



Sprovedeno od strane:

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Vlada Republike Srbije
MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE,
ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

NACIONALNA ALIJANSA ZA LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ



KOMASACIJA KAO NEISKORIŠĆENI POTENCIJAL

Efekti primene, prepreke i mogući značaj komasacije
poljoprivrednog zemljišta u Srbiji





IZDAVAČ

NALED

ZA IZDAVAČA

Violeta Jovanović

AUTORI

dr Dušan Vasiljević, koordinator istraživanja

prof. dr Branko Radulović

prof. dr Marija Babović

mr Saša Todorović

ISTRAŽIVAČKI TIM

dr Jordan Hristov

Ljiljana Parezanović

Nenad Gvozdenović

Lazar Lunić

UREDнице IZDANJA

Milica Stefanović

mr Irena Đorđević

SARADNICE

prof. dr Natalija Bogdanov

mr Tatjana Volarev

mr Jasmina Radovanović

TERENSKO ISTRAŽIVANJE

SeConS grupa za razvojnu inicijativu

DIZAJN KORICA I PRELOM

Jelena Sanader

ŠTAMPA

BIROGRAF COMP doo, Beograd

TIRAŽ

300

© NALED 2018

Ovaj dokument je pripremio stručni tim NALED-a u saradnji sa Ministarstvom poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, uz podršku Nemačke razvojne saradnje i projekta „Jačanje upravljanja zemljištem na nivou lokalnih samouprava u Srbiji“ koji sprovodi GlZ. Korišćenje, kopiranje i distribucija sadržaja ovog dokumenta dozvoljena je isključivo u neprofitne svrhe i uz odgovarajuće naznačenje imena, odnosno priznavanje autorskih prava NALED-a. Učinjeni su svi napori kako bi se osigurala pouzdanost, tačnost i ažurnost informacija iznetih u ovom dokumentu.

SADRŽAJ

Predgovor	5
Rezime	6
1. Uvod	12
1.1 Pojam i značaj komasacije	12
1.2 Predmet istraživanja	17
1.3 Motivacija za istraživanje	18
1.4 Korišćena metodologija	19
2. Komasaacija u međunarodnoj praksi	21
3. Komasaacija u Srbiji: istorijski, pravni i institucionalni okvir	24
3.1 Istorijat komasacije u Srbiji	24
3.2 Pravni akti koji uređuju sprovođenje komasacije	25
3.3 Koraci u sprovođenju komasacije	28
3.4 Nosioći sprovođenja postupaka komasacije	32
3.5 Učešće građana u odlučivanju i predstavljanje interesa učesnika u komasaciji	40
3.6 Dužina sprovođenja postupka komasacije	43
3.7 Širina primene komasacije	45
4. Troškovi i finansiranje sprovođenja komasacije	49
4.1 Kvantifikacija pojedinih troškova komasacije	50
4.2 Finansiranje sprovođenja komasacije	54
5. Efekti komasacije na uređivanje svojinsko-pravnih odnosa	57
6. Ekonomski efekti	59
6.1 Efekti komasacije na udaljenost poseda	59
6.2 Efekti komasacije na fragmentiranost zemljišta	62
6.3 Preliminarni efekti komasacije na troškove poljoprivredne proizvodnje	64
7. Uticaj komasacije na životni standard i socijalne aspekte života korisnika	76
7.1 Analitički okvir analize uticaja komasacije zemljišta na standard i socijalne aspekte života korisnika	76
7.2 Uticaj komasacije na ekonomske aktivnosti i zaposlenost članova domaćinstva	77
7.3 Uticaj komasacije na prihode i ekonomski položaj domaćinstva	79
7.4 Uticaj komasacije na ostvarivanje prava po osnovu rada	85
7.5 Uticaj komasacije na odnose u domaćinstvu	85
7.6 Uticaj komasacije na socijalne odnose u lokalnoj zajednici	90
7.7 Ocena efekata komasacije na životni standard i socijalne aspekte	91
8. Drugi efekti komasacije	92
8.1 Efekti komasacije na infrastrukturu	92
8.2 Efekti komasacije na životnu sredinu	93
8.3 Pregled troškova i koristi od komasacije	94
9. Zaključci i preporuke	97
Literatura	106

PREDGOVOR

Zadovoljstvo nam je što možemo da vam predstavimo sveobuhvatnu analizu efekata i potencijala sprovođenja komasacije u Srbiji, pod nazivom „Komasacija kao neiskorišćeni potencijal“, koju je pripremio stručni tim NALED-a u saradnji sa Ministarstvom poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, uz podršku Nemačke razvojne saradnje i projekta „Jačanje upravljanja zemljištem na nivou lokalnih samouprava u Srbiji“ koji sprovodi GIZ.

Cilj analize je da pruži što konkretniju osnovu za procenu efekata sprovođenja komasacije i potrebe za njenom daljom primenom, i da predstavi uslove koje je potrebno obezbediti za šire i efikasnije korišćenje ovog instrumenta javnih politika. Analiza je namenjena prevashodno kreatorima javnih politika na republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou, kao podrška odlučivanju o tome da li će se, koliko i na koji način ulagati u sprovođenje komasacija, i kao polazni dokument za unapređenje pravnog i institucionalnog okvira za sprovođenje komasacije.

Kao deo stručnog tima NALED-a, na analizi su bili angažovani Tatjana Volarev, direktor projekta, prof. dr Branko Radulović, glavni ekonomista, agronomisti prof. dr Natalija Bogdanov, dr Jordan Hristov i mr Saša Todorović, prof. dr Marija Babović, sociolog i Ljiljana Parezanović, dipl. inž. geodezije. Istraživanje je koordinirao dr Dušan Vasiljević, u saradnji sa saradnicima na istraživanju: mr Jasmina Radovanović, mr Irena Đorđević i Lazar Lunić. Stručni doprinos izradi analize dao je i Nenad Gvozdenović, menadžer projekta ispred GIZ-a. Terenski deo istraživanja je sprovedla SeConS grupa za razvojnu inicijativu.

NALED ovom prilikom zahvaljuje GIZ projektu “Jačanje upravljanja zemljištem na nivou lokalnih samouprava u Srbiji“ na finansijskoj podršci za sprovođenje istraživanja, ali i na dragocenim informacijama o detaljima sprovođenja komasacije u Srbiji koje mogu da znaju samo oni koji komasaciju žive godinama. Zahvaljujemo i svima drugima koji su pomogli izradu istraživanja, a pre svega Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Upravi za poljoprivredno zemljište, Republičkom geodetskom zavodu, Pokrajinskom sekretarijatu za poljoprivredu, vodoprivredu i šumarstvo, opštinama Svrlijig, Knjaževac, Negotin, Bačka Palanka, Bački Petrovac, Paraćin i Opovo, geodetskim organizacijama i svim drugim institucijama i pojedincima koji su bili spremni da podele podatke kojima raspolažu i deo znanja i iskustva koja su stekli u toku sprovođenja postupaka komasacije.

Jedan od izazova rada na analizi je bio održati adekvatnu kritičku distancu prema predmetu istraživanja, jer neke osobine koncepta komasacije imaju tendenciju da od istraživača naprave navijača. Ako vas čitanje analize približi taboru navijača u korist komasacije, nadamo se da će to biti posledica samo objektivnih nalaza koje ona donosi.

dr Dušan Vasiljević
NALED

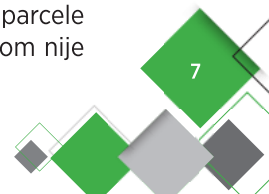


REZIME

- 1. Komasacija je agrarna mera koju sprovodi država sa ciljem ukрупnjavanja parcela pojedinačnih vlasnika poljoprivrednog zemljišta, čime se postižu brojni pozitivni efekti:** obezbeđivanje pristupa putevima za sve parcele; obezbeđivanje zemljišta za javne namene – za koje bi se inače morao sprovoditi postupak eksproprijacije (izgradnja puteva, kanala, sistema za navodnjavanje i sl); grupisanje zemljišta za nepoljoprivredne svrhe – kao što je formiranje industrijskih zona, izgradnja dečjih igrališta, izgradnja deponija ili proširenje seoskih grobalja; smanjenje razdaljina koje poljoprivredni proizvođači prelaze od ekonomskog domaćinstva do svojih poseda; optimalnije oblikovanje parcela i njihovo postavljanje na način kojim se unapređuje produktivnost tog zemljišta; uređivanje svojinsko-pravnih odnosa na zemljištu. U poslednje vreme komasacija doprinosi i rešavanju pitanja legalizacije građevinskih objekata obuhvatanjem građevinskog rejonu komasacionim područjem.
- 2. Komasacija se, naročito u poslednje vreme, pokazuje kao instrument za infrastrukturno opremanje zemljišta, odnosno kao model za rešavanje imovinsko-pravnih odnosa u postupku izgradnje objekata od javnog značaja, industrijskih zona itd.** Prednosti rešavanja imovinskih odnosa na zemljištu putem komasacije u odnosu na eksproprijaciju se pokazuju i u pogledu trajanja postupka, i u pogledu troškova. Obezbeđivanjem prava na zemljištu putem komasacije, izbegavaju se dugotrajni upravni postupci, i još važnije, sudski postupci koji su česti kada se zemljište obezbeđuje eksproprijacijom. Komasacijom se izbegavaju i visoki troškovi eksproprijacije – kada se zemljište za zajedničke potrebe (npr. za sisteme za navodnjavanje) obezbeđuje ravnomernim zahvatanjem manjih površina u svojini učesnika komasacije (kroz primenu tzv. stepena umanjenja) ili čak i bez ikakvog umanjenja površina privatnih vlasnika – tako što se relokacijom poseda obezbedi da zemljište pogodno za određenu namenu (npr. industrijsku zonu) bude u raspodeli dodeljeno javnom sektoru, umesto parcele u javnoj svojini koja se nalazila na lokaciji koja ne odgovara toj nameni.
- 3. Komasacija u Srbiji ima dugu istoriju, ali još uvek postoji velika potreba za njenim daljim sprovođenjem.** Dok u nekim područjima komasacija nikada nije sprovedena, postoje područja u kojima ona jeste sprovedena u drugoj polovini 20. veka, ali je potrebno ponoviti postupak zbog promena koje su u međuvremenu nastale. Procenjuje se da je samo u Vojvodini potrebno sprovesti komasaciju na oko 800.000 hektara poljoprivrednog zemljišta.
- 4. Ustinjenost parcela najbolji je pokazatelj potrebe za daljim sprovođenjem komasacije.** Tako je prosečna veličina parcela sa kojom se ulazi u komasaciju u Vojvodini oko 0,75 ha, a u užoj Srbiji oko 0,28 ha. Poređenja radi, u Poljskoj, poljoprivredni posed ima površinu od oko 16 ha u proseku i podeljen je na parcele prosečne površine od 2,99 ha; u Češkoj, koju karakteriše izuzetno velika površina poljoprivrednog poseda za evropske prilike (preko 120 ha), srednja veličina parcele iznosi 0,85 ha; u Italiji prosečna površina pojedinačne parcele poljoprivrednog zemljišta iznosi 2,1 ha, u Španiji 2,3 ha, a u Švajcarskoj 1,7 ha.



- 5. Efekti sprovođenja komasacije u Srbiji nakon 2006. godine su značajni, pre svega u pogledu ukрупnjavanja zemljišta.** Koeficijent ukрупnjavanja zemljišta u Vojvodini iznosi 2,97, što znači da je prosečna veličina parcele na komasacionom području uvećana sa 0,75 hektara pre komasacije na 2,23 hektara posle komasacije; u užoj Srbiji je koeficijent ukрупnjavanja nešto manji i iznosi 2,54, što znači da je prosečna veličina parcele uvećana sa 0,28 na 0,73 hektara – dakle na nivo sličan veličini prosečne parcele u Vojvodini na područjima na kojima nije sprovedena komasacija.
- 6. Značajni su efekti i u pogledu smanjivanja udela parcela koje nemaju pristup javnom putu.** Na tri komasaciona područja u Vojvodini pre početka komasacije prosečan broj parcela bez pristupa javnom putu je bio veći od 14%, a u centralnoj Srbiji čak 61%. Nakon sprovedene komasacije, pristup projektovanom ili izvedenom putu nema samo 6% parcela u Vojvodini i 12% parcela u užoj Srbiji. (Nakon komasacije praktično sve parcele imaju pristup putu, sem onih koje su „ostale u faktučkom stanju“, odnosno koje zbog postojanja nekog objekta ili stalnog zasada na njima nisu mogle biti predmet preraspodele). U praksi, to znači da su na prosečnom komasacionom području u Vojvodini pristup putu dobile 424 parcele koje taj pristup nisu imale, dok je u užoj Srbiji broj tih parcela 2.535 po komasacionom području. Na jednom komasacionom području u centralnoj Srbiji je zabeleženo da je pre komasacije samo 2,5% svih parcela imalo pristup putu – posle komasacije je većina parcela imala pristup putu sa dve strane.
- 7. U sklopu komasacije se projektuje, a često i izvodi, nova mreža atarskih puteva.** U Vojvodini, za koju raspolazemo sa više podataka u odnosu na užu Srbiju, uočavamo povećanje dužine projektovanih puteva unutar komasacionih područja od 9,5% u odnosu na stanje pre komasacije. Unapređenje u pogledu izlaska na put nije jedini efekat projektovanja nove putne mreže u okviru komasacionog područja. Pored samog pristupa putu, za omogućavanje intenzivnije poljoprivredne proizvodnje je važna i njihova širina, budući da moderna poljoprivredna mehanizacija zahteva širine puteva od šest i više metara. Zato smo istražili i efekte komasacije na površinu puteva, koja odražava efekte u pogledu dužine puteva i u pogledu njihove širine. Ukupna površina projektovanih atarskih puteva na pet komasacionih područja za koja posedujemo te podatke je povećana za najmanje 15%, medijana povećanja iznosi 20%, dok je prosečno povećanje više nego dvostruko i iznosi 119%. I samim projektovanjem i označavanjem puteva, čak i kada ti putevi nisu izgrađeni u sklopu komasacije, se omogućava poljoprivrednicima da koriste isprojektovane putne pravce, bez prelaženja preko tuđih parcela, što je najčešće slučaj pre sprovođenja komasacije, čime se izbegavaju pričinjavanje štete, sudski sporovi i narušavanje međuljudskih odnosa.
- 8. Zahvaljujući komasaciji, dolazi do gotovo 30% smanjenja troškova poljoprivrednih gazdinstava za gorivo.** Analizom je utvrđena statistički značajna veza između sprovođenja komasacije i smanjivanja troškova goriva, i to u iznosu od oko 27%; detektovano je i smanjivanje troškova za seme (oko 6%) i korišćenje mehanizacije (oko 4%), a povećani su troškovi za porez. Na nivou jednog hektara poljoprivrednog zemljišta, ovi efekti komasacije se prevode u smanjenje troškova poljoprivredne proizvodnje u iznosu od 4.100 dinara godišnje u Vojvodini i 3.313 dinara u centralnoj Srbiji.
- 9. Neuređeni svojinsko-pravni odnosi među učesnicima komasacije su učestala pojava – čak 11% parcela ulazi u postupak komasacije sa nesređenim svojinsko-pravnim odnosima** (ne računajući parcele kod kojih je jedini momenat neuređenosti svojinskih odnosa to što lice koje se smatra vlasnikom nije



upisano kao takvo u katastar nepokretnosti). Ova neuređenost može da dovede do toga da zemljište koje je u sporu ostaje neobrađeno ili, još češće, da se u njega manje ulaže, jer aktuelni korisnik ne zna da li će to zemljište ostati u njegovom posedu. Svi svojinsko-pravni odnosi na nepokretnostima u komasacionom području bivaju razrešeno kroz postupak komasacije. Za vlasnike zemljišta je posebno važno da se uređivanje svojinskih odnosa, zaključno sa upisom u katastar, vrši bez troškova koji se primenjuju van postupka komasacije, a koji u tipičnim slučajevima uključuju troškove advokata, javnog beležnika, plaćanje administrativnih taksi, kao i poreza na prenos apsolutnih prava.

10. **I troškovi komasacije su značajni, a najviše zavise od obima investicija koje se sprovode u okviru komasacije, kao i od toga da li je komasacijom obuhvaćen i građevinski rejon.** Raspon troškova komasacije po hektaru se kreće od nešto manje od 20.000 dinara po hektaru komasacionog područja do preko 100.000 dinara po hektaru, što u proseku iznosi 48.000 dinara po hektaru. Troškovi komasacije u Vojvodini su u proseku značajno niži nego u užoj Srbiji i češće iznose oko 25.000 dinara po hektaru komasiranog područja, naročito kada nisu planirani značajniji investicioni radovi (putna i kanalska mreža, vetro-odbrambeni pojasevi i sl).
11. **Najskuplji su radovi na putnoj i kanalskoj mreži i krčenju, koji zajedno čine između 17% i 75% ukupnih troškova komasacije, pri čemu prosečno učešće investicionih troškova u ukupnim troškovima komasacije iznosi 44%.** Učešće ovih troškova u centralnoj Srbiji je, po pravilu, značajno više nego u Vojvodini. U sklopu ovih investicionih troškova, najznačajniji su troškovi izgradnje i uređenja atarskih puteva na koje odlazi u proseku 31% ukupnih troškova komasacije. Troškovi u vezi sa atarskim putevima iznose od 7.000 do čak 44.000 dinara po jednom hektaru komasacionog područja, s tim da je prosek nešto više od 23.000 dinara.
12. **Krčenje je, posle uređenja atarskih puteva, najveći investicioni trošak sprovođenja komasacije u užoj Srbiji.** U ukupnoj strukturi troškova komasacije, troškovi krčenja čine od 3% do 48%, s tim da prosek iznosi 15% ukupnih troškova komasacije. Udeo površina koje se krče u odnosu na ukupno komasaciono područje se kreću u rasponu od 0,4 do 12,7%, s tim što je prosečni udeo nešto veći od 6%. Ovde se javlja određena asimetrija, budući da značajan deo budžeta za komasaciju, u proseku 15%, odlazi na samo nešto više od 6% zemljišta obuhvaćenog komasacijom. U najekstremnijem primeru iz seta podataka kojima raspolažemo, 48% budžeta predviđenog za komasaciju se odnosi na krčenje kojim je obuhvaćeno 5,8% zemljišta u komasacionom području. Prosečni troškovi krčenja po hektaru iznose oko 180.000 dinara. Što se izgradnje kanalske mreže tiče, podatke o udelu troškova koji se na njih odnose u ukupnim troškovima komasacije posedujemo samo za tri komasaciona područja. Tu vidimo da kanalska mreža učestvuje sa 10-22% u ukupnoj ceni sprovođenja komasacije, s tim da je prosečan iznos tog udela 13%.
13. **Od neinvesticionih troškova, daleko su najznačajnija stavka troškovi geodetsko-tehničkih radova (uključujući i nadzor), koji čine od 13% do čak 58% ukupnih troškova komasacije.** Cena geodetsko-tehničkih radova se kreće u rasponu od oko 8.000 do nešto manje od 16.000 dinara po hektaru, a prosek iznosi oko 13.000 dinara po hektaru komasacione površine.



