за укупно 121 милион евра, укључујући земљиште, објекте, опрему и сточни фонд. Нови власник је, поред купопродајне цене, преузео обавезе исплате социјалног програма запосленима, као и измирење дугова према држави, банкама и добављачима.

Тиме је окончана приватизација ПКБ-а, некадашњег симбола пољопривредне моћи Београда и једног од кључних ресурса града. Продајом је отуђен огроман фонд пољопривредног земљишта, добра од општег интереса за Републику Србију, чија

је заштита од продаје и промене намене годинама била део јавног и стручног дискурса. Овим чином држава се одрекла директне контроле над ресурсом од изузетног значаја, препуштајући га тржишној логици и интересима приватног капитала. Питање које остаје отворено јесте дугорочна судбина тог земљишта - да ли ће остати у функцији пољопривредне производње или ће, под притисцима инвестиционих интереса, променити своју намену. Процес приватизације ПКБ-а био је праћен снажним реакцијама јавности и стручне заједнице. Бројне критике односиле су се на транспарентност поступка, цену по којој је земљиште продато, као и дугорочне последице по јавни интерес. Ипак, упркос јавним дебатама и отпорима, кључне одлуке су доношене централизовано, уз ограничено учешће стручне и шире јавности у процесу одлучивања.



Слика бр. 1. Просторни обухват земљишта ПКБ-а након продаје. Извор: Инсајдер “Продаја” (Станковић, 2019, YouTube).

3. АНАЛИЗА СТУДИЈЕ СЛУЧАЈА

Фокус анализе се, након описа приватизације 2018. године и преузимања имовине ПКБ-а од стране Ал Дахре, усмерава на дугорочне просторне и инфраструктурне импликације тог процеса на развој Београда и ширег региона. Покретањем израде планске Просторног плана подручја посебне намене коридора аутопута Београд–Зрењанин–Нови (Јавни увид у Нацрт, 2018), постаје јасно да део земљишта некадашњег ПКБ-а, сада у приватном власништву Ал Дахре, улази у обухват инфраструктурних пројеката. Ова ситуација отвара питање заштите јавног интереса, будући да уговор о приватизацији није предвидео механизме за будућу експропријацију. Према важећем *Закону о експропријацији* (1995), накнада се одређује по тржишној вредности у тренутку одузимања, што подразумева да држава откуп врши по значајно вишим ценама у односу на оне из 2018. године.

Влада Србије је 2. априла 2024. основала друштво Агроиндустријска корпорација – некретнине д.о.о. на које је пренето 621 парцела и око три милијарде динара преосталих од некадашњег ПКБ-а, са циљем управљања и њихове продаје. (021, 2024). Међутим, већ 22. маја покренут је поступак гашења, чиме је оперативни век новооснованог привредног друштва трајао свега 50 дана. Овако краткотрајно постојање доводи у питање оправданост оснивања, указујући на могуће институционалне недоследности и недостатак дугорочне стратегије управљања јавном имовином. Ови процеси указују да приватизација није представљала завршну фазу трансформације ПКБ-а, већ увод у нови циклус у којем ова територија постаје предмет урбанистичког и инфраструктурног планирања, са значајним просторним и развојним последицама.

Процес прикупљања података о трансформацији и приватизацији ПКБ-а показао је да значајан број кључних докумената није јавно доступан. Посебно је отежан приступ документима из 1990-их година, када је процес својинске трансформације био праћен слабијом институционалном транспарентношћу и недовољно развијеним системом архивирања. Додатни проблем представља тешкоћа у праћењу измена и допуна закона. Многе законске одредбе које су биле кључне за процес конверзије земљишта, приватизације или експропријације више пута су мењане. Старе верзије закона често нису лако доступне са претходним изменама, што отежава прецизну анализу о контексту доношења конкретних одлука у прошлости. Информације из медијских извора неретко су контрадикторне, нарочито када је реч о процењеној вредности имовине, обиму земљишта или мотивима појединих одлука. Поједине афере, посебно из периода 1990-их и раних 2000-их, остале су недовољно документоване или су доступне само кроз фрагментарне новинске извештаје без правоснажних судских последица (Буквић, 2011; Беслаћ, 2018). Анализа указује на озбиљне проблеме у транспарентности и конзистентности процеса одлучивања. У периоду приватизације присутне су нетранспарентне процедуре, нарочито у вези са управљањем земљиштем и конверзијом права коришћења у право својине (Савет за борбу против корупције, 2012, 2017, 2019, 2022). Повлачење тужби Државног правобранилаштва непосредно пре расписивања

јавног позива за продају, као и упис великих површина земљишта у власништво ПКБ-а (Станковић, 2019а), указују на синхронизацију административних одлука са планираним процесом приватизације. Држава је, након продаје земљишта, дошла у ситуацију да мора да врши његову накнадну експропријацију по тржишним ценама. Недовољно транспарентно управљање изазвају сумњу на корупцију, нарочито у вези са проценом вредности имовине и ограничавањем круга потенцијалних купаца кроз високе финансијске услове тендера.