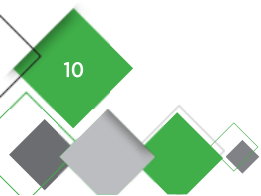
- 14. I troškovi rada komisije pokazuju značajan raspon u učešću u ukupnim troškovima komasacije (od 4% do 27%, sa prosekom od 11%), ali i relativnu ujednačenost kada se stave u odnos sa ukupnom površinom komasacionog područja.** U ovom slučaju, raspon se kreće od 2.600 do 8.500 dinara, a prosek je oko 5.200 dinara po hektaru komasacione površine.
- 15. Dok medijana troškova komasacije iznosi oko 35.000 dinara/ha, godišnje uštede zahvaljujući manjem utrošku goriva, semena i smanjenju troška korišćenja mehanizacije, iznose oko 4.100 dinara po hektaru komasiranog zemljišta u Vojvodini, odnosno oko 3.313 dinara u centralnoj Srbiji.** U situacijama u kojima se javlja značajnije krčenje rastinja u sklopu sprovođenja komasacije, ti troškovi su na nivou od 180.000 dinara/ha; direktna korist koju krčenje generiše za vlasnika iskrčenog zemljišta je oko 11.300 po hektaru godišnje, a uvećanje prihoda koje javni sektor naplati iznosi oko 17.500 dinara godišnje. Zajedno, korist za javni sektor i za vlasnika zemljišta iznosi oko 28.800 dinara po hektaru iskrčenog zemljišta godišnje, ne računajući priliku za uvećanje prihoda koju krčenje zemljišta pruža vlasnicima koji to zemljište sami i obrađuju.
- 16. Kontinuitet koji u sufinansiranju komasacije primenjuju Republika i AP Vojvodina je faktor koji doprinosi široj primeni ove mere, iako kalendar odobravanja ovih sredstava nije dobro usklađen sa budžetskim kalendarom jedinica lokalne samouprave i sa dinamikom obavljanja radova u komasaciji, što jedinice lokalne samouprave dovodi u jako nepovoljan položaj kod planiranja radova.** Pored toga, budući da ne postoji višegodišnje finansiranje komasacije od strane viših nivoa vlasti, opštine su upućene na to da se iznova prijavljuju za sredstva za podršku sprovođenju komasaciji svake godine tokom trajanja komasacije. Ovo odsustvo predvidljivosti ne doprinosi uspešnom sprovođenju komasacije. U vezi sa pitanjem sufinansiranja komasacije od strane Republike i AP Vojvodine, postavlja se pitanje ograničenja u iznosu podrške lokalnim samoupravama. Ta ograničenja bi trebalo razmotriti u kontekstu raspoloživih sredstava na različitim nivoima vlasti i koristi koje svaki od tih nivoa vlasti ima od uspešno sprovedenih postupaka komasacije.
- 17. Dinamika sprovođenja komasacije u Srbiji nije na visokom nivou. Od 2008. godine, pokrenuto je 39 komasacionih postupaka – od toga 27 na teritoriji Vojvodine i 12 u centralnoj Srbiji.** Površina obuhvaćena ovim postupcima komasacije iznosi oko 125.000 hektara. Od toga se oko 86% nalazi na teritoriji Vojvodine, a 14% na teritoriji centralne Srbije. Ako bismo pretpostavili da će na svim ovim područjima komasacija biti i završena, dolazimo do podatka od oko 12.500 hektara komasiranog područja godišnje. Tom dinamikom bi za komasiranje oko 400.000 hektara, što je samo polovina procenjene potrebe za komasacijom u Vojvodini, bilo potrebno više od 30 godina. Navedeni obuhvat od 12.500 hektara komasiranog zemljišta godišnje je optimističko posmatranje, jer se radi o prosečnoj površini pokrenutih, a ne okončanih komasacija na godišnjem nivou u prethodnih deset godina. Taj obuhvat možemo uporediti sa 1,4 miliona hektara komasiranog zemljišta u Srbiji u periodu između 1955. i 1990. godine – u toku tog perioda od 35 godina, prosečno je komasirano 41.306 hektara zemljišta godišnje.



- 18. U 16 komasacionih područja za koje su doneti programi komasacije na koje je Ministarstvo dalo saglasnost, komasacija još uvek nije otpočela.** Ukupna površina tih 16 komasacionih područja iznosi nešto manje od 29.000 hektara. Iako se možemo nadati da većina njih može biti aktivirana u relativno kratkom roku, uočavamo da ima onih kod kojih je program provođenja komasacije usvojen još 2003. godine, a sa komasacijom se još uvek nije krenulo.
- 19. Dužinom trajanja postupaka komasacije teško da možemo biti zadovoljni, budući da je od 43 započete komasacije u periodu od 2006. godine, samo u pet postupak završen upisom imovinskih prava u katastar** (a i od tog broja je na jednom komasacionom području upisan samo seoski atar, a ne i građevinski rejon koji je deo komasacionog područja). Na još 15 komasacionih područja je završeno uvođenje vlasnika u posed, što se smatra ključnim momentom sprovođenja komasacije, ne računajući samo provođenje promena kroz katastar.
- 20. Prosečno trajanje postupka od usvajanja programa komasacije od strane skupštine jedinice lokalne samouprave do uvođenja vlasnika u posed za komasaciona područja iznosi oko tri godine i četiri meseca.** Pri tome treba imati u vidu da ovaj prosek značajno popravljaju rezultati pilot-opština sa kojima je GIZ radio na sprovođenju komasacije, budući da je u tim opštinama prosečno trajanje komasacije od donošenja programa do uvođenja u posed iznosilo manje od 26 meseci; prosek za ostala komasaciona područja je 50 meseci, odnosno više od četiri godine. Površina za četiri komasaciona pilot-područja u centralnoj Srbiji kod kojih je prosek 26 meseci je gotovo četiri puta manja od prosečnog komasacionog područja u Vojvodini, pa i to treba imati u vidu kao faktor koji utiče na kraće trajanje postupaka, pored inovativnih metoda koje su primenjene u sprovođenju komasacije uz podršku donatora. Napominjemo i da je veliki broj komasacionih postupaka započetih u prethodnih 10 godina koji još uvek nisu doveli do uvođenja vlasnika u posede. S druge strane, ovako trajanje postupaka komasacije nije nečuveno u praksi zemalja Evropske unije. Iako postupak komasacije u Norveškoj traje dve do četiri godine, u Švedskoj je to pet do sedam godina, a u Holandiji samo priprema za komasaciju može da traje oko 10 godina, a sama komasacija još toliko. Dugo trajanje postupka komasacije, najpre do uvođenja vlasnika u njihove posede, a zatim i do sprovođenja promena kroz katastar, ograničava vlasnike u raspolaganju svojim nepokretnostima i utiče na odlaganje svih značajnijih investicija.

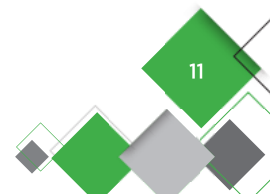
Ključni nedostaci u pravnom i institucionalnom okviru za sprovođenje komasacije su:

- a. Podnormiranost (nedovoljna detaljnost) zakonskih odredbi koje uređuju komasaciju i zastarelost podzakonskih akata koji uređuju pojedine segmente komasacije;
- b. Nedovoljni resursi na strani aktera komasacije, što se ogleda u nesistematičnom praćenju postupaka komasacije, dugim periodima odlučivanja o žalbama, nedovoljnoj osposobljenosti članova opštinskih komisija za komasaciju i ograničenim kapacitetima geodetskih organizacija;
- c. Neblagovremenost odobravanja sredstava od strane nadležnih organa u kontekstu budžetske godine, zbog čega se odlaže ugovaranje radova u skladu sa programom sprovođenja komasacije;
- d. Suvišni koraci u fazi upisa u katastar nepokretnosti, zbog kojih ovaj postupak traje mnogo duže nego što bi bilo neophodno.



Ključne preporuke za unapređenje sprovođenja komasacije:

- a. Ojačati pravni okvir za sprovođenje komasacije, uključujući **donošenje posebnog zakona ili značajnu razradu postojećih odredaba u Zakonu o poljoprivrednom zemljištu**, čime bi se ova oblast uredila u skladu sa najboljim međunarodnim praksama;
- b. Raditi na pripremi **inoviranih podzakonskih akata** koji će sa dovoljnim nivoom detalja i uz upućivanje na odgovarajuće tehnološke standarde urediti postupanje u različitim segmentima sprovođenja komasacije;
- c. Definirati jedno **centralno telo koje će obezbediti sistemsko bavljenje komasacijom**, uključujući izradu višegodišnjih planova sprovođenja komasacija, pružanje podrške lokalnim komisijama za komasaciju i drugim akterima, koordinaciju sa državnim organima, praćenje rezultata i detaljno izveštavanje o efektima pojedinačnih komasacija, kao i izradu godišnjih izveštaja o sprovođenju planova komasacija koji će uključiti podatke o dinamici, izvršenju budžeta i efektima sprovođenja komasacija koje su u toku, odnosno koje su u postupku sprovođenja;
- d. **Utvrđivati raspodelu učešća u finansiranju komasacije između različitih nivoa vlasti** (Republika, autonomna pokrajina i lokalna samouprava) najmanje na srednjoročnom nivou, sa višegodišnjim budžetskim projekcijama;
- e. **Ojačati kapacitete nadležnih organa** u segmentima u kojima se pokazuje da odlučivanje tih organa predstavlja usko grlo u sprovođenju postupka komasacije;
- f. Razmotriti nove modele **profesionalizacije i naknada za rad u lokalnim komisijama za komasaciju**;
- g. **Uvesti softver za upravljanje postupcima komasacije**, kao i za praćenje njihovih neposrednih rezultata, kao i efekata koji se ostvaruju nakon određenog dužeg perioda;
- h. **Predati komisiji za komasaciju sve nadležnosti za promene na nepokretnostima**, do donošenja pravosnažnih rešenja o raspodeli komasacione mase, a nakon prijema elaborata komasacije i obnove katastra nepokretnosti, nadležnost za poslove održavanja katastra nepokretnosti vratiti lokalnom katastru;
- i. Ojačati mehanizme za obaveštavanje i uključivanje učesnika komasacije u proces donošenja odluka, koristeći **koncept Odbora učesnika** i druge primere dobre prakse kao polaznu osnovu;
- j. **Uspostaviti mehanizme za kontinuirane konsultacije** između komisije za komasaciju, izvođača geodetsko-tehničkih radova i RGZ-a, kojima bi se potencijalni problemi u sprovođenju komasacije na vreme identifikovali i rešavali uz učešće svih zainteresovanih strana;
- k. **Popularizovati komasaciju kao meru sa višestruko pozitivnim uticajem na teritoriju i društvo.**



1. UVOD

1.1 Pojam i značaj komasacije

Zemljište, uz vodu i šume, predstavlja jedno od glavnih bogatstava svake zemlje, i kao takvo zahteva vođenje odgovorne politike njegovog racionalnog i održivog korišćenja kao neobnovljivog resursa.

Komasacija je agrarna mera koju sprovodi država, a čija suština je u ukрупnjavanju parcela pojedinačnih vlasnika poljoprivrednog zemljišta, odnosno u sprovođenju novog koncepta uređenja zemljišne teritorije, uz regulisanje imovinsko-pravnih odnosa na njoj. Ona se sprovodi kao sistem aktivnosti koji se sastoji od grupisanja zemljišta, formiranja parcela pravilnijeg oblika i povoljnijeg položaja, uređivanja svojinsko-pravnih odnosa na zemljištu, opredeljivanja površina za zajedničke potrebe i izvođenja investicionih radova, kao što su uređenje putne i kanalske mreže, krčenje zemljišta i formiranje vetrozaštitnih pojaseva, sa ciljem podizanja produktivnosti zemljišta i unapređivanja kvaliteta života ljudi koji poseduju imovinu ili žive na komasacionom području, ili u njegovoj blizini.

Zakon o poljoprivrednom zemljištu¹ utvrđuje da „komasacija obuhvata planske, organizacione, pravne, ekonomske i tehničke mera koje se sprovode u cilju ukрупnjavanja i poboljšanja prirodnih i ekoloških uslova na zemljištu“. Ovim se naglašava da komasacija podrazumeva fokusirani napor javnih vlasti, jer joj je cilj ne samo da preokrene fragmentaciju kada je ona preovlađujuća tendencija u kretanju veličine poljoprivrednih poseda i kada dovodi do nepovoljnih uticaja na ekonomičnost korišćenja zemljišta, već i da obezbedi novi kvalitet korišćenja zemljišta i života i rada na njemu.

Na ovom mestu ćemo se samo kratko osvrnuti na pojam fragmentacije poljoprivrednog zemljišta i probleme koji ga prate. Dakle, fragmentacija podrazumeva situaciju u kojoj se zemljište kojim raspolaže poljoprivredno gazdinstvo sastoji od više prostorno razdvojenih poseda. Ovakva situacija dovodi, između ostalog, do troškova koji su vezani za putovanje između ekonomskog domaćinstva i zemljišta koje se obrađuje, odnosno između odvojenih poseda gazdinstva; smanjenog intenziteta obrade zemljišta koje se nalazi dalje od ekonomskog domaćinstva; povećane dužine međa, a time i površine zemljišta koja otpada na međe; postojanja parcela bez pristupa putu, što dovodi do smanjenja mogućnosti za korišćenje moderne mehanizacije i niza drugih problema². Da su ovi problemi vezani za usitnjenost parcela stvarni, a ne samo teoretski, ilustruju dva podatka: a) farmeri na Kipru putuju u proseku 4.000 km godišnje između svog ekonomskog domaćinstva i 22 parcele kojima raspolažu; b) traktor može da potroši i do trećinu vremena obrade njive od 1 ha samo na okretanje³. Pored toga, vreme koje se gubi nije jedina šteta koja nastaje čestim okretanjem poljoprivredne mehanizacije kao rezultat usitnjenih parcela: radom poljoprivredne mehanizacije dolazi do sabijanja zemljišta, ali različitih intenziteta, tako da na uvratinama dolazi do većeg sabijanja zemljišta, zbog manjih brzina kretanja pri okretanju⁴.

1 "Službeni glasnik RS", br. 62 od 19. jula 2006, 65 od 5. jula 2008 - dr. zakon, 41 od 2. juna 2009, 112 od 30. decembra 2015, 80 od 29. avgusta 2017. Ova odredba je sadržana u članu 2. stav 1. tačka 5) Zakona.

2 Demetriou (2014), str. 13

3 Demetriou (2014), str. 15.

4 Đikić (2016), str. 15.

Od instrumenta za prevazilaženje problema usitnjenosti zemljišta, komasacija vremenom prerasta u širi pristup unapređenju uslova za efikasniju poljoprivrednu proizvodnju i rešavanju pitanja infrastrukturne opremljenosti i uređenja prostora.

Praksa korišćenja komasacije za obezbeđivanje zemljišta za javne potrebe, izgradnju infrastrukture i obezbeđivanje zemljišta za industrijske zone i druge privredne namere je već etablirana i u našoj praksi; aspekt komasacije koji tek dobija na značaju tiče se unapređenja stanja životne sredine, kroz usklađivanje često suprotstavljenih interesa intenzivne poljoprivredne proizvodnje i zaštite životne sredine ⁵.

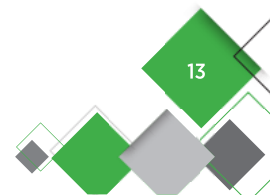
Razlozi za pokretanje komasacije definisani su **Zakonom o poljoprivrednom zemljištu** na sledeći način:

1. Kada se zbog velike usitnjenosti i nepravilnog oblika katastarskih parcela poljoprivredno zemljište ne može racionalno koristiti;
2. Kada se vrši izgradnja sistema za odvodnjavanje ili navodnjavanje;
3. Kada se vrši izgradnja mreže poljskih puteva;
4. Kada se izgradnjom infrastrukturnih i većih objekata (javni putevi, železničke pruge, akumulacija i dr.), uređenjem vodotoka i širenjem građevinskog reona vrši dalje usitnjavanje postojećih katastarskih parcela, poremećaj mreže poljskih puteva i sistema za odvodnjavanje i navodnjavanje;
5. Kada je potrebno izvesti protiverozione radove i mere.

Najčešće se komasacija vrši iz razloga koji predstavljaju sublimaciju više, ako ne i svih razloga koji su zakonom predviđeni. Iako nisu navedena u zakonu, komasacija predstavlja instrument za rešavanje i mnogih drugih pitanja. U velikom broju katastarskih opština, posebno na teritoriji Vojvodine, na snazi je katastarski premer iz 19. veka, odnosno iz 18. veka i vremena Marije Terezije. Često je to grafički premer, odnosno ne postoje numerički podaci premera. Radni originali katastarskih planova su u analognom obliku i skoro neupotrebljivi za potrebe održavanja premera, pocepani, ishabani, sa delovima planova koji fizički nedostaju. Osim toga, nedostatak numeričkih podataka i nezadovoljavajuća tačnost raspoloživih podataka dovodi do situacije da se isti ne mogu koristiti za potrebe održavanja premera i katastra nepokretnosti, čak ni za potrebe obnavljanja granica parcela, već samo za identifikaciju parcela. Ovakva situacija dovodi do velikog broja sukoba zbog uređenja međa i sudskih sporova, što sve unazađuje korišćenje poljoprivrednog zemljišta za osnovnu svrhu, poljoprivrednu proizvodnju, i iziskuje značajna finansijska sredstva vlasnika parcela.

Neažurno stanje katastra nepokretnosti u odnosu na faktičko stanje na terenu se ogleda kako u grafičkom delu, tako i u pogledu imovinsko-pravnog stanja. Zato je poseban značaj komasacije u tome što omogućava osnivanje, odnosno obnovu katastra nepokretnosti, kao evidencije o nepokretnostima i pravima na njima, po podacima komasacije, čime se dobija potpuno ažurna evidencija, i to u digitalnom obliku.

⁵ Cakić i Mihajlović (2017), str. 534.



1.1.1 Komascija kao specifična razvojna mera

Komasacija je pre svega razvojna mera i u tome je ključna motivacija javnih vlasti koje odlučuju da tu meru sprovedu, odnosno da za njeno sprovođenje obezbede finansijska sredstva. Razvojni potencijal komasacije leži u tome što se njenom primenom stvaraju uslovi za dugoročno unapređenje produktivnosti korišćenja poljoprivrednog zemljišta – kroz ukрупnjavanje poljoprivrednih poseda, poboljšanje mreže puteva, uspostavljanje sistema za navodnjavanje itd. Kao takva, komasacija ima poseban značaj u kontekstu razvoja poljoprivredne proizvodnje.

Komasacija omogućava lakše izvođenje infrastrukturnih projekata i izgradnju objekata od javnog značaja koji nisu ili ne moraju biti vezani za poljoprivredu. Izgradnja puteva kroz komasaciono područje, kao i puteva do komasacionog područja, omogućava pozitivne efekte koji nisu vezani samo za poljoprivredu. Izdvajanje zemljišta za zajedničke objekte, kao što su groblja, direktno doprinosi rešavanju nekih od gorućih problema sa kojima se suočavaju lokalne zajednice, a obezbeđivanje zemljišta za industrijske zone, za šta takođe postoje primeri korišćenja komasacije, može da da ključni podsticaj promeni modela razvoja određene teritorije. Čak i kada se kroz komasaciju ne obezbeđuje zemljište za industrijsku zonu, omogućavanje intenzivnije poljoprivredne proizvodnje odnosno izgradnja infrastrukture, uslovljeni sprovođenjem komasacije, mogu da imaju odlučujući uticaj na razvoj drugih privrednih delatnosti, a pre svega prerade hrane.

Pored aktivnosti usmerenih na veću produktivnost poljoprivredne proizvodnje i uređenje svojinsko-pravnih odnosa, komasacija postaje sve kompleksnija mera sa širokim spektrom ciljeva koji se pred nju postavljaju. Na tom tragu su i stavovi prema kojima je komasacija postala „mera kompletnog uređenja ruralnog područja sa modifikovanim i proširenim ciljevima kojima se postiže kompromis između zaštite životne sredine, estetskog i funkcionalnog uređenja prostora i intenzivne poljoprivredne proizvodnje“.

Imajući u vidu i sve tešnju vezu između komasacije i prostornog, odnosno urbanističkog planiranja, komasacija postaje najobuhvatnija mera uređenja seoskih područja. Ove tendencije proširenja fokusa sa produktivnosti poljoprivredne proizvodnje na različite aspekte koji utiču na kvalitet života u ruralnim sredinama svakako idu paralelno sa praksom uključivanja građevinskih reiona, odnosno pojaseva građevinskog zemljišta, u komasaciona područja.

1.1.2 Komascija u funkciji razvoja poljoprivrede i ruralnog razvoja

Osnovna ideja sa kojom se pokreće komasacija jeste unapređenje poljoprivredne proizvodnje, a najkarakterističniji efekti komasacije su ukрупnjavanje poseda, formiranje parcela pravilnijeg oblika, projektovanje i realizacija putne i kanalske mreže za navodnjavanje, odnosno odvodnjavanje i planiranje vetrozaštitnih pojaseva. Na ovaj način stvaraju se uslovi za racionalno korišćenje poljoprivrednog zemljišta uz optimalnu primenu agrotehničkih mera, odnosno savremenih naučnih dostignuća iz oblasti poljoprivrede i mehanizacije sa ciljem da se plodnost zemljišta poveća, a samim tim i prinos da bude veći.

Ciljevi razvoja poljoprivrede Srbije definisani su u Strategiji poljoprivrede i ruralnog razvoja za period 2015-2020. i, između ostalih, obuhvataju:

- Izgradnju održivog i efikasnog poljoprivrednog sektora koji je konkurentan na svetskom tržištu i doprinosi porastu nacionalnog dohotka;
- Obezbeđenje hrane koja zadovoljava potrebe potrošača u pogledu kvaliteta i bezbednosti.

Jedan od ograničavajućih faktora za razvoj poljoprivrede je usitnjenost parcela, njihov nepravilan oblik, kao i činjenica da veliki broj parcela nema izlaz na put, čime im je onemogućen pristup mehanizacijom. Između ostalog i iz ovih razloga, veliki broj parcela je zaparložen, odnosno ne obrađuje se. Dodatno, zbog klimatskih promena, sve je veća potreba za navodnjavanjem i odvodnjavanjem zemljišta. Komasacijom se stvaraju mogućnosti za osavremenjavanje poljoprivredne proizvodnje, značajno se povećava korišćenje mehanizacije, s obzirom da svaka parcela dobija pristup putu. Dodatno, sistem kanalske mreže rešava problem navodnjavanja, odnosno odvodnjavanja zemljišta.

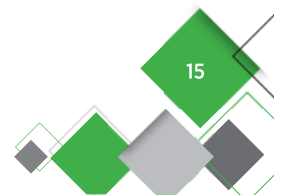
Oko 85% površine i oko 40% stanovništva Republike Srbije pripada ruralnim područjima. Kako se planerska praksa više orijentisala na gradska područja, ruralna područja su ostala zapostavljena u planiranju razvoja i uređenja prostora, bez odgovarajuće institucionalne i organizacione podrške. Republika Srbija je suočena sa izraženim nepovoljnim tendencijama u ruralnim područjima u pogledu demografske i ekonomske strukture stanovništva i povećanja zaparloženih, neobrađenih poljoprivrednih površina. Ovo su osnovni segmenti konteksta koji objašnjava zašto je obnova sela i ruralnih područja jedan od strateških elemenata Prostornog plana Republike Srbije, kao osnovnog planskog dokumenta.

Ruralna područja u Republici Srbiji generalno karakteriše slabo razvijena ruralna infrastruktura i niska opremljenost saobraćajnicama i ostalim važnim elementima životnog standarda. Komasacijom se realizuje projekat putne mreže sa planiranom horizontalnom i vertikalnom povezanošću sa regionalnim centrima. I samo ukрупnjavanje poseda, uz pravilniji oblik parcela i rešavanje pitanja navodnjavanja, odnosno odvodnjavanja, je pokretač razvoja poljoprivredne proizvodnje, kao osnovne grane ruralne privrede.

Komasacija se sprovodi i za potrebe realizacije značajnih infrastrukturnih objekata, kao što su putevi, železnice, nasipi za odbranu od poplava, koji su, po pravilu, značajni pokretači lokalnog i regionalnog razvoja.

Komasacijom se planiraju površine za zajedničke potrebe lokalnog stanovništva kao što su sportski tereni, groblja, igrališta, industrijske zone, preradni kapaciteti primarnih poljoprivrednih proizvoda, hladnjače, sušare, biciklističke staze, izletišta, zelene pijace, nasipi za odbranu od poplava i druge potrebe.

Komasacija se koristi i kao mera regionalnog razvoja u područjima koja su specifična po vinogradarskoj i voćarskoj proizvodnji, kao način da se neobrađeno zemljište koje je pogodno za navedene kulture, pripremi za buduća investiciona ulaganja. Tu je naročit značaj komasacije za uređivanje nerešenih imovinsko-pravnih odnosa, koji su jedna od osnovnih prepreka za investiciona ulaganja.



1.1.3 Komascija u funkciji urbanog razvoja

Važeća zakonska regulativa daje mogućnost da se komasacijom obuhvate sva zemljišta, odnosno da **komasaciono područje može da obuhvati poljoprivredno, građevinsko i šumsko zemljište**. Ovo omogućava planiranje razvoja atara i građevinskog rejonu u istom postupku, odnosno kroz sprovođenje komasacije. Iskustva pokazuju da je komasacija prilika da se, osim unapređenja organizacije poljoprivrednog zemljišta u vangrađevinskom-atarskom delu, pažnja posveti potrebama stanovništva u urbanom-građevinskom rejonu. Kroz postupak komasacije sprovode se prostorni planovi kojim se utvrđuje granice građevinskog rejonu, stambene, poslovne, industrijske, sportske zone i realizuju se planovi povezivanja građevinskog i atarskog rejonu komunikacionim vezama, površine za planirane obilaznice. Komascijom se unapređuje životna sredina vođenjem računa o različitim aspektima njene zaštite i unapređenja, pa se kroz projekat komasacije planiraju i realizuju sistemi za prečišćavanje vode, kanalizacioni sistemi, ali i šumski kompleksi koji odvajaju građevinski rejon od poljoprivrednog zemljišta.

Za lokalnu samoupravu i građane je od izuzetnog značaja uključivanje građevinskog rejonu u komasacioni premer kroz obnovu premera, odnosno snimanje faktičkog stanja uz rešavanje imovinsko-pravnih odnosa. Mogućnost rešavanja imovinsko-pravnih odnosa u građevinskom i atarskom području omogućava realizaciju značajnih infrastrukturnih objekata i strateških planova za nove industrijske zone ili sportske objekte, uz izbegavanje eksproprijacije, kao nepovoljnijeg i najskupljeg načina rešavanja imovinsko-pravnih odnosa.

Premerom faktičkog stanja građevinskog rejonu dobija se elaborat premera, kao osnova za legalizaciju bespravno izgrađenih objekata. Takođe, u istom postupku mogu se prikupiti podaci za masovnu procenu vrednosti nepokretnosti, koji će uz potpunu ažurnost podataka, lokalnoj samoupravi predstavljati bazu podataka za utvrđivanje poreza na imovinu.

Dalje, stupanjem na snagu katastarskog operata katastra nepokretnosti, osnovanog po podacima komasacije, dobija se baza podataka u digitalnom obliku uključujući grafičke i alfanumeričke podatke prostorne baze koja omogućava lokalnoj samoupravi i svim investitorima bržu i jednostavniju realizaciju urbanističkih planova, kao polaznu tačku svih investicionih radova.

1.1.4 Komascija kao mera socijalne politike

Razvojni potencijal komasacije se ogleda i u širim efektima koje ona ima na lokalnu zajednicu. **Prvi efekat komasacije je veća produktivnost poljoprivredne proizvodnje, zahvaljujući manjem utrošku vremena za putovanje između ekonomskog domaćinstva i zemljišnih poseda**, kao i između pojedinačnih zemljišnih poseda. Zahvaljujući tome, komasacija stvara uslove za unapređenje kvaliteta života putem povećavanja vremena dostupnog za bavljenje ne-poljoprivrednim aktivnostima. Ova ušteda na vremenu koje je pre komasacije bilo trošeno na prevoz između domaćinstva i poseda, odnosno unutar komasacionog područja, može biti iskorišćena za dodatne poljoprivredne, odnosno ekonomske aktivnosti, čime se generišu dodatni prihodi domaćinstva, a nekima od njih smanjuje rizik od siromaštva. Alternativno, uštede u vremenu zahvaljujući većoj produktivnosti poljoprivredne proizvodnje omogućavaju provođenje više vremena sa porodicom, bavljenje kulturnim i sportskim sadržajima, odnosno uključivanje u demokratske procese na lokalnom nivou.

Rešavanjem svojinsko-pravnih odnosa na nepokretnosti dolazi se do većeg udela svojinskih prava upisanih u korist žena u katastru nepokretnosti. Time se osnažuje uloga žena i u ekonomskom i u socijalnom kontekstu. Ovo su neki od ključnih razloga zašto komasaciju ne treba posmatrati kao isključivo agrarnu meru usmerenu na ekonomske efekte, već i kao meru sa širim socijalnim efektima, koja ima potencijal da najviše unapredi položaj lica koja spadaju u ona sa najvećim rizikom od siromaštva – žena na selu i staračkih poljoprivrednih domaćinstava. S druge strane, rezultati istraživanja opominju da efekti komasacije kao izolovane mere nisu održivi, odnosno da uvećanje udela žena u vršenju svojinskih prava, do koga dolazi kao posledica komasacije, ima tendenciju da se vremenom izgubi, odnosno vrati na stanje kakvo je bilo pre sprovođenja komasacije.

1.2 Predmet istraživanja

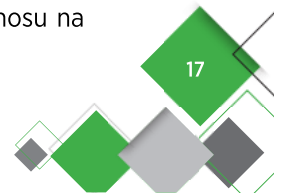
Predmet ovog istraživanja su **efekti postupaka komasacije u Srbiji**, u kontekstu iskustava sa provođenjem komasacije u zemljama razvijene tržišne privrede, kao i u kontekstu primene komasacije u Srbiji u jednom dužem vremenskom periodu. Drugi segment istraživanja su **prepreke široj primeni ove mere javne politike, i ocena mogućnosti za njihovo prevazilaženje.** Ova analiza se bavi komasacijom ruralnog zemljišta, tako da urbana komasacija, iako sve prisutnija u javnom diskursu i stručnim raspravama, nije predmet istraživanja. Koncept ruralne komasacije je širi od komasacije poljoprivrednog zemljišta, budući može da uključi i građevinsko zemljište koje je po svojoj prirodi u funkciji ruralnih zajednica – na primer građevinski rejon seoskog naselja koje pripada katastarskoj opštini na kojoj se sprovodi komasacija.

Komasacija je kao predmet istraživanja izuzetno složen institut. Najpre, **radi se o meri koja na direktan način utiče na svojinska prava učesnika komasacije i zbog toga izaziva snažne emocionalne reakcije, što otežava objektivno sagledavanje njenih efekata.** Nije nimalo izuzetan slučaj da učesnik komasacije umesto zemljišta koje je generacijama bilo u posedu njegove porodice iz komasacije izađe kao vlasnik zemljišta koje praktično ne poznaje. Bez obzira na činjenicu da je vrednost novog zemljišta po pravilu slična, a često i veća od onog sa kojim je vlasnik ušao u komasaciju, ova mera ostavlja dubok trag u lokalnim zajednicama, kao i u psihi pojedinačnih učesnika.

Druga važna karakteristika komasacije kao predmeta istraživanja je da se **radi o meri sa snažnim planskim aspektom.** Najpre, plan komasacije treba da se uklopi u postojeće prostorne, odnosno urbanističke planove jedinice lokalne samouprave. Sastavni deo programa komasacije su dva plana: jedan utvrđuje kako komasaciono područje treba da izgleda nakon sprovođenja komasacije, a drugi sadrži korake koje treba preduzeti da bi se do tog željenog stanja došlo. Oba ova plana se po pravilu ostvare u određenoj meri – gotovo nikada potpuno. S druge strane, pored svojinsko-pravnih i planskih intervencija, postupci komasacije su često povezani sa sprovođenjem fizičkih radova (krčenje, podizanje vetrozaštitnih pojaseva, planiranje i izgradnja puteva i sl). Zato je kod istraživanja efekata komasacije teško razlikovati efekte koji su planirani od onih koji su se i materijalizovali.

Kada je reč o efektima postupaka komasacije, možemo razlikovati najmanje dve grupe izvora tih efekata:

- a. Afekti koji proizilaze iz sprovođenja komasacije u užem smislu, odnosno iz mera koje su usmerene na grupisanje poseda, formiranje parcela sa pravilnijim oblikom i povoljnijim položajem u odnosu na puteve i uređivanje svojinsko-pravnih odnosa;



- b. Efekti komasacije u širem smislu, u koje prevashodno spada izvođenje fizičkih radova na komasacionom području, kao i izdvajanje zemljišta za zajedničke potrebe, radi izgradnje objekata od opšteg značaja.

Predmet ove analize su obe vrste efekata komasacije.

U pogledu analize prepreka za šire korišćenje komasacije kao mere javne politike, analiza se bavi prostorom za unapređenje ne samo u pogledu pravnog okvira, već i institucionalnim okvirom za sprovođenje komasacije, kao i kapacitetima ključnih aktera sprovođenja programa komasacije. U tom smislu, predmet analize su pre svega praktični problemi sa kojima se susreću akteri komasacije.

U skladu sa ovim pristupom je i opredeljenje da preporuke za unapređenje sprovođenja komasacije obuhvate i mere koje treba da omoguće da se akteri lakše odlučuju na ulazak u postupak komasacije, kao i mere čiji je cilj da započeti postupci budu realizovani što brže, bez nepotrebnog trošenja finansijskih sredstava i na način koji će dati optimalne rezultate.

Predmet ovog istraživanja nije dobrovoljno grupisanje zemljišta, kao mera koja se često dovodi u vezu sa komasacijom, iako se radi o bitno različitim institutima. Ne samo da su opseg i domašaji ove mere značajno ograničeni u poređenju sa komasacijom, već su i iskustva sa uspešnom primenom dobrovoljnog grupisanja zemljišta jako siromašna. Sve ovo je doprinelo odluci da ova mera ne bude predmet analize, sem utoliko što se ukazuje na njene mogućnosti i nedostatke da bude alternativa sprovođenju postupka komasacije.

1.3 Motivacija za istraživanje

Ključni motiv za sprovođenje ovog istraživanja je odgovor na pitanje: **da li se, i koliko, isplati ulaganje u sprovođenje postupaka komasacije?** Ovo pitanje na prvi pogled može izgledati suviše – pretpostavka je da komasacija kao mera javne politike ne bi opstajala tako dugo, i u međunarodnoj i u našoj praksi, i da se u projekte komasacije ne bi ulagalo koliko se ulaže kada ta mera ne bi bila isplativa. Međutim, ovakav odgovor ne sme zadovoljiti one koji žele da o javnim politikama i o trošenju budžetskih sredstava odlučuju na osnovu objektivnih, proverljivih i kvantifikovanih pokazatelja. Naime, stav da se komasacija isplati ne govori ništa o tome kome se ona koliko isplati: onima koji imaju zemljište na komasacionom području, onima koji na njemu ili u njegovoj blizini žive i javnim vlastima koje u komasaciju ulažu: lokalnoj samoupravi, pokrajini i Republici. Motivacija za izradu ove analize je i da se da što više osnova za ocenu o isplatljivosti komasacije.

Dalje, ako bi a priori prihvatili stav da se komasacija kao mera isplati, postavlja se pitanje zašto se onda ne primenjuje mnogo češće nego što je to slučaj. Ako se postojeći nivo ulaganja u komasaciju isplati, da li bi se mnogo veći nivo isplatio mnogo više? Upravo je ovakva vrsta pitanja motivacija koja stoji iza istraživanja o efektima komasacije.

Ovo poslednje pitanje nas dovodi do još jedne motivacije za sprovođenje ovog istraživanja. Radi se o **identifikovanju prepreka za širu i efikasniju primenu komasacije kao mere za vođenje zemljišne politike**. Dakle, ako se pokaže da je komasacija kao mera isplativa, nedostatak finansijskih sredstava, koji je univerzalna prepreka za šire korišćenje velike većine mera javne politike, ne bi smeo da bude prepreka za šire korišćenje ove mere. Zbog toga u analizu primene komasacije ulazimo i sa ciljem da ustanovimo koje su prepreke za intenzivniju primenu ove razvojnje mere.

1.4 Korišćena metodologija

Komasacija je fenomen čije istraživanje zahteva multidisciplinarn pristup. U ovom radu smo pošli od istraživanja međunarodnih iskustava u sprovođenju komasacije, da bismo prešli na analizu pravnog i institucionalnog okvira za sprovođenje komasacije u Srbiji. Nakon toga smo se bavili neposrednim rezultatima koje sprovođenje komasacije daje (ukrupnjavanje zemljišta, uređenje svojinsko-pravnih odnosa, sprovođenje radova u sklopu komasacije i sl), da bismo se na kraju usredsredili na ekonomske i druge efekte komasacije (na troškove proizvodnje, prihode učesnika u komasaciji itd).

Ključni izvori za sprovođenje analize su podaci u evidencijama nadležnih državnih organa (Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Pokrajinski sekretarijat za poljoprivredu, vodoprivredu i šumarstvo, Republički geodetski zavod), jedinica lokalne samouprave i geodetskih organizacija, kao izvođača radova na sprovođenju komasacija. Ogromnu korist u izradi analize obezbedili su produbljeni intervjui sa akterima komasacije – predstavnicima nadležnih organa, učesnicima komasacija, geodetskim organizacijama, vršiocima procene vrednosti zemljišta, predstavnicima GIZ-a koji aktivno podržava sprovođenje komasacija u različitim delovima Srbije itd. Svi podaci u ovom delu istraživanja pribavljeni su za sva područja na kojima je komasacija otpočela nakon 2006. godine, za koja su ti podaci bili raspoloživi.

Važno mesto u korišćenoj metodologiji pripada produbljenoj analizi koja je sprovedena na osam područja – šest na kojima je sprovedena komasacija nakon 2006. godine, i dva na kojima nije. Šest područja na kojima je sprovedena komasacija je izabrano tako da su tri sa područja Vojvodine i tri sa područja centralne Srbije. Na svih šest posmatranih komasacionih područja je uvođenje učesnika u posed okončano; na tri komasaciona područja je sproveden i upis prava u katastar nepokretnosti, dok je na ostala tri taj postupak u toku. Od dva posmatrana područja na kojima komasacija nije sprovedena (kontrolna područja), jedno se nalazi u Vojvodini, a drugo u centralnoj Srbiji, i ona po osnovnim karakteristikama odgovaraju područjima na kojima je sprovedena komasacija. (Kako će se kasnije videti, određene razlike između komasacionih i kontrolnih područja ipak nije bilo moguće izbeći.) Pored prikupljanja podataka od jedinica lokalne samouprave na čijim teritorijama se nalaze ova područja i intervjua sa akterima komasacije, važan izvor podataka za sprovođenje ovog dela istraživanja je terenska anketa sa učesnicima komasacije koju je za potrebe ovog rada sprovedla SeConS grupa za razvojnu inicijativu.

Korišćenje podataka iz evidencija nadležnih organa koji se odnose na sva komasaciona područja aktivna od 2006. godine, kao i podataka sa osam područja pribavljenih anketom, kao i od strane nadležnih organa i geodetskih organizacija omogućava dva pravca poređenja komasacionih područja – sa stanjem na području pre sprovođenja komasacije, kao i sa stanjem na sličnim područjima koja nisu prošla kroz komasaciju.

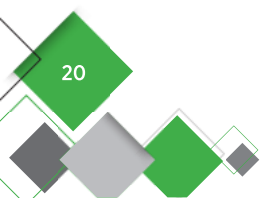
Korišćena metodologija i podaci koji su bili dostupni imaju nekoliko ograničenja koje treba imati u vidu kod ocene obuhvata analize i interpretiranja njenih rezultata:

- Podaci iz evidencija nadležnih organa su daleko od toga da su potpuni i sveobuhvatni. Dok podatke o rashodima viših nivoa vlasti na sprovođenje komasacije možemo smatrati potpunim i tačnim, podaci koji se odnose na površinu i strukturu komasacionih područja, kalendar sprovođenja komasacije po pojedinačnim područjima, rashode jedinica lokalne samouprave, obim i dinamiku izvedenih radova i slično su često manjkavi, nepouzdati ili čak nedostupni. Nedostatak pouzdanih podataka je naročito bio izazov kod analize efekata komasacije.