3.1 Ефекти приватизације на развој и систем планирања

Ефекти приватизације ПКБ-а могу се сагледати кроз дисбаланс између ограничених финансијских јавних користи и изражених негативних просторних и институционалних последица. На локалном нивоу, пренос власништва довео је до губитка јавне контроле над значајним територијалним ресурсима у непосредној близини Београда, чиме је планирање развоја постало условљено односом са приватним власником. На нивоу града уочен је дисконтинуитет између урбанистичког планирања и имовинских трансакција, будући да су инфраструктурни и просторни планови иницирани накнадно, без интеграције са приватизационим процесом. На националном нивоу, случај указује на структурне слабости система планирања, укључујући краткорочно буџетско усмеравање, одсуство дугорочне стратегије управљања земљиштем и фрагментацију институционалних надлежности. Додатно, изостанак транспарентног образложења јавног интереса и стратешке визије довео је до нарушавања поверења јавности у институције и перцепције неадекватног управљања јавним ресурсима. Са друге стране, позитивни ефекти ограничени су преваходно на краткорочно финансијско растеређење државе елиминацијом губитака и буџетских издатака. Међутим, уколико се узму у обзир потенцијални будући трошкови експропријације и губитак контроле над стратешки значајним простором, укупни развојни ефекти остају ограничени и без значајнијег дугорочног стратешког доприноса.

4. ЗАКЉУЧАК

Анализа развоја Пољопривредног комбината Београд указује на радикалну трансформацију једног од најзначајнијих агроиндустријских система у историји Србије и бивше Југославије. ПКБ је у периоду социјалистичког развоја представљао пример плански организованог, просторно кохерентног, функционално и друштвено интегрисаног система који је истовремено обављао производну, економску и социјалну функцију. Његова улога у обликовању североисточне територије Београда била је дугорочна и стратешка, заснована на синтези пољопривреде, инфраструктуре и урбаног планирања. Процес трансформације ПКБ-а обликовали су пре свега државни актери редизајном законодавног оквира и одлукама Владе, градске институције кроз просторно-планске документе, као и приватни инвеститори увођењем нове производне и тржишне логике. Изостанак доследног преиспитивања и интеграције јавног интереса, еколошких ограничења и дугорочног просторног планирања остављају улогу ове територије у развоју Београда отвореним питањем. Студија случаја ПКБ-а показује да трансформација великих система друштвене својине није била линеаран нити потпуно транспарентан процес. Хронолошка анализа открива сложу мрежу правних, економских и политичких одлука које су се преплитале током више од три деценије. Процес прикупљања података указао је на озбиљне проблеме доступности информација и фрагментираност извора, што отежава потпуну реконструкцију догађаја. Истовремено, анализа указује на слабости система планирања развоја територије, нарочито у погледу стратешког развоја и важних инфраструктурних пројеката.