- Anketa na terenu sa učesnicima komasacije je dala osnove za veliki deo nalaza u sklopu ove analize. Anketa je sprovedena na reprezentativnom uzorku, uz korišćenje kontrolnih područja, i u Vojvodini i u centralnoj Srbiji, uz poštovanje visokih profesionalnih standarda. Ostaje činjenica da se nalazi ankete po definiciji temelje na subjektivnim stavovima ispitanika, sa svim prednostima i nedostacima koji su karakteristični za taj metod.
- Vremenska distanca u odnosu na sprovođenje komasacije je poseban izazov u ovoj vrsti istraživanja. Naime, određene komasacije obuhvaćene istraživanjem su započete pre više od deset godina, što je otežavajuća okolnost i za pribavljanje podataka anketiranjem, ali i za prikupljanje podataka iz evidencija nadležnih organa. Na drugoj strani su komasaciona područja na kojima se ključna etapa sprovođenja – uvođenje u posed – desila pre manje od tri godine. Ovo je poseban izazov u nastojanjima da se utvrde efekti komasacije, jer tako kratka vremenska distanca otežava zaključivanje o tome šta je od detektovanih razlika u odnosu na period pre komasacije rezultat sezonskih kretanja, a šta same komasacije.
- Poseban izazov u oceni efekata komasacije je mali broj područja na kojima je ona dovedena do kraja, uključujući sprovođenje kroz katastar nepokretnosti. Budući da je uređenje svojinsko-pravnih odnosa, uključujući i obezbeđenje upisa odgovarajućih imovinskih prava, jedan od ključnih ciljeva komasacije, mali broj slučajeva u kojima je do toga zaista i došlo bitno otežava detektovanje i obračun ovih efekata. Činjenica je da su i komasacije koje smo analizirali kao studije slučaja, i koje su izabrane po osnovu toga što su okončane (makar faza uvođenja u posed), završene pre relativno kratkog vremena, tako da puni efekti komasacije još uvek nisu imali dovoljno vremena da se pokažu.

Iako su primenjena metodologija i pribavljeni podaci omogućili napredak u našem razumevanju efekata komasacije, ova analiza ukazuje i na segmente koji tek treba da budu istraženi. Mogućnost da do toga i dođe zavisice i od temeljnosti u prikupljanju podataka koji se odnose na komasaciju koju će pokazati pre svih republički, pokrajinski i lokalni organi nadležni za njeno sprovođenje.



2. KOMASACIJA U MEĐUNARODNOJ PRAKSI

Ruralna komasacija se kao jedan od ključnih instrumenata za ruralni razvoj i uređenje zemljišta koristi u svetu već nekoliko vekova. Komasaacija se primenjuje u većini evropskih država (26 zemalja članica EU) i u velikom broju zemalja van Evrope: Turskoj, Indiji, Kini, Tajlandu itd. Komasaacija je prepoznata kao koristan alat i u zemljama na Zapadnom Balkanu, pa se tako sprovodi i u Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Makedoniji i Albaniji.

Komasacija se najduže koristi na severu Evrope. U Danskoj je donet prvi zakon o sprovođenju komasacije početkom 18. veka⁷. U poljoprivredno najrazvijenijim evropskim državama, kao što su Holandija i Nemačka, proces ukрупnjavanja zemljišta je većinom završen sredinom prošlog veka. Privatizacijama krajem 20. veka, u državama Srednje i istočne Evrope se stvara potreba za projektima komasacije, s obzirom na veliki nivo usitnjenosti zemljišta i dominaciju malih poljoprivrednih gazdinstava.

Kada je u pitanju pravni okvir sprovođenja komasacije, zaključno sa 2006. godinom, nacionalni program komasacije je usvojen u sledećim državama: Češka Republika, Litvanija, Poljska, Slovačka i Slovenija. Pored toga, poseban zakon o komasaciji je donet u Hrvatskoj, Češkoj, Litvaniji, Poljskoj, Slovačkoj i Sloveniji itd.⁸

U postupku sprovođenja komasacije, određeni aspekti se u mnogo čemu razlikuju od države do države. U skladu sa tim, u narednom delu ćemo sažeto ukazati na neke razlike, ali i sličnosti, u pristupu komasaciji u međunarodnoj praksi, i to naročito u sledećim segmentima: vreme trajanja komasacije, motivi za iniciranje i ciljevi komasacije, oblici participacije učesnika komasacije i efekat komasacije na životnu sredinu.

Vreme trajanja komasacije

Jedan od najznačajnijih identifikovanih problema jeste vreme potrebno za završetak svih segmenata procesa komasacije. U Nemačkoj je prosečno vreme potrebno za završetak projekata komasacije između osam i 16 godina, dok u Holandiji i Finskoj komasacija traje između osam i 12 godina. Specifično za Holandiju je da sama priprema može da traje do 10 godina. Sa druge strane, u Norveškoj komasacije traju najkraće, i to od dve do četiri godine, dok u Švedskoj taj period iznosi od pet do sedam godina⁹.

Motivi za iniciranje i ciljevi komasacije

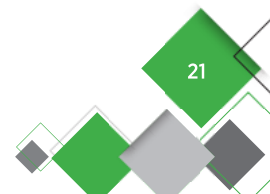
Zakonski definisani ciljevi i motivi za iniciranje projekata ruralnih komasacija variraju od države do države. Tako je osnovni cilj komasacije u Finskoj promena strukture poljoprivrednih gazdinstava, dok je u Norveškoj kao cilj postavljeno poboljšanje efikasnosti korišćenja zemljišta kroz razmenu. Za razliku od većine drugih država, u Finskoj je smanjivanje proizvodnih troškova poljoprivrednicima utvrđeno kao isključivi cilj komasacije, bez navođenja drugih motiva, kao što su zaštita životne sredine, socijalni efekti itd.¹⁰. U Švedskoj je jedan od glavnih ciljeva komasacije efikasnije korišćenje zemljišta i prevazilaženje problema nepovoljnog rasporeda poljoprivrednih gazdinstava.

7 Ivković i dr. 2010, str. 299.

8 Hartvigsen, 2006, p.3

9 Marošan, 2013, str. 22

10 Hiironen i Riekkinen, 2016, str. 1



Danska utvrđuje najveći broj različitih ciljeva komasacije: promocija očuvanja životne sredine, upravljanje prirodno zaštićenim oblastima, stvaranje prostora za rekreaciju i drugih objekata od značaja za učesnike komasacije¹¹.

U državama Srednje i istočne Evrope glavni cilj komasacije je ruralni razvoj. U većini država Srednje Evrope je osnovni cilj komasacije poboljšanje preduslova za efikasnost u poljoprivredi i šumarstvu. Uz to, u pojedinim državama je cilj i zaštita i razvoj prirodnih lepota (Belgija i Slovačka), promocija drugih zakonski prepoznatih upotreba zemljišta u ruralnom životu i radnom prostoru (Nemačka), poboljšanje strukture ruralnog prostora u skladu sa poljoprivrednom delatnošću koja preovladava u komasacionoj oblasti (Holandija). U Holandiji je proces sprovođenja komasacije imao višestruku namenu: navodnjavanje, asanacija naselja, isušivanje močvara, izgradnja ekonomskih dvorišta itd¹². Kasnije su te funkcije komasacije prepoznate i u Španiji i Poljskoj.

U Španskoj oblasti Galicija, jedan od ciljeva komasacije jeste, između ostalog, i borba protiv depopulacije stanovništva. U regionu Galicija, koja pati od depopulacije i velikih promena u korišćenju poljoprivrednog zemljišta, je utvrđeno da je na komasacionim oblastima depopulacija bila značajno manje zastupljena nego u drugim oblastima¹³.

Uključivanje učesnika komasacije

Po načinu na koji se sprovodi u međunarodnoj praksi, komasaciju delimo na obaveznu i dobrovoljnu. U praksi, obaveznu komasaciju možemo dalje podeliti na komasaciju koja se realizuje bez prethodnog usaglašavanja sa većinom vlasnika poljoprivrednog zemljišta i na obaveznu komasaciju sa prethodnim usaglašavanjem. Prva pomenuta opcija obavezne komasacije se danas u praksi nigde ne prijenjuje, jer može da izazove otpor poljoprivrednika i vlasnika zemljišta. Kako bi se izgradilo poverenje i dobar odnos sa učesnicima komasacije, druga vrsta je zastupljena u mnogo većoj meri¹⁴. Praksa je da se većina učesnika usaglasa sa projektom komasacije, pri čemu ta većina varira od države do države (negde je 2/3, negde je prosta većina itd). Sa druge strane, dobrovoljna komasacija podrazumeva konsenzus svih učesnika komasacije. Tako se u Danskoj se komasacija obavlja na dobrovoljnoj bazi, dok u Nemačkoj i Holandiji participacija učesnika komasacije može biti obavezna¹⁵. U Finskoj je komasacija takođe utvrđena kao obavezna. Sa druge strane, u zemljama istočne Evrope su sprovedene i komasacije u kojima je participacija bila na potpuno dobrovoljnoj bazi, kako bi se kroz razvoj dobrih odnosa sa poljoprivrednicima sprovele uspešni projekti i došlo do ruralnog razvoja i manje fragmentacije parcela¹⁶.

Na primeru Austrije, 33% učesnika komasacije koji raspolažu sa na najmanje 50% zemlje mora da se usaglasa sa projektom komasacije kako bi se on sproveo¹⁷. U pojedinim oblastima Indije, komasacija se sprovodi tek kada se sa programom saglasa najmanje jedna trećina zemljoposjednika u određenoj oblasti. I mnoge druge države utvrđuju udeo učesnika komasacije, odnosno zemljišta kojim oni raspolažu, koji moraju da se usaglase sa programom komasacije pre početka njegovog sprovođenja.

11 Tenkanen, str. 3

12 Tenkanen, str. 3

13 Miranda i dr. 2006, 517

14 Hristov, 2009, 14

15 Hartvigsen (2006), str. 16.

16 Hristov (2009), str. 14.

17 Hristov (2009), str. 16.

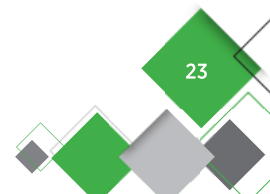
Komasacija i životna sredina

Jedan od utvrđenih ciljeva komasacije u evropskim državama jeste upravo zaštita životne sredine i podizanje svesti građana o značaju te teme. Povezanost komasacije i zaštite životne sredine možemo ilustrovati na primeru Holandije i Austrije. Pozitivni efekti komasacije na zaštitu životne sredine u Austriji su pre svega razvoj ekoloških mreža za očuvanje flore i faune, poboljšanje sistema navodnjavanja i razvoj sistema zaštite travnjaka. Sa druge strane, detektovan je i negativan uticaj komasacije na životnu sredinu, i to pre svega zbog toga što komasacija omogućava veću specijalizaciju poljoprivredne proizvodnje, kroz uvećanje monokultura, se ogleda u osiromašenju flore i faune, odnosno smanjenju biodiverziteta.¹⁸ Pozitivni efekti komasacije u Holandiji uključuju i očuvanje prirodnih područja, predela i objekata od posebnog značaja. Drugi pozitivan efekat je poboljšanje flore i faune, transfer farmi iz prirode u druge oblasti, sa ciljem očuvanja rezervata prirode. Negativni efekti komasacije na životnu sredinu se pre svega odnose na smanjenje nivoa vode u kanalima, što može značajno ugroziti biljni i životinjski svet na komasacionom području. Kao negativni efekat komasacije navode se i erozije zemljišta izazvane vetrom¹⁹.

Među pozitivnim efektima komasacije na životnu sredinu koje su prepoznate u drugim državama nabrajamo i zaštitu zemljišta, obogaćivanje prirode kroz izgradnju plantaža, razvoj i održavanje antičkih puteva od kulturnog značaja. Sa druge strane, veliki broj država nije identifikovao nikakve očigledne pozitivne uticaje na zaštitu životne sredine.

¹⁸ Tenkanen, (1994), str. 7.

¹⁹ Tenkanen, (1994), str. 8.



3. KOMASACIJA U SRBIJI: ISTORIJSKI, PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR

3.1 Istorijat komasacije u Srbiji

Istorija komasacije na teritoriji Srbije je starija od istorije komasacije u Srbiji. Naime, na području sadašnje Vojvodine, tada u sastavu Austrougarske monarhije, komasacija je u već prvoj polovini XIX veka bila detaljno uređena zakonom. Smatra se da se aktivno sprovodila od Revolucije 1848 godine, koja je dala značajan podsticaj razvoju agrarnih odnosa²⁰. U drugoj polovini XIX veka, „na snazi su bili Urbarski zakon o komasaciji iz 1836. godine, Carski patent iz 1857. godine, Naredba Ministarstva unutrašnjih poslova i pravosuđa iz 1859. godine i Zakonski članak V iz 1870. godine“²¹. Na prelazu iz 19. u 20. vek, primena komasacije kao agrotehničke mere u Vojvodini se nastavlja, da bi 1908. godine ugarski Sabor doneo Zakon o komasaciji na području Banata i Bačke, koji je predstavljao još jedan podsticaj sprovođenju komasacija na ovom području²². Ovaj zakon je bio u primeni sve do 1941. godine.

Za to vreme, komasacija na području centralne Srbije sa teškoćama uspeva da zaživi. Tek 1901. godine pokrenuta je prva komasacija, pod nazivom “Grupisanje seoskih imanja na osnovu trampe”²³. U periodu između dva svetska rata, na teritoriji centralne Srbije komasacija nije sprovedena, pre svega zbog nepostojanja premera i katastra zemljišta. S druge strane, sve do perioda posle 2. Svetskog rata, komasacija kao mera se intenzivno primenjuje na području Vojvodine. Ukupna površina na kojoj je sprovedena komasacija samo na području Srema do 1947. godine je iznosila oko 526.000 katastarskih jutara, odnosno preko 300.000 hektara²⁴.

Posle 1945. godine, kao poteškoća u sprovođenju komasacije, pored nedostataka u pogledu premera i katastra, javljaju se i ideološki razlozi, budući da se na komasaciju gledalo kao na kapitalističku vodi jačanju privatnih poseda²⁵.

Od 1956. godine, ponovo se počinje sa primenom komasacije u Srbiji, pre svega sa ciljem grupisanja tadašnjih društvenih poseda. Komasacije se najpre pokreću na području Vojvodine, a na teritoriji centralne Srbije znatno kasnije, počev od 1965. godine²⁶. Zakon kojim je uređeno sprovođenje komasacije u Srbiji (Zakon o arondaciji i komasaciji poljoprivrednog i šumskog zemljišta) donet je 1974. godine. Tim zakonom je s jedne strane priznat značaj komasacije kao važne mere u sprovođenju poljoprivredne politike, a s druge strane je dat jak podsticaj njenom intenzivnijem sprovođenju²⁷.

20 RGZ, 2003, str. XI.

21 RGZ, 2007, str. 20

22 Marinković i drugi, strana 178.

23 Marinković i drugi, strana 178.

24 RGZ, 2003, strana 33.

25 R GZ, 2003, str. XI.

26 Marinković i drugi, strana 180.

27 RGZ, 2003, strana XI.

Prvi srednjoročni (petogodišnji) program sprovođenja komasacije je donet 1981. godine i predviđao je komasiranje 254.000 hektara; drugim srednjoročnim programom (iz 1986. godine) je predviđeno sprovođenje komasacije na još većoj površini – 272.000 hektara, računajući i površine na kojima je komasacija već bila pokrenuta. Istim programom je predviđeno da se do 2000. godine komasacija sprovede na 1,2 miliona hektara²⁸. Rekordna godina na teritoriji Vojvodine je bila 1979., sa gotovo 100.000 hektara komasiranog zemljišta, dok je na području centralne Srbije rekordna bila 1980., sa preko 40.000 hektara zemljišta na kojem je sprovedena komasacija.

Rezultati postignuti u periodu od polovine 50-tih do početka devedesetih godina 20. veka su upečatljivi: komasacija je sprovedena na 1.445.720 ha, odnosno 25% poljoprivrednog zemljišta u Srbiji. Obuhvaćeno je 60% poljoprivrednog zemljišta u Vojvodini i oko 9% u centralnoj Srbiji²⁹. Otkriveno je oko 69.500 ha društvenog zemljišta koje je bilo uzurpirano od strane nezakonitih vlasnika; povećana je površina kanalske mreže za oko 60%; površina putne mreže, u prvom redu poljskih puteva, povećana je za oko 26%; broj katastarskih parcela smanjen je sa 2.085.649 na svega 727.017, ili za oko tri puta. Ovi podaci su utoliko značajniji kada se zna da su paralelno sa uređenjem poljoprivrednih površina u sprovedenim komasacijama istovremeno izvršeni i značajni radovi na uređenju naselja³⁰.

Od početka 90-ih godina 20. veka pa do 2005. godine se uglavnom samo završavaju ranije započete komasacije. Od 2005. godine, Vlada Republike Srbije svake godine donosi uredbu kojom se utvrđuje vrsta i obim radova na zaštiti, korišćenju i unapređenju poljoprivrednog zemljišta, uključujući i radove na komasaciji. Iduće, 2006. godine, donosi se Zakon o poljoprivrednom zemljištu kojim se uređuje sprovođenje komasacije.³¹

3.2 Pravni akti koji uređuju sprovođenje komasacije

Na nivou zakona, komasacija je uređena samo jednim poglavljem („2. Komasacija“) u sklopu četvrte glave Zakona o poljoprivrednom zemljištu³² („Uređenje poljoprivrednog zemljišta“). Radi se o ukupno 17 članova koji uređuju ovaj izuzetno složen institut.

Zakon o poljoprivrednom zemljištu (ZPZ) definiše u kojim slučajevima se vrši komasacija. Nabrojano je pet različitih slučajeva, ali je već prvi dovoljan da bi opravdao sprovođenje komasacije na području praktično svake ruralne katastarske opštine: „kada se zbog velike usitnjenosti i nepravilnog oblika katastarskih parcela poljoprivredno zemljište ne može racionalno koristiti“³³. Verovatno nigde u Srbiji nema područja sa parcelama poljoprivrednog zemljišta površina tako velikim da se njihovim ukрупnjavanjem korišćenje poljoprivrednog zemljišta ne bi moglo da bude racionalnije. Ostali razlozi za sprovođenje komasacije koje ZPZ navodi tiču se izgradnje infrastrukturnih objekata (sistema za odvodnjavanje ili navodnjavanje, poljskih puteva), širenja građevinskog rejona i izvođenja protiverozionih radova i mera.

28 RGZ, 2003, str. 71.

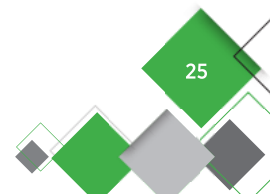
29 Marinković i drugi, 2014, strana 179.

30 Marinković i drugi, 2014, strana 179.

31 Marinković i drugi, 2014, strana 179.

32 „Službeni glasnik RS“, br. 62 od 19. jula 2006, 65 od 5. jula 2008 - dr. zakon, 41 od 2. juna 2009, 112 od 30. decembra 2015, 80 od 29. avgusta 2017.

33 ZPZ, član 31. stav 1. tačka 1).



Zakon o poljoprivrednom zemljištu uređuje nadležnost državnih organa u sprovođenju komasacije, dajući noseću ulogu u tom procesu jedinici lokalne samouprave. Kao ključni dokument u sprovođenju komasacije, ZPZ utvrđuje program komasacije, koji donosi skupština jedinice lokalne samouprave, uz saglasnost ministarstva nadležnog za poslove poljoprivrede.

ZPZ uređuje još i predmet komasacije, odnosno komasacionu masu, način donošenja odluke o sprovođenju komasacije, ulogu komisije za komasaciju, tretiranje objekata i višegodišnjih zasada, mogućnost formiranja odbora za komasaciju, način obezbeđenja zemljišta za zajedničke potrebe, prava vlasnika zemljišta u slučaju izgradnje većih infrastrukturnih objekata, principe i pravila raspodele komasacione mase, kao i procesna pravila - uključujući nedopustivost povraćaja u pređašnje stanje, donošenje rešenja o raspodeli komasacione mase, nadležnost za rešavanje po žalbama, i oslobođenje od obaveze plaćanja administrativne takse. Ovim se iscrpljuje materija komasacije koja je uređena Zakonom o poljoprivrednom zemljištu.

Drugi ključni zakon za sprovođenje komasacije je **Zakon o državnom premeru i katastru**³⁴. Ovim zakonom se pre svega uređuje komasacioni premer, kao vid premera u postupku uređenja zemljišne teritorije, i utvrđuje nadležnost Republičkog geodetskog zavoda (u daljem tekstu: Zavod) za sprovođenje stručnog nadzora nad geodetskim radovima i katastarskim klasiranjem, bonitiranjem i komasacionom procenom zemljišta, pri čemu se katastarsko klasiranje, bonitiranje i komasaciona procena zemljišta utvrđuju kao geodetski radovi koje obavlja geodetska organizacija. Ovim zakonom se utvrđuju i uslovi za obavljanje tih radova, i navodi se da je za izvođenje radova katastarskog klasiranja, bonitiranja i komasacione procene zemljišta odgovorno lice poljoprivredne struke koje izvodi te radove. Zakonom o državnom premeru i katastru (ZDPK) se utvrđuje i da podaci komasacionog premera čine elaborat premera i da se koriste za osnivanje, odnosno obnovu katastra nepokretnosti.

ZDPK uređuje i da se katastar nepokretnosti formira ne samo prema podacima katastarskog ili komasacionog premera, već i prema podacima komasacije koja nije provedena u katastru zemljišta, odnosno zemljišnoj knjizi - dakle i prema podacima nesprovedene komasacije, na osnovu rešenja o raspodeli komasacione mase.

Osnovni zaključak u vezi sa zakonskim osnovom za sprovođenje komasacije se tiče njegove izrazite podnormiranosti. Imajući u vidu da se u postupku sprovođenja komasacije na najdirektniji način odlučuje o imovinskim pravima učesnika u komasaciji, naročito bi procesne norme trebalo da budu detaljnije. U odsustvu te detaljnosti, nosioci komasacionih postupaka, a pre svega komisije za komasaciju, su prepušteni sebi.

Podzakonski okvir za sprovođenje komasacije je još siromašniji. Izrazito je zastareo i nedovoljan u smislu obuhvata normi. U određenoj meri, rudimentarnost podzakonskog okvira za sprovođenje komasacije je iznuđena. Naime, ključne praznine u pravnom okviru koje ostavlja zakonsko uređenje ove materije, a pre svega procesne odredbe, i nije primereno popunjavati podzakonskim aktima. Pored toga, Zakon o poljoprivrednom zemljištu, kao krovni zakon u ovoj oblasti, i ne predviđa donošenje dodatnih podzakonskih akata kojima bi se uredilo sprovođenje postupaka komasacije.

34 "Službeni glasnik RS", br. 72 od 3. septembra 2009, 18 od 26. marta 2010, 65 od 25. jula 2013, 15 od 6. februara 2015 - US, 96 od 26. novembra 2015, 47 od 15. maja 2017 - Autentično tumačenje, 113 od 17. decembra 2017 - dr. zakon, 27 od 6. aprila 2018 - dr. zakon, 41 od 31. maja 2018 - dr. zakon.

Elemente podzakonskog okvira za sprovođenje komasacije čine:

a. Akti sa neoročenim važenjem:

- Uputstvo o načinu vršenja geodetsko-tehničkih radova i utvrđivanju vrednosti zemljišta u postupku komasacije;³⁵
- Pravilnik o katastarskom klasiranju i bonitiranju zemljišta;³⁶

b. Akti koji se donose godišnje:

- Uredba o utvrđivanju Programa izvođenja radova na zaštiti, uređenju i korišćenju poljoprivrednog zemljišta;
- Godišnji program zaštite, uređenja i korišćenja poljoprivrednog zemljišta;

c. Akti koji se donose za sprovođenje konkretnih komasacionih postupaka:

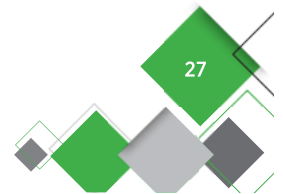
- Program komasacije zemljišta;
- Odluka o sprovođenju komasacije;
- Glavni projekat komasacionog premera.

Među navedenim aktima, Pravilnik o katastarskom klasiranju i bonitiranju zemljišta, Uredba o utvrđivanju Programa izvođenja radova na zaštiti, uređenju i korišćenju poljoprivrednog zemljišta i Godišnji program zaštite, uređenja i korišćenja poljoprivrednog zemljišta se ne tiču neposredno komasacije. Pri tome treba naglasiti da je Uputstvo o načinu vršenja geodetsko-tehničkih radova i utvrđivanju vrednosti zemljišta u postupku komasacije doneto čak 1977. godine, odnosno pre više od četiri decenije, i sadrži odredbe koje se tiču opštinskih geodetskih organa i drugih instituta koji već decenijama ne postoje. Oba akta iz kategorije onih sa neoročenim trajanjem se tiču metodologije sprovođenja geodetskih radova, i nisu od pomoći u davanju odgovora na pitanja koja se tiču pravilnog sprovođenja postupka komasacije u delu nadležnosti komisije za komasaciju. Ostali akti, sem programa komasacije, se ne tiču isključivo postupaka komasacije, već između ostalog, sadrže odredbe koje se odnose na komasaciju.

Programom izvođenja radova na zaštiti, uređenju i korišćenju poljoprivrednog zemljišta (u daljem tekstu: Program izvođenja radova), koji se donosi u formi zaključka Vlade Republike Srbije, se utvrđuje i iznos sredstava za podršku sprovođenju postupaka komasacije. Za ovu svrhu, sredstva se opredeljuju na kontu 463 (transferi ostalim nivoima vlasti). Uslovi za prijavu za dobijanje ovih sredstava su donošenje Godišnjeg programa zaštite, uređenja i korišćenja poljoprivrednog zemljišta za 2018. godinu, kao i programa komasacije.

³⁵ „Službeni glasnik SRS“, broj 3 od 22. januara 1977.

³⁶ Službeni glasnik RS“, broj 63 od 17. juna 2014.



Što se komasacija na teritoriji AP Vojvodina tiče, bitan deo pravnog okvira za sprovođenje komasacije su i Pokrajinska skupštinska odluka o programu zaštite, uređenja i korišćenja poljoprivrednog zemljišta na teritoriji AP Vojvodine³⁷ i Pravilnik o dodeli podsticajnih sredstava putem konkursa za sufinansiranje aktivnosti kod postupaka komasacije na teritoriji AP Vojvodine. I ovi akti spadaju u red onih koji se iznova donose na godišnjem nivou, pri čemu se pravilnik o dodeli podsticajnih sredstava donosi nakon usvajanja odluke Skupštine AP Vojvodine, koja predstavlja pandan Uredbi o utvrđivanju Programa izvođenja radova na zaštiti, uređenju i korišćenju poljoprivrednog zemljišta koju donosi Vlada Republike Srbije.

3.3 Koraci u sprovođenju komasacije

Komasacija je jako složen proces čije sprovođenje podrazumeva učešće većeg broja institucionalnih aktera. Inicijator je, najčešće, jedinica lokalne samouprave, odnosno opština koja donosi odluku o komasaciji i izradi projektne dokumentacije, odnosno programa komasacije.

Sprovođenje komasacije se odvija u više faza, koje su prilično standardizovane. Prva je pripremna faza, u okviru koje se stvara pravni osnov za sprovođenje komasacije.

Nakon toga, sprovode se geodetsko-tehnički radovi, takođe u više faza, u okviru kojih razlikujemo pripreme i prethodne radove, projektovanje i realizaciju.

U toku sprovođenja geodetsko-tehničkih radova, moguće je sprovođenje i investicionih radova, kao što su izgradnja mreže atarskih puteva i kanala, krčenje itd. Postupak komasacije sa završava uvođenjem vlasnika u posede, kao i obnovom katastra nepokretnosti, odnosno upisom prava u katastar na osnovu sprovedene komasacije.

U nastavku dajemo pregled ključnih koraka sprovođenja postupka komasacije:

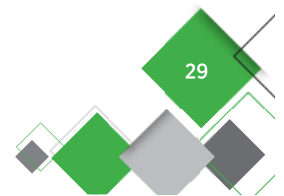
- 1. Izrada programa sprovođenja komasacije:** Program komasacije se izrađuje na osnovu projektnog zadatka koji donosi nadležni organ jedinice lokalne samouprave, a na predlog Stručne komisije³⁸.
- 2. Usvajanje programa sprovođenja komasacije:** Ovaj program se od strane skupštine jedinice lokalne samouprave.
- 3. Davanje saglasnosti na program sprovođenja komasacije:** Saglasnost daje ministarstvo nadležno za poslove poljoprivrede.
- 4. Donošenje odluke o sprovođenju komasacije od strane skupštine jedinice lokalne samouprave:** U ovom koraku se donose i načela sprovođenja komasacije i formira se komisija za komasaciju. Tek nakon ovog koraka smatramo da je komasacija zaista i započeta.
- 5. Sprovođenje javne nabavke za radove predviđene programom komasacije:** Ovaj korak prethodi ugovaranju izvođenja radova. Investitor, nadležna jedinica lokalne samouprave, po raspisanom tenderu bira izvođača geodetsko-tehničkih radova. Takođe bira izvođače radova svih investicionih radova u komasaciji – za realizaciju putne i kanalske mreže, krčenje i ostale radove.

37 „Službeni list APV”, br. 57/2017 i 3/2018-isp.

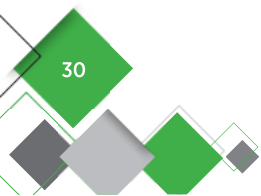
38 Cakić i Mihajlović (2016), strana 535.

- 6. Izrada glavnog projekta geodetsko-tehničkih radova:** Do usvajanja Zakona o državnom premeru i katastru, 2009. godine, radovi na komasaciji su se izvodili po programu komasacije. Zakonom o državnom premeru i katastru je komasacija definisana kao oblast državnog premera, čiji se geodetsko-tehnički radovi izvode po glavnom projektu za izvođenje radova.
- 7. Utvrđivanje faktičkog stanja:** Početna faza komasacije je utvrđivanje faktičkog stanja, koje podrazumeva rešavanje nerešenih imovinsko-pravnih odnosa i određivanje učesnika komasacije u skladu sa faktičkim stanjem. Utvrđivanje stanja u katastru nepokretnosti predstavlja prvi korak u postupku utvrđivanja faktičkog stanja. U okviru ove faze, sprovodi se izlaganje starog stanja, kao i utvrđivanje i snimanje granica u komasacionom području, stalnih objekata i dugogodišnjih zasada, kao i komasaciona procena zemljišta; pored toga, izrađuje se knjiga fonda komasacione mase i iskaza zemljišta starog stanja. Ovo je jedinstvena prilika za učesnike komasacije koji nemaju upisano odgovarajuće pravo na nepokretnosti da komisiji podnesu dokaze kojima raspolažu i na osnovu njih upišu svoja prava. Ovo je u određenim situacijama moguće čak i sa ispravama koje ne ispunjavaju uslove za upis kada se zahtev umesto komisiji za komasaciju podnosi nadležnoj Službi za katastar nepokretnosti (npr. jer nisu overeni, ili su u kopiji, pa kao takvi ne predstavljaju ispravu podobnu za upis u katastar nepokretnosti).
- Pred komisijom za komasaciju se rešavaju svi nerešeni imovinsko-pravni odnosi u cilju određivanja učesnika komasacije, uključujući tu i kupoprodaje, poklone, ostavine, vraćanje zemljišta i sve ostale promene koje nisu ispunjavale uslove da budu provedene u katastarskom operatu katastra nepokretnosti. Učesnici komasacije, po pozivu komisije za komasaciju, dostavljaju sve isprave podobne za sprovođenje promene vlasništva na nepokretnosti, a koje nisu predate katastru na provođenje. U slučaju nesaglasnosti stanja upisa u katastar nepokretnosti sa faktičkim stanjem, komisija za komasaciju utvrđuje učesnika komasacije po faktičkom stanju.
- 8. Izrada komasacione procene zemljišta:** U ovoj fazi je važna uloga potkomisije za komasacionu procenu zemljišta. Praksa je da se karta komasacione procene izloži na javni uvid.
- 9. Izrada i javno izlaganje pojedinačnih detaljnih projekata** (npr. putne i kanalske mreže): Ovi projekti se po izradi izlažu na javni uvid. Nakon pribavljenih stavova učesnika u javnom uvidu, odnosno odlučivanja po prigovorima, komisija za komasaciju usvaja ove projekte.
- 10. Raspodela komasacione mase:** U ovoj fazi, komisija najpre poziva učesnike komasacije da bi ih upoznala sa vrednošću odbitaka za zajedničke površine i objekte, principima raspodele komasacione mase, i notira njihove želje u pogledu lokacije budućih parcela. Na osnovu prikupljenih informacija u ovom koraku, komisija izlaže na javni uvid Pregledni plan raspodele zemljišta iz komasacione mase. Javni uvid traje petnaest dana. Učesnici komasacije mogu istaći prigovor na raspodelu komasacione mase³⁹. O ovom prigovoru odlučuje komisija.
- 11. Uvođenje u posed:** Ovo je za mnoge učesnike najvažniji korak u sprovođenju komasacije. Sprovodi ga komisija za komasaciju, najčešće tokom jeseni, odnosno zime, da bi se ritam agrarne godine remetio u najmanjem mogućem obimu. Pre uvođenja u posed, postavljaju se betonske belege, a po uvođenju u posed se o tome sačinjava zapisnik.

39 Cakić i Mihajlović (2016), strana 537.



- 12. Donošenje rešenja o raspodeli komasacione mase:** Ova rešenja donosi komisija za komasaciju i na njih je dopuštena žalba nadležnom ministarstvu.
- 13. Odlučivanje o žalbama:** O žalbama na rešenja o komasaciji, koja u prvom stepenu donosi komisija, odlučuje ministarstvo nadležno za poslove poljoprivrede.
- 14. Predaja elaborata geodetskih radova Službi za katastar:** Ovaj elaborat izrađuje geodetska organizacija koja je nosilac geodetsko-tehničkih radova.
- 15. Pregled i prijem elaborata od strane Republičkog geodetskog zavoda:** U ovoj fazi, Republički geodetski zavod ima mogućnost da elaborat primi, ili da ga ne primi, odnosno da ga vrati izvođaču geodetsko-tehničkih radova na doradu.
- 16. Izlaganje katastra nepokretnosti:** Sprovedenjem ovog koraka rukovodi komisija za izlaganje podataka o nepokretnosti i pravima na njima, a Republički geodetski zavod je nadležan za davanje saglasnosti za početak izlaganja podataka o nepokretnosti i pravima na njima u postupku osnivanja/obnove katastra nepokretnosti.
- 17. Osnivanje katastra nepokretnosti po podacima komasacije:** Upis prava svojine nakon donetih rešenja o raspodeli komasacione mase, odnosno obnova katastra nepokretnosti po podacima komasacije, je završna faza komasacionog premera. Nakon završenog izlaganja, Republički geodetski zavod je nadležan za potvrđivanje katastarskog operata katastra nepokretnosti osnovanog po podacima komasacije i baze podataka katastra nepokretnosti. Rešenjem o potvrđivanju koje donosi RGZ je zaokružen postupak obnove katastra na komasacionom području, a time i sprovođenja komasacije.



Premer građevinskog rejonu kroz postupak katastarskog premera

Od usvajanja Zakona o državnom premeru i katastru 2009. godine, kada su katastarski i komasacioni premer definisani kao posebne oblasti državnog premera, pravilo je da se paralelno sa sprovođenjem komasacije u atarskom-vangrađevinskom rejonu sprovodi katastarski premer građevinskog rejonu. Metodologija i tehnički normativi koji se primenjuju pri snimanju faktičkog stanja u komasaciji i pri katastarskom premeru su identični i po pravilu se ugovaraju sa istim izvođačem radova.

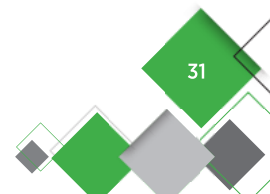
Suštinska razlika u katastarskom i komasacionom premeru je u nadležnosti za postupak izlaganja podataka premera. Nadležnost koju pri komasaciji ima komisija za komasaciju je izostala kod katastarskog premera, tako da se izlaganje podataka katastarskog premera građevinskog rejonu vrši pri izlaganju podataka o nepokretnostima i pravima na njima, u postupku osnivanja/obnove katastra nepokretnosti.

Republički geodetski zavod, na zahtev jedinice lokalne samouprave, donosi odluku o izvođenju katastarskog premera. Obaveza RGZ-a je da tu odluku objavi u javnom glasilu, kao i da pojedinačno pozove sve upisane nosioce prava na nepokretnostima da obeleže granice svojih poseda. Od Republičkog geodetskog zavoda se očekuje da se prilagodi rokovima koje je lokalna samouprava ugovorila sa izvođačem radova, a da blagovremeno o istim nije bio ni konsultovan ni obavešten. Ova faza može da bude izbegnuta uključivanjem građevinskog rejonu u komasacioni premer, kao premer faktičkog stanja u komasacionom području, s obzirom da isti vlasnici imaju nepokretnosti u vangrađevinskom i građevinskom rejonu i sve informacije mogu da pribave od komisije za komasaciju.

Zbog nerešenih imovinsko-pravnih odnosa u građevinskom rejonu, postupak osnivanja/obnove katastra nepokretnosti u građevinskom rejonu traje značajno duže od postupka za vangrađevinski rejon. Najčešće se ova područja tretiraju kao posebni postupci, tako da se stranke pozivaju na izlaganje podataka katastra nepokretnosti dva puta, jedanput za nepokretnosti u vangrađevinskom rejonu, a drugi put za nepokretnosti u građevinskom rejonu. Ovakva praksa je uvedena iz razloga bržeg osnivanja/obnove katastra nepokretnosti u vangrađevinskom rejonu i omogućavanja vlasnicima ostvarivanja svojih prava kod drugih organa po osnovu poljoprivrednog zemljišta (subvencije).

Iskustva stečena u poslednjoj deceniji dovela su do toga da je zajednički stav lokalne samouprave i Republičkog geodetskog zavoda da se, u slučaju potrebe novog premera cele katastarske opštine, građevinski rejon uključi u komasaciju kao faktičko stanje u komasacionom području (odnosno kao površine koje nisu premet nadele, odnosno preraspodele, već se vrši snimanje u skladu sa faktičkim stanjem na terenu). U poslednjih godinu dana, ovakav pristup premeru je zauzet u katastarskim opštinama grada Vršca i opštini Čoka. U ovim katastarskim opštinama komisija za komasaciju vrši rešavanje imovinsko-pravnih odnosa i u građevinskom području, uz ostvarivanje saradnje sa drugim organima lokalne samouprave, u cilju prikupljanja ostalih podataka o nepokretnosti koje sadrži katastar nepokretnosti, a koji se odnose na određivanje pravnog statusa objekata, pitanje ozakonjenja objekata, starosti objekata itd.

Očekuje se da postupak obnove katastra nepokretnosti na ovaj način bude značajno skraćen i pojednostavljen za vlasnike nepokretnosti, s obzirom da su imovinsko-pravni odnosi rešeni pred komisijom za komasaciju, ali i zbog činjenice da su o svim podacima nepokretnosti već upoznati kroz rešenje o raspodeli komasacione mase.



3.4 Nosioци sprovođenja postupaka komasacije

Za uspešnu realizaciju kompleksnog posla, kao što je komasacioni premer, neophodna je saradnja svih subjekata komasacije – Ministarstva za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu, Pokrajinskog sekretarijata za poljoprivredu, vodoprivredu i šumarstvo, jedinice lokalne samouprave, komisije za komasaciju, izvođača radova i Republičkog geodetskog zavoda, svakog u okviru svojih nadležnosti.

3.4.1 Raspodela nadležnosti u sprovođenju komasacije

Ministarstvo, odnosno Pokrajinski sekretarijat, nadležan za poslove poljoprivrede

Ministarstvo poljoprivrede šumarstva i vodoprivrede je nadležno za sprovođenje strategije i politike razvoja poljoprivrede i ključni je faktor u sprovođenju komasacija u Republici Srbiji. Ministarstvo ima više uloga u planiranju i sprovođenju komasacije. Kao prvo, Ministarstvo daje saglasnost na izrađen program komasacije, što je neophodan preduslov za donošenje odluke o komasaciji i realizaciju komasacije.