РЕФЕРЕНЦЕ

- 021 (2024, 31. маја). *Држава извукла имовину ПКБ-а у нову фирму коју гаси после 50 дана*. Преузето са: <https://www.021.rs/info/biznis-i-ekonomija/377173/drzava-izvukla-imovinu-pkb-a-u-novu-firmu-koju-gasi-posle-50-dana>
- Буквић, Д. (2011, 25. март). *ПКБ: Уништавање успеха*. ЦИНС – Центар за истраживачко новинарство Србије. Преузето са: <https://www.cins.rs/pkb-unistavanje-uspeha/>
- Беслаћ, М. (2018). *ПКБ корпорација анализа финансијско-имовинског стања у циљу избора метода приватизације*. *Економски видици*, XXIII (2018), Бр. 1-2, стр. 49-68 https://www.deb.org.rs/wp-content/uploads/2018/10/Ekonomski-vidici-01_02-2018.pdf
- Влада Републике Србије. (2010, 31. мај). *Власништво над ПКБ-ом пренето на Град Београд*. Преузето са: <https://www.srbija.gov.rs/vest/132774/vlasnistvo-nad-pkb-om-preneto-na-grad-beograd.php>
- Град Београд. (2018, 25. април). *Рани јавни увид просторног плана подручја посебне намене државног пута ИБ реда, деоница Борча – Зрењанин*. Преузето са: <https://www.beograd.rs/lat/gradski-oglas-i-konkursi/a70834/Rani-javni-uid-prostornog-plana-podrucja-osebne-namene-drzavnog-puta-IB-reda-deonica-Borca-Zrenjanin.html>
- Град Београд. (2018, 8. јун). *Рани јавни увид поводом израде просторног плана подручја посебне намене коридора аутопута Београд – Зрењанин – Нови Сад*. Преузето са: <https://www.beograd.rs/lat/gradski-oglas-i-konkursi/a72029/Rani-javni-uid-povodom-izrade-prostornog-plana-podrucja-osebne-namene-koridora-auto-puta-Beograd-Zrenjanin-Novi-Sad.html>
- Град Београд. (2018, 22. јун). *Јавни увид у нацрт просторног плана подручја посебне намене коридора ауто-пута Београд – Зрењанин – Нови Сад*. Преузето са: <https://www.beograd.rs/lat/gradski-oglas-i-konkursi/a72370/Javni-uid-u-nacrt-prostornog-plana-podrucja-osebne-namene-koridora-auto-puta-Beograd-Zrenjanin-Novi-Sad.html>
- Данас. (2020, 11. март). *Спор годину дана татка у месту*. Преузето са <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/vladavina-prava/spor-godinu-dana-tapka-u-mestu/>