Nadzor nad sprovođenjem komasacije, kao mere uređenja zemljišne teritorije, koja se sprovodi na osnovu Zakona o poljoprivrednom zemljištu, osim izvođenja geodetsko-tehničkih radova u postupku komasacije, takođe je u nadležnosti Ministarstva. Ono je nadležno i za rešavanje po žalbama na rešenja o raspodeli komasacione mase.

Pored toga, Ministarstvo se javlja i kao direktan učesnik komasacije, s obzirom da je nadležno za upravljanje poljoprivrednim zemljištem u državnoj svojini. Kroz sprovođenje politike razvoja i unapređenja poljoprivrede, Ministarstvo daje finansijsku podršku jedinicama lokalne samouprave u postupku planiranja i realizacije komasacije.

Na teritoriji Autonomne pokrajine Vojvodine, nadležnost za praćenje realizacije strategije razvoja poljoprivrede ima Pokrajinski sekretarijat za poljoprivredu, koji aktivno prati sprovođenje komasacija na teritoriji Vojvodine i daje finansijsku podršku za njihovu realizaciju.

Jedinica lokalne samouprave

Jedinica lokalne samouprave je, najčešće, inicijator za pokretanje komasacije na svojoj teritoriji, usvaja program komasacije, donosi odluku o komasaciji, obrazuje komisiju za komasaciju i obezbeđuje finansijska sredstva za realizaciju komasacije. S obzirom na mogućnosti koje se mogu realizovati kroz komasaciju, vezano za kompletno planiranje prostora, veoma je važno da jedinica lokalne samouprave angažuje sve svoje kapacitete kako bi se komasacija uspešno realizovala, kao i da bi se njome u najvećoj mogućoj meri unapredili širi razvojni ciljevi lokalne zajednice.

Ključnu ulogu u ovom procesu ispred jedinice lokalne samouprave ima **komisiju za komasaciju**, koja praktično sprovodi čitav postupak. Retko se u našem pravnom sistemu sreće situacija da su jednom privremenom telu data tak široka ovlašćenja za odlučivanje, naročito imajući u vidu da se radi o osetljivim imovinsko-pravnim odnosima:

- Utvrđuje stvarna prava na nepokretnostima na komasacionom području kroz utvrđivanje faktičkog stanja, odnosno kroz postupak izlaganja katastarskih podataka, a zatim i donosi rešenje o raspodeli komasacione mase;

- Sprovodi postupak komasacione procene i usvaja broj, koeficijente i granice procembenih (vrednosnih) razreda kroz postupak izlaganja na javni uvid;
- Izlaže na javni uvid nacрте i usvaja projektна rešenja koja se odnose na obezbeđenje zemljišta za zajedničke objekte i površine (za mrežu poljskih puteva, sisteme za odvodnjavanje i navodnjavanje, poljozaštitne šumske pojaseve i komunalne i druge potrebe naselja i stanovništva);
- Donosi odluku o visini umanjenja vrednosti zemljišta za zajedničke objekte i površine i vrši raspodelu komasacione mase.

Pored ovih širokih nadležnosti za odlučivanje o imovinskim pravima, komisija ima i široka ovlašćenja koja se odnose na upravljanje procesom komasacije. Tako ona:

- Saraduje sa nadležnim organom za geodetske poslove i preuzima i dostavlja odgovarajuću dokumentaciju vezanu za katastarske podatke;
- Saraduje sa nadležnim državnim organima, javnim preduzećima, odborom učesnika komasacije, projektantima i izvođačima radova;
- Vršі uvođenje u posed (nove parcele) učesnika komasacije, donosi dinamički plan i prati dinamiku i poštovanje rokova realizacije radova;
- Obaveštava stručni nadzor i investitora o završetku pojedinih faza realizacije radova;
- Sačinjava periodične izveštaje o stanju radova;
- Overava situacije i fakture za naplatu radova⁴⁰.

Da bi mogla da obavi sve ove poslove, komisija, koja se sastoji od najmanje sedam članova i od istog broja zamenika članova, obrazuje potkomisiju za komasacionu procenu zemljišta i potkomisiju za procenu vrednosti dugogodišnjih zasada i objekata.

Pored toga, komisija je zakonom ovlašćena da obrazuje i druga stručna tela za preduzimanje pojedinih radnji u postupku komasacije. ZPZ utvrđuje da stručne i administrativne poslove komisije obavlja sekretar komisije, diplomirani pravnik koga imenuje skupština jedinice lokalne samouprave iz redova zaposlenih u opštinskoj, odnosno gradskoj upravi.

Iako ima ključno mesto u sprovođenju postupka komasacije, komisija nema vodeću ulogu u sprovođenju nekih ključnih segmenata postupka, već zavisi od drugih organa jedinice lokalne samouprave. Tako komisija ne piše tendersku specifikaciju i ne bira izvođače infrastrukturnih radova, kao ni izvođače komasacione procene i geodetsko tehničkih radova. komisija takođe ne bira ni izvođače nadzora za ove radove, već to rade druga opštinska odeljenja. Ovo su značajna ograničenja ovlašćenja komisije. Iako za ta ograničenja postoje razlozi, ona dovode do toga da članovi komisije često osećaju da su im ruke vezane i da ovlašćenja za sprovođenje postupka komasacije kojima raspolažu nisu adekvatna nivou odgovornosti koji im je dat.

40 Cakić i Mihajlović (2016), strana 535.



U postupku komasacije, neophodna je saradnja komisije za komasaciju sa organima nadležnim za poslove urbanizma, poljoprivrede, katastra, lokalnom poreskom administracijom, finansije i ostalim organima lokalne samouprave. Osim koordinacije rada nadležnih organa na horizontalnom nivou, što je prevashodno nadležnost komisije za komasaciju, za lokalnu samouprave je neophodno da razvije saradnju i na vertikalnom nivou – sa ministarstvom nadležnim za planiranje i realizaciju kapitalnih projekata, sa Agencijom za restituciju i sa drugim državnim organima.

Organ nadležan za pitanja državnog premera i katastra i izvođači geodetsko-tehničkih radova

Republički geodetski zavod, kao državna institucija nadležna za vođenje evidencije o nepokretnosti i pravima na njima, u okviru svojih zakonskih nadležnosti ima značajnu ulogu u realizaciji komasacije.

Republički geodetski zavod ustupa, bez nadoknade, lokalnoj samoupravi – komisiji za komasaciju – važeće podatke katastra nepokretnosti i druge podatke premera, koji služe kao polazna osnova za utvrđivanje faktičkog stanja i određivanje učesnika komasacije, kao i za potrebe urbanističkog planiranja. Republički geodetski zavod vrši nadzor nad geodetsko-tehničkim radovima u komasaciji, pregled i prijem elaborata i osnivanje, odnosno obnovu katastra nepokretnosti po podacima komasacije.

U skladu sa važećom zakonskom regulativom, početkom komasacije, odnosno početkom rada komisije za komasaciju, ne prestaje nadležnost lokalnog katastra za poslove održavanja premera i katastra nepokretnosti. Ovakva regulativa dovodi do toga da, na komasacionom području, istovremeno imaju nadležnost dve institucije, Republički geodetski zavod (Služba za katastar nepokretnosti) i komisija za komasaciju. Paralelan rad dva organa zahteva njihovu izuzetnu saradnju, što ako izostane stvara mnogobrojne probleme.

U određenim slučajevima se od RGZ-a, kao stručnog nadzora, traži da se uključi u rešavanje sporova, odnosno da da svoje mišljenje u slučaju neslaganja jedinica lokalne samouprave i izvođača geodetsko-tehničkih radova o pitanjima kao što su naknadni radovi koji nisu precizno definisani između investitora i izvođača radova, javljanje razlike površine komasacionog područja iz Programa komasacije i stvarno realizovane na terenu itd. Naime, površina u programu komasacije je neprecizno određena, pa se tek nakon komasacije dođe do površine koja je stvarno realizovana u premeru. Pored toga, često se u toku komasacije realizuje proširenje građevinskog rejonu, i tada mogu nastati sporne situacije jer je cena geodetsko-tehničkih radova u građevinskom rejonu oko tri puta veća od vangrađevinskog rejonu. Takođe, dešava se da izvođač radova po usmenom nalogu komisije izvodi dodatne radovi. Na primer, nakon usvojene nadele i obeležavanja parcela, komisija da nalog da se cela tabla „preraspodeli“, što podrazumeva da izvođač vadi ukopane belege, ponovo računa elemente i obeležava tablu. Do sporova dolazi kada su dodatni radovi tolikog obima da značajno povećavaju angažovanje geodetske organizacije.

U slučaju nepoštovanja rokova, RGZ može da vrši i inspekcijski nadzor nad geodetskom organizacijom koja izvodi radove. Međutim, ključan element nadzora su ugovorne obaveze. Ugovorom o izvođenju radova definisane su obaveze, kako izvođača radova tako i lokalne samouprave, odnosno komisije za komasaciju. Ukoliko ugovorom nisu precizirane kaznene odredbe za nepoštovanje rokova, stručni i inspekcijski nadzor nema instrumente kojima bi mogao da utiče na njihovo poštovanje rokova. Budući da je najvažniji cilj realizacija ugovorenih radova i uspešno okončanje komasacije, raskid ugovora ili oduzimanje licence nije optimalan ishod ni za jednog učesnika jer u tom slučaju posao komasacije ostaje nezavršen na neodređeno vreme, sa svim negativnim posledicama koje to nosi.

Jedno od najosetljivijih pitanja u postupku komasacije je usaglašenost, odnosno odsustvo usaglašenosti, interesa komisije za komasaciju i geodetske organizacije. Geodetska organizacija je ugovorila fiksnu vrednost radova i u interesu joj je da što pre završi radove, dok komisija, ako prima naknadu po danu angažovanja, takav interes nema, pa može da izgleda kao da nastoji da komasacija traje što duže i u skladu sa tim radi smanjenim intenzitetom. Ovo su pitanja koja zahtevaju sistemski pristup, od zaključivanja ugovora i definisanja kaznenih odredbi, do praćenja rada komisije za komasaciju i izvođača radova, sve sa ciljem da se komasacija završi u optimalnom roku.

Iako Republički geodetski zavod ne vrši nadzor nad radom komisije za komasaciju, s obzirom na nadležnost koju ima u postupku obnove katastra nepokretnosti, skoro redovno se ostvaruje saradnja sa komisijom za komasaciju i po pitanju određivanja vrste svojine, upisa prava ili tereta na nepokretnostima. U slučajevima gde je u komasaciju uključen ceo građevinski rejon, ostvaruje se edukativna, savetodavna, stručna i svaka druga saradnja i po pitanju nepokretnosti u građevinskom rejonu, posebno uzimajući u obzir postupak ozakonjenja koji je u toku, ali i po pitanju identifikacije perioda izgradnje objekata, odnosno prikupljanja svih podataka neophodnih za pravilan upis u katastar nepokretnosti nakon sprovedene komasacije.

Stručni nadzor nad obavljanjem geodetsko-tehničkih radova

Stručni nadzor nad geodetsko-tehničkim radovima prati sve faze radova. Zakonom o državnom premeru i katastru iz 2009. godine je data mogućnost da vršenje nadzora bude povereno Republičkom geodetskom zavodu ili geodetskoj organizaciji kojoj je izdata odgovarajuća licenca za rad. S obzirom na niz problema koji su nastupili u prijemu elaborata komasacije od strane Republičkog geodetskog zavoda za radove nad kojima je stručni nadzor vršila geodetska organizacija, izmenama Zakona o državnom premeru i katastru iz 2015. godine ukinuto je vršenje stručnog nadzora od strane geodetskih organizacija, tako da danas stručni nadzor i prijem elaborata komasacije na trajno korišćenje vrši isključivo Republički geodetski zavod.

Stručni nadzor, pregled i prijem izvedenih radova u oblasti katastarskog i komasacionog premera i uređenja zemljišne teritorije komasacijom definisan je Pravilnikom o vršenju stručnog nadzora, pregledu i prijemu radova (Sl. glasnik RS 43/2010) i njime su obuhvaćeni:

1. Kontrola ispunjenosti uslova za vršenje geodetskih radova u postupku komasacije;
2. Kontrola kvaliteta mernih instrumenata i njihova metrološka obezbeđenost;
3. Kontrola i primena tehničkih normativa za prikupljanje podataka faktičkog stanja;
4. Kontrola i pregled formiranja iskaza zemljišta i knjige fonda komasacione mase;
5. Kontrola ispunjenosti uslova za izvođenje radova na komasacionoj proceni zemljišta;
6. Pregled i kontrola orijentacione procene zemljišta;
7. Pregled i kontrola detaljne procene zemljišta;
8. Pregled i kontrola zapisnika o utvrđivanju vrednosti zemljišta na komasacionom području;
9. Pregled, kontrola i overu preglednog plana starog stanja;



10. Kontrola i primena tehničkih normativa za postavljanje geodetske osnove za prenos kanalske i putne mreže i obeležavanje parcela;
11. Kontrola i primena tehničkih normativa za prenošenje kanalske i putne mreže na teren;
12. Numerička kontrola raspodele komasacione mase;
13. Kontrola i primena tehničkih normativa pri obeležavanju novog stanja;
14. Kontrola katastarskog klasiranja i bonitiranja shodno odredbama člana 16. i 18. ovog pravilnika;
15. Kontrola kvaliteta i izrade planova komasacionog premera;
16. Kontrola kvaliteta i potpunosti tehničke dokumentacije i elaborata komasacionog premera;
17. Overa elaborata komasacije.

Tačke 1. do 9. predstavljaju prvu fazu komasacionog premera. Tačke 10. do 13. predstavljaju drugu fazu. Završna, treća faza je obuhvaćena tačkama 14. do 16. Nakon prihvatanja svih faza radova overava se elaborat komasacije, shodno tački 17.

Jedna od obaveza stručnog nadzora je overa finansijskih situacija, koja se vrši u skladu sa procentualnom vrednošću pojedinih faza rada u odnosu na kompletan komasacioni premer. Ugovorom o izvođenju geodetsko-tehničkih radova, zaključenim između investitora (jedinice lokalne samouprave) i geodetske organizacije, kao izvođača radova, određena je vrednost svake faze radova. Faze radova su tako definisane da predstavljaju zaokružene celine, i da se radovi, u slučaju prekida, mogu nastaviti i od strane drugog izvođača. Na ovaj način investitor obezbeđuje svoju investiciju, što podrazumeva da se izvođaču radova isplaćuju samo radovi koji su završeni i prihvaćeni od strane nadzora. S obzirom da lokalne samouprave u segmentu ugovaranja nemaju iskustva, pojedine su ostvarile saradnju sa Republičkim geodetskim zavodom sa ciljem da vrednost svake faze radova bude realno određena.

Obaveza nadzora je da, osim kontrole izvršenih geodetsko-tehničkih radova, prati dinamiku izvršenja radova i preuzima korake u cilju poštovanja definisanih rokova. Dosadašnje iskustvo je pokazalo da se ugovoreni rokovi, po pravilu, ne poštuju, a uzroci kašnjenja se nalaze na strani svih ključnih aktera sprovođenja komasacije. Razlozi su različiti, a posledice kašnjenja su jako ozbiljne, posebno uzimajući u obzir da je u komasaciji potrebno poštovati agroekonomsku godinu. U slučaju da se agroekonomski kalendar ne ispoštuje i uvođenje u posed se ne izvrši u optimalnom roku, dolazi do pomeranje rokova za jednu godinu.

Stručni nadzor se vrši na terenu, u prostorijama izvođača radova ili u prostorijama Republičkog geodetskog zavoda. Na osnovu izvršenog stručnog nadzora, overavaju se privremene finansijske situacije, najčešće na mesečnom nivou, i konačna finansijska situacija, po okončanom postupku komasacije i prijemu elaborata komasacije. Elaborat komasacije se predaje lokalnoj službi za katastar nepokretnosti na trajno korišćenje.

Stručni i upravni nadzor u cilju davanja saglasnosti za izlaganje podataka o nepokretnostima i pravima na njima vrši se u prostorijama službe za katastar nepokretnosti, odnosno na izlagačkom mestu (u prostorijama mesne zajednice ili opštine), i u prisustvu komisije za izlaganje podataka o nepokretnosti i pravima na njima. Nakon završenog izlaganja, vrši se prijem izlaganja i donošenje rešenja o potvrdi katastarskog operata katastra nepokretnosti osnovanog po podacima komasacije.

3.4.2 Kapaciteti ključnih aktera komasacije

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede je opterećeno većim brojem aktivnosti vezanih za komasaciju, a koje su po svojoj prirodi dosta raznorodne. Na prvom mestu je planska funkcija ministarstva, koja podrazumeva planiranje budžetskih sredstava za ovu namenu, u kontekstu drugih potreba za finansiranjem od strane tog ministarstva. Ova planska funkcija se ostvaruje i kroz regulatorni aspekt rada Ministarstva, jer se odgovarajući akti kojima se utvrđuje okvir za podršku finansiranju komasacije donosi na godišnjem nivou, u formi odgovarajućih podzakonskih akata.

Pored planske i regulatorne uloge Ministarstva, obezbeđivanje podrške za sprovođenje komasacije podrazumeva i staranje o dodeljivanju sredstava jedinicama lokalne samouprave. U vezi sa ovim je i potreba obavljanja stručnih poslova koji uključuju kontrolu i davanje saglasnosti na programe za sprovođenje komasacije koje dostavljaju jedinice lokalne samouprave. Tu je i praćenje obezbeđivanja finansijskih sredstava jedinicama lokalne samouprave. Na kraju, Ministarstvo je nadležno i za odlučivanje u drugom stepenu o žalbama na rešenja o raspodeli komasacione mase, koja donose komisije za komasaciju.

Prethodno navedene poslove obavlja **Uprava za poljoprivredno zemljište**, kao organ u sastavu ministarstva nadležnog za poslove poljoprivrede. Uprava poslove vezane za sprovođenje komasacije obavlja paralelno sa onim što joj je suštinski zadatak – staranje o načinu korišćenja poljoprivrednog zemljišta, i to pre svega onog u državnoj svojini. Sve ovo govori o potrebi jačanja kapaciteta Ministarstva i za praćenje aktuelnog obima komasacionih projekata, a naročito ako se planira intenziviranje sprovođenja komasacije.

Kada se pogleda stanje u **jedinicama lokalne samouprave**, utisak je da u tom segmentu možda leži i najveća potreba za jačanjem kapaciteta. Naime, stav prema komasaciji, kao o načinu da se obezbede sredstva višeg nivoa vlasti, kao da preovlađuje kod jedinica lokalne samouprave koje nemaju kapaciteta da se suštinski uključe u ovaj posao, mimo formiranja komisije za komasaciju. Naročito zabrinjava nedovoljno korišćenje ovlašćenja koje opštine imaju u nadzoru nad izvođenjem radova u sklopu komasacije – takozvani investitorski nadzor. Rezultat toga je da se radovi u sklopu komasacije ne izvode uvek u potrebnom kvalitetu i u skladu sa ugovorenim rokovima.

Fokus jačanja kapaciteta na nivou lokalne samouprave treba da budu komisije za komasaciju, kao nosioci ovih postupaka. komisije za komasaciju čine članovi koji, prema sopstvenom priznanju, često nemaju dovoljna znanja da bi se optimalno nosili sa izazovima sprovođenja tako kompleksnih zadataka kao što su oni u sklopu komasacije. Njihov položaj otežava i veliki diskontinuitet u sprovođenju komasacija koji dovodi do toga da se retko dešava da jedan sastav komisije, bez promena ili sa manjim brojem promena članova, iznese više od jedne komasacije. Ta okolnost će predstavljati i poseban izazov svim budućim aktivnostima na jačanju kapaciteta lokalne samouprave za upravljanje komasacijom.