- Данас. (2021, 5. мај). *Инсајдер: Држава мора да откупи од Ал Дахре земљиште због изградње ауто-пута Београд-Зрењанин*. Преузето са: <https://www.danas.rs/vesti/ekonomija/insajder-drzava-mora-da-otkupi-od-al-dahre-zemljiste-zbog-izgradnje-auto-puta-beograd-zrenjanin/>
- Директно.рс. (2023, 20. март). *Раде Баста има још један захтев за Владу Србије*. Преузето са: <https://direktno.rs/vesti/drustvo-i-ekonomija/461075/rade-basta-vlada-srbije-zaht4v-dragisa-petrovic.html>
- еКапија. (2016, 9. септембар). *Акције ПКБ-а у власништву Београда постају државне*. Преузето са: <https://www.ekapija.com/news/1540167/real-estate/investments>
- Закон о експропријацији ("Сл. гласник РС", бр. 53/95, "Сл. лист СРЈ", бр. 16/2001 - одлука СУС и "Сл. гласник РС", бр. 20/2009, 55/2013 - одлука УС и 106/2016 - аутентично тумачење).
- Закон о условима и поступку претварања друштвене својине у друге облике својине („Сл. гласник РС“, бр. 48/91, 75/91, 48/94 и 51/94).
- Закон о основама промене власништва друштвеног капитала. ("Сл. лист СРЈ", БР. 29/96, 29/97, 59/98 и 74/99).
- Закон о својинској трансформацији („Сл. гласник РС“, бр. 32/97).
- Закон о пољопривредном земљишту („Сл. гласник РС“, бр. 62/06, 41/08, 112/09, 18/20 и 113/21).
- Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју ("Сл. гласник РС", бр. 10/2013, 142/2014, 103/2015, 101/2016, 35/2023, 92/2023, 94/2024).
- Закон о приватизацији ("Сл. гласник РС", бр. 38/2001, 18/2003 и 45/2005)
- Закон о приватизацији („Сл. гласник РС“, бр. 83/2014, 46/2015, 112/2015, 20/2016 – аутентично тумачење и 19/2025).
- Закону о средствима у својини Републике Србије ("Сл. гласник РС", бр. 53/95, 3/96 - испр., 54/96, 32/97 и 101/2005)
- Закон о заштити конкуренције ("Сл. гласник РС", бр. 79/2005).
- Инсајдер. (2017, 11. септембар). *ПКБ продаје земљиште и непокретности*. Преузето са: <https://www.insajder.net/vesti/pkb-prodaje-zemljiste-i-nepokretnosti>
- Инсајдер. (2019, 29. марта). *Део државног земљишта ПКБ-а продаје се по осам пута већој цени него што је платила Ал Дахра*. <https://www.insajder.net/tema/prodaja-pkb-drzava-al-dahri-naplacivala-hektar-4700-evra-a-sada-zemljiste-prodaje-po-osam-puta-vecoj-ceni-video>
- Инсајдер. (2025, 25. фебруар). *Нова трка за ПКБ*. Преузето са: <https://www.insajder.net/vesti/nova-trka-za-pkb>
- Инсајдер. (2022, 18. фебруар). *ПКБ распродаје имовину чекајући приватизацију*. Преузето са: <https://www.insajder.net/vesti/potvrdeno-istrivanje-insajdera-drzava-ce-otkupljivati-parcele-koje-je-prethodno-prodala-al-dahri>
- Кровни уговор о продаји имовине субјекта приватизације [ПДФ]. (2018). Преузето са: <https://n1info.rs/wp-content/uploads/2024/03/23/1711205563-UGOVOR-pkb-al-dahra.pdf>
- Марковић, Р. (2018, 19. септембар). *Држава против државе*. Време. Преузето са: <https://vreme.com/vreme/drzava-protiv-drzave/>
- Министарство финансија Републике Србије. (2013, 27. март). *Динкић: враћамо српској пољопривреди место које заслужује у друштву*. Преузето са: <https://mfinc.gov.rs/sr/arhiva-1/dinkic-vracamo-srpskoj-poljoprivredi-mesto-koje-zasluzuje-u-drustvu-1>
- Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре Републике Србије. (н.д.). *Јавни увид у Нацрт просторног плана подручја посебне намене Националног фудбалског стадиона*. Преузето са: <https://mgsi.gov.rs/lat/dokumenti/javni-uvид-u-nacrт-prostornog-plana-podrucja-posebne-namene-nacionalnog-fudbalskog>
- Новости. (2003, 16. јануар). *Делта М власник четвртине Пекабете*. Преузето са: <https://www.novosti.rs/vesti/naslovna/ekonomija/aktuelno.239.html:143618-Delta-M-vlasnik-269etvrtine-Pekabete>
- Параграф Лекс. (2025, 16. март). *Закон о измени закона о приватизацији*. Преузето са: <https://paragraflex.rs/dnevne-vesti/190325/190325-vest5.html#:~:text=Prvi%20Zakon%20o%20privatizaciji...>
- ПКБ Корпорација. (н.д.). <https://www.pkb.rs/>
- ПКБ Корпорација. (2015, Март 18). *ПКБ - 35 година постојања (1980. година)* [Видео]. YouTube. Преузето са: <https://www.youtube.com/watch?v=nG9IfO1-vU&t=525s>
- Пословно јутро. (2012, 13. фебруар). *ПКБ – прво опоравак после партнер*. Преузето са: <http://www.poslovnोजутро.com/tekst/poljoprivreda/pkb-prvo-oporavak-posle-partner-36889>
- Правилник о условима, начину и обрасцу захтева за остваривање права на премију за млеко ("Сл. гласник РС", бр. 28/2013 и 36/2014).
- Савет за борбу против корупције. (2012). *Извештај о државном и задружном земљишту у поступку приватизације*. Влада Републике Србије.
- Савет за борбу против корупције. (2017). *Извештај о приватизацији и располагању пољопривредним земљиштем у јавној својини Републике Србије*. Влада Републике Србије.
- Савет за борбу против корупције. (2019). *Извештај о нетранспарентности уговарања*. Влада Републике Србије.
- Савет за борбу против корупције. (2022). *Извештај о нетранспарентности својине пољопривредног земљишта у Републици Србији*. Влада Републике Србије. <http://www.antikorpcijasavet.gov.rs/Storage/Global/Documents/izvestaji/Netransp.%20svoјine%20polj.%20zemlj...docx>
- Станковић, Б. (Уредник). (2019а, 8. јануар). *Инсајдер "Продаја" (ПРВА ЕПИЗОДА)* [Видео]. Инсајдер Видео. Преузето са: https://www.youtube.com/watch?v=glYjnJтp_hE
- Станковић, Б. (Уредник). (2019б, 15. јануар). *Инсајдер "Продаја" (ДРУГА ЕПИЗОДА)* [Видео]. Инсајдер Видео. Преузето са: <https://www.youtube.com/watch?v=Jcfn7TFeDjg>
- Станковић, Б. (Уредник). (2019ц, 22. јануар). *Инсајдер "Продаја" (ТРЕЋА ЕПИЗОДА)* [Видео]. Инсајдер Видео. Преузето са: <https://www.youtube.com/watch?v=1TGu2ylzoaY&t=901s>
- BeursGazet. (2011, 27. јул). *Delhaize Group completes Delta Maxi acquisition and becomes a leading retailer in Southeastern Europe*. Преузето са: <https://www.beursgazet.be/corporatienieuws/persberichten/1533897-delhaize-group-completes-delta-maxi-acquisition-and-becomes-a-leading-retailer-in-southeastern-europe>
- Serbian Government – Office of Media Relations. (2003, February 19). *Croatia's Agrokor acquires Frikom*. Преузето са <https://www.arhiva.serbia.gov.rs/news/2003-02/18/327820.html>