Izvođači geodetsko-tehničkih radova su **geodetske organizacije** koje poseduju odgovarajuću licencu za rad. Zakonom o državnom premeru i katastru je propisano da licenca za izvođenje radova po glavnom projektu može da se izda geodetskoj organizaciji koja ima minimum pet zaposlenih stručnjaka geodetske struke, od kojih su minimum dva sa geodetskom licencom prvog reda. Po evidenciji Republičkog geodetskog zavoda, registrovana je 61 geodetska organizacija sa licencom za izvođenje radova po glavnom projektu. U praksi se oko četvrtine registrovanih geodetskih organizacija javlja kao izvođač radova na komasaciji. Iskustvo pokazuje da kod nas



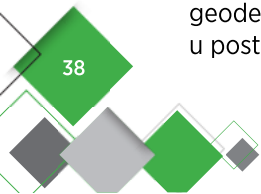
nema geodetskih organizacija koje mogu samostalno da izvode radove na komasaciji već se kao izvođači javljaju konzorcijumi koji broje od 3 do 15 članica ugovornog grupisanja. Nejasan je povod za formiranje konzorcijuma sa velikim brojem članica, s obzirom da u praksi samo manji deo konzorcijuma zaista izvodi radove.

Komasacionu procenu i katastarsko klasiranje mogu da vrše geodetske organizacije koje imaju zaposlene poljoprivredne inženjere sa odgovarajućom licencom Inženjerske komore i kojima je izdata licenca za obavljanje poslova katastarskog klasiranja, bonitiranja i komasacione procene. Do sada je registrovano samo pet geodetskih organizacija kojima je izdata licenca za navedene poslove. S obzirom da se, kroz postupak javnih nabavki, angažuje izvođač radova svih geodetsko-tehničkih radova u komasaciji, koji uključuju komasacionu procenu i katastarsko klasiranje, ovih pet geodetskih organizacija se javljaju kao članice gotovo svih konzorcijuma-izvođača radova. U dosadašnjem obimu radova na komasacijama, broj stručnjaka poljoprivredne struke, koji su angažovani na komasacionoj proceni i katastarskom klasiranju se pokazao kao dovoljan. Kako broj angažovanih stručnjaka, tako i njihov rad u stručnom pogledu do sada nisu predstavljali slabu kariku u realizaciji komasacije. Međutim, ukoliko bi država rešila da se komasacije realizuju na značajnije većim površinama, sigurno bi postojala potreba i za dodatnim angažovanjem stručnjaka poljoprivredne struke. U tom slučaju bi bilo potrebno blagovremeno edukovati stručni kadar, s obzirom da mali broj stručnjaka poseduje iskustvo na poslovima komasacione procene i katastarskog klasiranja.

Relativno mali broj izvođača radova u praksi dovodi do toga da ista geodetska organizacija u isto vreme izvodi radove na više komasacija, čak i da se jedan geodetski stručnjak sa geodetskom licencom prvog reda pojavljuje kao rukovodilac radilišta na više komasacija. Istovremeno angažovanje na više projekata koji su izuzetno zahtevni za izvođača radova može da bude jedan od uzroka nepoštovanja ugovorenih rokova i neblagovremeno i nepotpuno postupanje po nalogu stručnog nadzora. Sa druge strane, ugovori o izvođenju geodetsko-tehničkih radova po pravilu ne predviđaju kaznene odredbe za ovakve situacije, koje bi služile kao garancija poštovanja ugovornih odredbi i završetka radova u predviđenom roku.

Relativno malo interesovanje licenciranih geodetskih organizacija za izvođenje radova na komasaciji je delom uzrokovan nedostatkom iskustva na navedenim radovima, s obzirom da je postojao prekid u realizaciji komasacija, koji je trajao oko tri decenije, odnosno ceo jedan radni vek. Isti problem se primećuje i kod komisija za komasaciju, što dovodi do manje sigurnosti u radu, koja se opet odražava na dinamiku izvođenja komasacije.

Izvođači radova koriste savremene tehnologije i automatizuju sve faze rada koje je moguće automatizovati. Međutim, podzakonski akti ne prate razvoj tehnologije, tako da imamo situaciju da različiti softveri koji se danas koriste daju različite izlazne dokumente čiji sadržaj nije standardizovan. Iz tih razloga, potrebno je osavremeniti regulatorni okvir na podzakonskom nivou tako da se definišu forma i sadržaj dokumenata koji ulaze u sastav elaborata komasacionog premera. Izvođači radova ulažu softver za potrebe komasacije, ali vršioci stručnog nadzora nemaju mogućnost korišćenja tog softvera, što je još jedna otežavajuća okolnost za realizaciju radova na komasacionom premeru. Poseban problem je i to da izvođači geodetsko-tehničkih radova ne koriste isti softver za nadelu i za izradu digitalnog katastarskog plana, tako da je primećeno nepodudaranje površina iz digitalnog katastarskog plana i nadeljenih površina koje se nalaze u rešenjima o raspodeli komasacione mase. Rešenja o raspodeli komasacione mase koja donosi komisija za komasaciju nisu predmet stručnog nadzora Republičkog geodetskog zavoda, ali su sastavni deo katastarskog operata katastra nepokretnosti i predmet pregleda elaborata u postupku pregleda i prijema elaborata.



Nadzor nad sprovođenjem komasacije, osim nadzora nad geodetsko-tehničkim radovima, vrši ministarstvo nadležno za poslove poljoprivrede. U ovom segmentuje se postavlja pitanje kapaciteta Ministarstva za bavljanje sprovođenjem komasacije. Naime, nadzor nad sprovođenjem nekoliko desetina postupaka komasacije u različitim fazama realizacije je zahtevan zadatak koji traži opredeljivanje značajnih resursa.

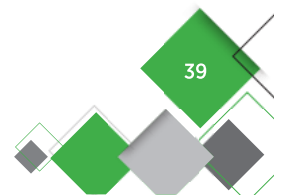
Republički geodetski zavod vrši stručni nadzor nad geodetsko-tehničkim radovima u postupku komasacije, koje vrše geodetske organizacije kao izvođači radova, ali i stručni i upravni nadzor u cilju davanja saglasnosti za početak izlaganja podataka o nepokretnosti i pravima na njima u postupku osnivanja/obnove katastra nepokretnosti, koje vrši komisija za izlaganje podataka katastra nepokretnosti, i prijema izlaganja odnosno, potvrdu katastarskog operata i baze podataka katastra nepokretnosti.

Dosadašnja praksa je pokazala da je nedostatak kadrova slaba karika u postupku obnove katastra nepokretnosti nakon komasacije. Predsednik komisije za izlaganje podataka o nepokretnostima i pravima na njima, koju formira Republički geodetski zavod, je diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom. Lokalne službe za katastar nepokretnosti ne raspolažu dovoljnim brojem stručnog osoblja, posebno pravnika koji ispunjavaju uslove da budu predsednici komisije, uzimajući u obzir obim posla u redovnom održavanju katastra nepokretnosti.

Nakon osnivanja katastra nepokretnosti, za obnovu katastra nepokretnosti po podacima komasacije, najčešće se ostvaruje saradnja sa jedinicom lokalne samouprave, pa predsednik komisije za komasaciju nastavlja da bude angažovan kao predsednik komisije za izlaganje podataka o nepokretnostima i pravima na njima, za potrebe obnove katastra nepokretnosti. Finansiranje komasacije u potpunosti snosi lokalna samouprava pa i rad komisije za izlaganje podataka o nepokretnostima, ali rešenje o obrazovanju komisije donosi RGZ. Ova saradnja između jedinice lokalne samouprave i katastra se pokazala kao slaba karika, kadrovski, finansijski i po pitanju vremena, s obzirom da učesnici komasacije i lokalna samouprava smatraju da je komasacija okončana donošenjem rešenja o raspodeli komasacione mase, a ne upisom u evidenciju katastra nepokretnosti, kada se ceo postupak zaista završava.

Kapacitet Republičkog geodetskog zavoda za potrebe vršenja stručnog nadzora nad geodetsko-tehničkim radovima u toku sprovođenja komasacije, kao i stručnog i upravnog nadzora nad obnovom katastra nepokretnosti po podacima komasacije, su na zadovoljavajućem nivou. Po važećem Pravilniku o sistematizaciji radnih mesta u Republičkom geodetskom zavodu, na poslovima stručnog nadzora nad geodetsko-tehničkim radovima u toku izvođenja komasacije angažovano je devet geodetskih stručnjaka, dok je na poslovima stručnog i upravnog nadzora nad osnivanjem/obnovom katastra nepokretnosti angažovano devet stručnjaka geodetske i šest stručnjaka pravne struke.

Međutim, kapacitet Republičkog geodetskog zavoda za izlaganje podataka o nepokretnostima i pravima na njima nije ni blizu na potrebnom nivou, budući da ovakva radna mesta nisu sistematizovana.



3.5 Učešće građana u odlučivanju i predstavljanje interesa učesnika u komasaciji

I pored svih koristi koje u idealnom slučaju treba da donese, komasacija je jedna vrsta stresa za lokalnu zajednicu. U njoj se donose odluke od dalekosežnog značaja, a tiču se uvek osetljivih imovinskih odnosa. Zemljište koje je vekovima u jednoj familiji menja vlasnike, projektuju se putevi i kanali i tamo gde ih nikada nije bilo i sve to bez mogućnosti učesnika u komasaciji da odbiju rešenja koja utvrdi komisija za komasaciju.

Jedan od ključeva za uspešno sprovođenje komasacije je intenzivno i pažljivo planirano komuniciranje sa njenim učesnicima. Posedovanje pravovremenih, tačnih i potpunih informacija u svakoj fazi sprovođenja komasacije je osnova za obezbeđivanje pune saradnje učesnika u komasaciji; omogućavanje učesnicima i da utiču na odluke koje se donose u komasaciji je dodatna vrednost koja pojačava podršku učesnika koja je važna za uspešan završetak komasacije.

Početi sa komuniciranjem sa učesnicima komasacije odmah na njenom početku je u određenom smislu već kasno. Pravo vreme za uključivanje javnosti je još u fazi kada tek treba napraviti predlog sprovođenja komasacija u jednoj lokalnoj samoupravi. Učešće predstavnika javnosti u toj fazi može donosiocima odluka na lokalnom nivou da pruži jasnu indikaciju o tome kakvo je raspoloženje potencijalnih učesnika komasacije na kom području. Pri tome, stepen zainteresovanosti vlasnika nepokretnosti za uključivanje u komasaciju treba da bude jedan od kriterijuma kada se odlučuje o tome da li će se, i kada, započeti sa komasacijom na određenom području.

U praksi sprovođenja komasacije u Srbiji, uočavamo nekoliko tipičnih oblika obaveštavanja javnosti i učešća javnosti u odlučivanju u sprovođenju komasacije:

1. Članstvo u telima koja sprovode komasaciju

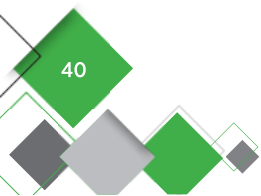
Ovo se pre svega odnosi na učešće učesnika u komasaciji u komisiji i potkomisijama za komasaciju, odnosno u drugim telima o kojima će kasnije biti više reči.

2. Izlaganja

Izlaganja predstavljaju jedan od standardnih oblika obaveštavanja javnosti o toku komasacije. Izlaganja omogućavaju građanima uvid u predloge ključnih odluka, odnosno akata, koji se tiču komasacije (npr. u staro stanje katastru nepokretnosti, komasacionu procenu, plan raspodele komasacione mase, pojedinačne detaljne projekte, kao što su projekti putne i kanalske mreže, kao i u podatke o nepokretnostima u postupka obnove katastra nepokretnosti itd), a u isto vreme su prilika da se pribave stavovi učesnika komasacije, odnosno drugih građana, o dokumentima koja su predmet izlaganja. Po pravilu traju 15 dana, a dokumenti koji su izloženi su dostupni za uvid u zgradi skupštine opštine, mesne zajednice, doma kulture ili nekom drugom sličnom mestu.

3. Pozivanja

Pozivanje kao metod obaveštavanja učesnika komasacije i njihovog uključivanja u donošenje odluka je od posebnog značaja, jer je jedini koji se zasniva na neposrednom obraćanju svakom učesniku u komasaciji. Primenjuje se u najvažnijim momentima sprovođenja komasacije: u fazi pred raspodelu komasacione mase, kada komisija poziva učesnike komasacije da bi ih upozнала sa vrednošću odbitaka



za zajedničke površine i objekte, principima raspodele komasacione mase (kada se i notiraju njihove želje u pogledu lokacije budućih parcela) i kod izlaganja podataka katastra nepokretnosti u postupku obnove katastra nepokretnosti.

Često se učesnici komasacije pozivaju na izlaganje podataka katastra nepokretnosti dva puta, jedanput za nepokretnosti u vangrađevinskom rejonu, a drugi put za nepokretnosti u građevinskom rejonu.

4. Obaveštavanje putem sredstava javnog informisanja

Jedinice lokalne samouprave se u obaveštavanju javnosti o sprovođenju postupaka komasacije u velikoj meri oslanjaju na lokalne medije. Koriste se i oglasi u štampanim medijima, kao i posebne emisije o komasaciji u elektronskim. Na internet stranicama jedinica lokalne samouprave, a nekada i izvođača geodetskih radova, oglašavaju se najvažnije faze sprovođenja postupka komasacije i javnim čine ključni dokumenti koji prate ovaj proces. Na kraju, postoji zakonska obaveza da se odluka o sprovođenju komasacije, koju donosi skupština opštine, odnosno grada, objavi u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave.

5. Zborovi građana

Obaveštavanje građana putem medija teško može da se meri po kvalitetu informacija koje učesnici dobijaju sa zborovima građana koji se organizuju uz učešće predstavnika komisije za komasaciju i izvođača radova. Prema svedočenju učesnika komasacije, upravo je ovaj način komunikacije sa građanima jedan od najvažnijih za njihovo potpuno informisanje i obezbeđivanje podrške za sprovođenje postupka. Broj zborova građana koji se organizuje u sklopu jedne komasacije se po pravilu kreće između dva i pet.

6. Referendum

U najmanje jednom slučaju koji se tiče komasacije, održan je referendum građana o podršci sprovođenju komasacije. Tom prilikom referendum nije uspeo i od komasacije se odustalo na više godina, da bi se naknadno ta komasacija ponovo aktivirala.

Zakonsko uređenje učešća građana u odlučivanju u postupku sprovođenja komasacije

Zakon o poljoprivrednom zemljištu, škrt kakav je u uređivanju komasacije uopšte, ni o učešću građana u odlučivanju ne govori mnogo. Najpre, obaveza jedinice lokalne samouprave je da prilikom formiranja komisije u njeno članstvo uključi najmanje tri predstavnika učesnika komasacije, od kojih svaki ima i svog zamenika. Budući da komisija ima najmanje sedam članova, predstavnici učesnika su svakako manjina u komisiji za komasaciju. Kolika manjina, to zavisi od ukupnog broja članova komisije za komasaciju i broja članova iz reda učesnika komasacije. U vezi sa članstvom učesnika komasacije u komisiji, primećujemo da ZPZ ne utvrđuje način na koji će predstavnici učesnika u komisiji biti izabrani. To znači da je izbor predstavnika učesnika ostavljen u potpunosti na volju skupštini jedinice lokalne samouprave. Nema zakonske obaveze, ali postoji praksa, da se učesnici komasacije uključuju i kao članovi potkomisija za komasaciju; u slučaju potkomisije za komasacionu procenu zemljišta u skladu sa ZPZ se uključuju najmanje dva predstavnika iz reda učesnika komasacije. Kao poseban problem se javlja činjenica da članovima komisije iz reda učesnika komasacije nije utvrđena nikakva obaveza konsultovanja sa drugim učesnicima, niti postoji propisan postupak usaglašavanja interesa koje će učesnici zastupati pred komisijom.



Zakon o poljoprivrednom zemljištu predviđa mogućnost da učesnici komasacije osnuju odbor za komasaciju koji ne odlučuje o pravima učesnika komasacije, već zastupa njihove interese. Pored toga, odbor za komasaciju priprema predloge za program i projekte komasacije koje dostavlja komisiji za komasaciju i razmatra izveštaje o proceni vrednosti zemljišta i raspodele komasacione mase. Ovakvo uređenje odbora za komasaciju otvara nekoliko pitanja, a prvo se tiče odnosa odbora i članova komisije za komasaciju iz reda učesnika komasacije. Pored toga, zakonska odredba prema kojoj odbor za komasaciju zastupa interese učesnika komasacija otvara pitanje da li iko zastupa interese učesnika komasacije u situaciji kada odbor nije formiran, budući da za članove komisije iz reda učesnika zakon ne utvrđuje da oni zastupaju interese učesnika komasacije.

Odbor učesnika komasacije

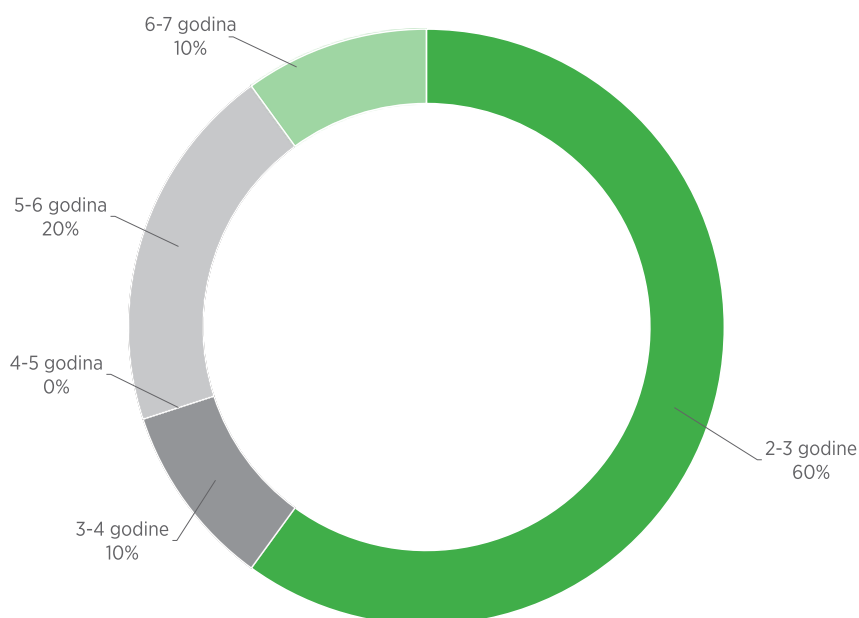
Postojeće zakonske nedorečenosti o učešću javnosti u sprovođenju postupka komasacije podcrtavaju ispravnost pristupa koji je primenjen u više pilot opština u centralnoj Srbiji, a koji insistira na formiranju odbora učesnika komasacije. Postojanje ovakvog odbora, u koji ulaze svi učesnici u komasaciji, predstavlja optimalni način da se svim učesnicima komasacije pruži prilika da iznesu svoje stavove, odnosno da ta mogućnost ne bude rezervisana za članove komisije iz reda učesnika. Ovo utoliko više što članovi komisije iz reda članova niti imaju mandat da zastupaju interese učesnika, niti je definisan način artikulacije interesa učesnika komasacije koje bi zatim članovi komisije i potkomisija zastupali na sprovođenju komasacije.

I nalazi terenske ankete koja je sprovedena u sklopu ovog istraživanje, koji pokazuju da je veći stepen zadovoljstva učesnika nivoom informisanosti o sprovođenju komasacije nego mogućnošću da utiču na odluke koje se u njenom sprovođenju donose, ukazuje na potrebu postojanja tela koje bi artikulisalo stavove učesnika komasacije i davalo mandat predstavnicima učesnika komasacije za zastupanje njihovih interesa. Da bi odbor učesnika komasacije mogao da da pun doprinos obaveštenosti učesnika o sprovođenju komasacije, kao i obezbeđivanju njihovog učešća u donošenju odluka, potrebno je propisima, između ostalog, urediti način njegovog formiranja, način donošenja odluka, snagu tih odluka i odnos odbora učesnika i komisije za komasaciju.

3.6 Dužina sprovođenja postupka komasacije

Dužinom trajanja postupaka komasacije teško da možemo biti zadovoljni. Od 43 započete komasacije u periodu od 2006. godine, samo je u pet postupak završen upisom imovinskih prava u katastar. Od tog broja, na jednom komasacionom području je izvršen upis samo na seoskom ataru, dok je u građevinskom rejonu koji je deo komasacionog područja upis i dalje u toku. Na još 15 komasacionih područja je završeno uvođenje vlasnika u posed, što se smatra ključnim momentom sprovođenja komasacije, ne računajući samo provođenje promena kroz katastar. S druge strane, dugo trajanje postupaka komasacije nije isključivo karakteristika Srbije i u praksi zemalja Evropske unije nije retko. Iako postupak komasacije u Norveškoj traje dve do četiri godine, u Švedskoj je to pet do sedam godina, a u Holandiji samo priprema za komasaciju može da traje oko 10 godina, a sama komasacija još toliko⁴¹.

Prosečno trajanje postupka komasacije za sve projekte započete nakon 2006. godine za koje posedujemo podatke, i to od usvajanja programa komasacije od strane skupštine jedinice lokalne samouprave do uvođenja vlasnika u posed, je više od 40 meseci, odnosno oko tri godine i četiri meseca.



Izvor: Istraživanje NALED-a.

Grafikon 1. Trajanje postupka komasacije od usvajanje programa do uvođenja u posed

41 Vitikainen (2004), str. 38.



Pri tome treba imati u vidu da ovaj prosek značajno popravljaju rezultati pilot-opština sa kojima je GIZ radio na sprovođenju komasacije, budući da je u tim opštinama prosečno trajanje komasacije od donošenja programa do uvođenja u prosek iznosilo manje od 26 meseci; prosek za ostala komasaciona područja je 50 meseci, odnosno više od četiri godine. Napominjemo da je veliki broj komasacionih postupaka započetih u prethodnih 10 godina koji još uvek nisu doveli do uvođenja novih vlasnika u posede. Postoje i komasaciona područja na kojima se ni posle tri i po godine od početka komasacije nije utvrdilo faktičko stanje na zemljištu.

Zanimljivo je da u postupku sprovođenja komasacije najmanje vremena protekne od izrade programa komasacije, njegovog usvajanja od strane skupštine opštine i davanja saglasnosti od strane Ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva. Prema podacima kojima raspolažemo, postupak odobravanja u proseku traje oko 45 dana, a često kraće i od 30 dana. Kako smo već napomenuli, prosečan period od usvajanja programa komasacije pa do uvođenja učesnika komasacije u posed je nešto manje od tri i po godine. Međutim, ima primera komasacije kod kojih su sama rešenja o raspodeli komasacione mase doneta sedam godina nakon što je uvođenje učesnika u posed zaista obavljeno.

Prosek vremena koje protekne od uvođenja korisnika komasacije u posed pa do provođenja promena kroz katastar je nemoguće dati, zbog malog broja komasacionih područja na kojima je taj postupak sproveden. Ono što možemo da kažemo je da je u većini slučajeva u kojima je komasacija završena upisom u katastar nepokretnosti ona otpočela 2008. ili 2009. godine. S druge strane, imamo primere komasacija koje ni posle više od 10 godina od početka nisu rezultirale obnovom katastra i upisom prava svojine, kao i onih kod kojih ni osam godina po početku komasacije nije došlo do uvođenja vlasnika u posed.

Dugo trajanje postupka komasacije, ne samo do sprovođenja promena kroz katastar, već i do uvođenja vlasnika u njihove posede, ograničava vlasnike u raspolaganju svojim nepokretnostima i utiče na odlaganje svih značajnijih investicija. Zakon o poljoprivrednom zemljištu izričito utvrđuje da od dana objavljivanja odluke o sprovođenju komasacije ne može da se vrši izgradnja objekata i podizanje višegodišnjih zasada i useva na komasacionom području, odnosno da vlasnik zemljišta nema pravo naknade za ulaganja u objekat ili višegodišnji zasad na zemljištu u komasacionoj masi, ako je ta ulaganja izvršio posle dana objavljivanja odluke o sprovođenju komasacije.

Razloga za kašnjenje u sprovođenju komasacije ima više – i onih koji su rezultat nedostatka finansijskih sredstava, i onih koji to nisu. Kao problemi koji nisu, makar direktno, posledica nedostatka finansijskih sredstava, učesnici komasacije navode nedovoljno aktivan pristup komisije za komasaciju, i to naročito kao objašnjenje za neopravdano dugo trajanje postupka do uvođenja učesnika u posed. U pogledu prolongiranja sprovođenja promena kroz katastar nepokretnosti, pojedini učesnici ukazuju na nedostatke u rešenjima o raspodeli komasacione mase (propuštanje komisija za komasaciju da upišu terete na zemljištu koje je predmet komasacije), kao i na greške u geodetskim elaboratima koje sačinjavaju geodetske organizacije kao izvođači radova. Drugi učesnici ukazuju na neopravdanu praksu Republičkog geodetskog zavoda da u vršenju nadzora i u poslednjoj fazi ističe primedbe na rezultate rada geodetskih organizacija koji su bili predmet nadzora RGZ-a u ranijim fazama sprovođenja komasacije.

Šta god bili razlozi za produžavanje sprovođenja komasacije, treba imati u vidu utisak učesnika da što komasacija duže traje, to su veći izgledi da se ne završi uspešno. Dugo trajanje ovog postupka utiče na to da pojedini akteri procesa, svojom voljom ili silom prilika, prestaju da se bave komasacijom, a adekvatnu zamenu im je jako teško naći. Produžavanjem trajanja se entuzijazam i finansije aktera komasacije iscrpljuju, a erodira i strpljenje učesnika komasacije.



Gomilaju se izmene u faktičkom stanju, pre, tokom i nakon raspodele komasacione mase, čime se završetak komasacije dodatno otežava. Sve ovo čini elemente začaranog kruga iz koga se teško izlazi. Zbog toga je važno postupak komasacije adekvatno pripremiti i u njega ući kada su sva prethodna pitanja koja je moguće razrešiti pre komasacije već razrešena.

3.7 Širina primene komasacije

Dinamika sprovođenja komasacije u Srbiji nije na visokom nivou. Od 2008. godine pokrenuto je 39 komasacionih postupaka – od toga 27 na teritoriji Vojvodine i 12 u užoj Srbiji. Površina zemljišta obuhvaćenog ovim postupcima komasacije iznosi oko 125.000 hektara.

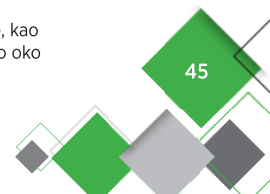
Godina	Vojvodina	Centralna Srbija	Ukupno
2008	1	-	1
2009	2	-	2
2010	4	-	4
2011	8	-	8
2012	5	-	5
2013	3	8	11
2014	2	2	4
2015	2	-	2
2016	-	1	1
2017	-	1	1
2018	-	-	-
Ukupno	27	12	39

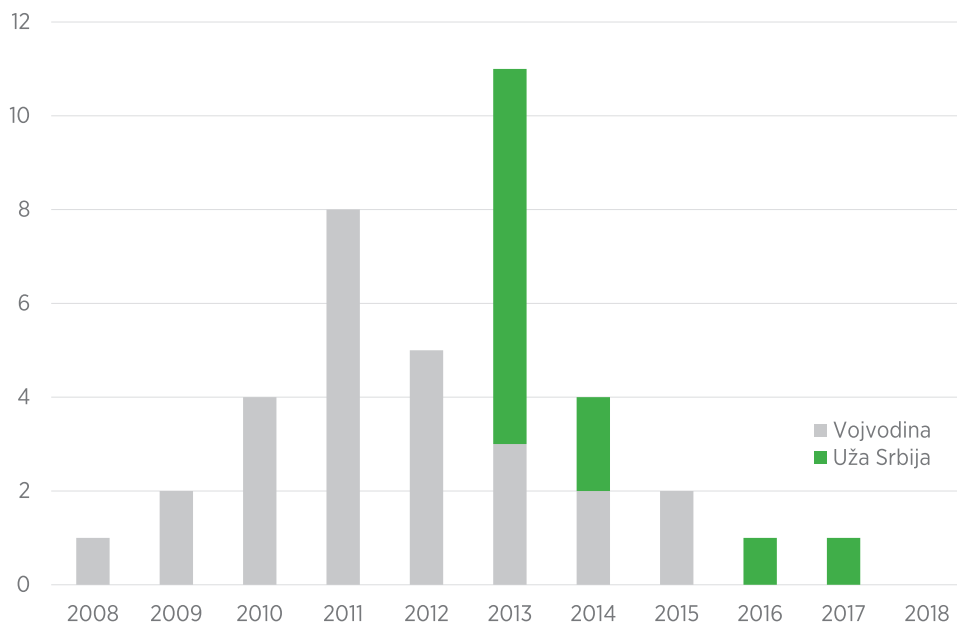
Izvor: Istraživanje NALED-a.

Tabela 1. Broj usvojenih programa komasacije, po godinama

Ako bismo pretpostavili da će na svim ovim područjima komasacija biti i završena, dolazimo do podatka od oko 12.500 hektara komasiranog područja godišnje. Tom dinamikom bi za komasiranje oko 400.000 hektara, što je samo polovina procenjene potrebe za komasacijom u Vojvodini⁴², bilo potrebno više od 30 godina. Pri tome napominjemo da je prema Popisu poljoprivrede 2012. ukupna površina poljoprivrednog zemljišta u Vojvodini oko 1,7 miliona hektara, a u centralnoj Srbiji oko 2,2 miliona.

⁴² Procena Republičkog geodetskog zavoda iz 2007. godine (videti u RGZ, 2007, strana 634). Površina na kojoj je komasacija završena nakon toga je, kao što će se videti u nastavku, relativno mala. Prema najkonzervativnijoj oceni potrebe za komasacijom poljoprivrednog zemljišta u Vojvodini, radi se o oko 400.000 ha, na osnovu procene površine koja je ostala u takozvanom „starom premeru Marije Terezije“.



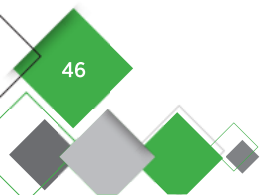


Izvor: Istraživanje NALED-a.

Grafikon 2. Broj usvojenih programa komasacije, po godinama

Optimističko viđenje o 12.500 hektara komasiranog zemljišta godišnje u prethodnih deset godina (optimističko jer se radi o prosečnoj površini pokrenutih, a ne okončanih, komasacija na godišnjem nivou) možemo uporediti sa 1,4 miliona hektara komasiranog zemljišta u Srbiji u periodu između 1955. i 1990. godine – u toku tog perioda od 35 godina, prosečno je komasirano 41.306 hektara zemljišta godišnje.

U ovom trenutku imamo 16 komasacija za koje su doneti programi komasacije na koje je Ministarstvo dalo saglasnost, ali komasacija nije otpočela. Ukupna površina tih 16 komasacionih područja iznosi nešto manje od 29.000 hektara. Iako se možemo nadati da većina njih može biti aktivirana u relativno kratkom roku, uočavamo da ima onih kod kojih je program provođenja komasacije usvojen još 2003. godine, a sa komasacijom se još uvek nije krenulo.



Podrška sprovođenju komasacija GIZ projekta „Unapređenje upravljanja zemljištem na lokalnom nivou u Republici Srbiji“

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (Uprava za poljoprivredno zemljište) i projekat GIZ-a „Unapređenje upravljanja zemljištem na lokalnom nivou u Republici Srbiji“ su inicirali i pokrenuli postupke komasacije u jugoistočnoj Srbiji posle pauze od 40 godina. Pilot opštine koje su učestvovala u pomenutom projektu su: Paraćin (KO Donje Vidovo), Boljevac (KO Krivi Vir), Knjaževac (KO Vlaško Polje), Svrlijig (KO Plužina), Žitorađa (KO Voljčinac), Negotin (KO Radujevac) i Pirot (KO Izvor i Berlovac) sa ukupnom površinom od oko 5.500 ha i oko 4.000 vlasnika nepokretnosti (sa udelom žena od oko 30 %). Pre sprovođenja projekta nijedna konkursna prijava za pokretanje komasacije nije bila upućena Upravi za poljoprivredno zemljište iz ovog regiona. Sada imamo situaciju da skoro sve pilot opštine, uključujući opštine u okruženju, planiraju ili su već započele projekte komasacije na oko 25.000 hektara. S obzirom na to da su u Vojvodini i jugoistočnoj Srbiji komasacije zaživele, trebalo razmotriti da se pristup primenjen u ovom projektu primeni i na ona područja na kojima još uvek nisu započeti postupci komasacije.

Jedan od glavnih ciljeva ovog projekta bio je da se model komasacije u Srbiji unapredi i modernizuje u skladu sa najboljim praksama Evropske unije. To se pre svega odnosi na:

- a. Veću transparentnost, aktivno učešće, kampanje promocije i podizanja svesti o komasaciji;
- b. Unapređenje komasacione procene;
- c. Procenu uticaja na životnu sredinu koja je prvi put sprovedena u okviru postupka komasacije;
- d. Izradu Plana zajedničkih i javnih objekata, uključujući ekološku procenu;
- e. Obuku Odbora učesnika u komasaciji.

Sve te aktivnosti su sprovedene u pilot komasacionim područjima, kao i u tri katastarske opštine u Vršcu: Uljma, Vlajkovac i Izbište, ukupne površine od 15.000 hektara.

Za oko 30 opština (pilot opštine, opštine iz jugoistočne Srbije i opštine iz Vojvodine), u kojima se u Srbiji trenutno sprovode komasacije na oko 120.000 hektara, održane su obuke od strane međunarodnih eksperata (prof. dr Joahim Tomas, i dr Volfram D. Knajp) o najboljim praksama za članove komisije za komasaciju, kao i za druge domaće praktičare iz ove oblasti (geodete, ekologe, pravnike, stručnjake za komasacionu procenu, poljoprivredne inženjere itd). Domaći eksperti (profesor dr Manojlo Miladinović i doc. dr Rajica Mihajlović) su održali obuke za članove komisija za komasaciju, fokusirajući se na teme kao što su utvrđivanje faktičkog stanja, plan putne i kanalske mreže i uzimanje želja i raspodela komasacione mase.



Pored toga, izrađeno je sedam programa za komasaciju za sve pilot opštine. Na ovim obukama je učestvovalo oko 300 eksperata i članova komisija.

komisije za komasaciju u svim pilot opštinama su, uz tehničku podršku geodetskih organizacija, uspešno završile postupke do uvođenja učesnika u posed (sem u opštini Paraćin, u kojoj se došlo do ove faze) i obučene su da krenu sa novim projektima komasacije. Republički geodetski zavod (Sektora za nadzor i kontrolu) i lokalne službe katastra nepokretnosti su podržavale pilot opštine i projekat tokom sprovođenja celog postupka, a naročito u završnim fazama, kako bi se postupci uspešno priveli kraju. Ostalo je da se novonastale promene usled sprovođenja postupaka komasacije u svim pilot opštinama sprovedu u katastru nepokretnosti.

Projekat je podržao kampanje pokretanja postupka komasacije na osnovu iskustava učesnika iz drugih komasacija u lokalnim samoupravama Niš, Bela Palanka i Sokobanja, i poljoprivrednike i vlasnike zemljišta iz 14 sela informisao o prednostima i koristima komasacije.

U poslednjih šest godina projekat je konstantno podržavao sprovođenje komasacija u pilot opštinama, kao i nekim opštinama koje su započele ili se spremaju da započnu komasaciju. U tu svrhu održano je oko 500 događaja: kampanja promocije-pokretanja i podizanja svesti o koristi komasacije na osnovu iskustava učesnika iz drugih komasacija, predstavljanja programa komasacije, predstavljanja najvažnijih faza komasacije, održavani su zborovi u selima po svim pitanjima, zajednički sastanci sa Ministarstvom i opštinama, sastanci u opštinama, obuke, seminari, konferencije, sprovedene aktivnosti informisanja (fakulteta, instituta, škola, stručnih poljoprivrednih službi), kao i PR aktivnosti (izrada flajera, brošura i dokumentarnog filma o komasaciji) itd.

Iskustvo i naučene lekcije iz pilot projekata su korišćeni za izradu modela podzakonskih akata koji regulišu ovu oblast. Ostvarena je saradnja i sa Narodnom skupštinom Republike Srbije i dobijena podrška Pododbora za praćenje stanja u poljoprivredi u marginalnim-najnerazvijenijim područjima Republike Srbije (Odbora za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu u Narodnoj skupštini) za dalju promociju i unapređenje zakonskog okvira za ovaj postupak.

GIZ projekat je angažovao NALED da izradi analizu o efektima komasacije. Analiza ima za cilj da identifikuje ekonomske, socijalne i demografske efekte koje implementacija procesa komasacije zemljišta ima za vlasnike zemljišta, zajednicu, lokalnu samoupravu i državu, kao i da da preporuke za poboljšanje regulatornog okvira koji reguliše sam proces. Studija se zasniva na konkretnim podacima iz implementacije pilot projekata, i drugih projekata komasacije zemljišta u Srbiji pokrenutih posle 2006. godine.

4. TROŠKOVI I FINANSIRANJE SPROVOĐENJA KOMASACIJE

Komasacija nije jeftina mera. Njeno sprovođenje podrazumeva veći broj troškova, direktnih i indirektnih. U direktne troškove spadaju troškove koji su neposredno vezani za izradu i sprovođenje programa komasacije. Na prvom mestu su **izrada programa komasacije**, a nakon usvajanja ovog programa i izrada glavnog projekta komasacionog premera i uređenja zemljišne teritorije. Izrada programa komasacije može biti uključena u troškovima geodetsko-tehničkih radova, budući su izvođači tih radova u praksi i izrađivači ovih programa; izrada programa košta manje od 1% ukupnih troškova komasacije, a obično i znatno niže od toga. Troškovi glavnog projekta su očekivano, značajno viši od troškova programa komasacije, i generalno se kreću u rasponu između pet i deset procenta ukupnih troškova komasacije.

Sledeći direktan trošak se tiče **izvođenja geodetsko-tehničkih radova**. Sprovođenje ovih radova je sama suština postupka komasacije, tako da oni bez izuzetka čine jednu od najznačajnijih stavki u rashodima po osnovu komasacije. Troškovi rada komisije za komasaciju su sledeći značajan trošak sprovođenja komasacije. U ovom segmentu su i troškovi nabavke i postavljanja međnog kamenja, kao i troškovi za naknade za izgubljene bunare i objekte, odnosno za izgubljene višegodišnje zasade.

Pored troškova koji su konstanta u sprovođenju programa komasacije – priprema programa komasacije i glavnog projekta komasacije, rad komisije za komasaciju i izvođenje geodetsko-tehničkih radova – javljaju i drugi troškovi koji zavise od toga šta je programom komasacije predviđeno za svako pojedinačno komasaciono područje. U zavisnosti od načina korišćenja zemljišta, stanja infrastrukture, potrebe za izgradnjom objekata od opšteg interesa i većeg broja drugih kriterijuma, dodatne aktivnosti na sprovođenju programa komasacije mogu uključiti **krčenje starih zasada, odnosno niskog rastinja, izgradnju, rekonstrukciju, sanaciju, odnosno uređenje poljskih puteva, kanalske mreže za odvodnjavanje, odnosno za navodnjavanje, odnosno investicije u odvodnjavanju izgradnjom podzemne cevne drenaže, podizanje vetrozaštitnih pojaseva i sl.**

Direktni troškovi sprovođenja komasacije su i **troškovi izuzimanja zemljišta za zajedničke potrebe**. Ovi troškovi se u budžetima za komasaciju ne vide, jer predstavljaju određenu vrstu „doprinosa“ koji vlasnici zemljišta na komasacionom području obezbeđuju za realizaciju projekata predviđenih projektom komasacije. Ovaj doprinos se ne obezbeđuje na principu dobrovoljnosti, već je prema ZPZ dozvoljeno da učesnik komasacije dobije iz komasacione mase zemljište koje je do 20% manje površine i do 10% manje vrednosti u odnosu na ono što je uneo u komasacionu masu. U praksi ova umanjenja bivaju značajno manja, i najčešće su oko par procenta.

Za razliku od troškova koji se finansiraju iz javnih sredstava, izuzimanje zemljišta za javne namene pada na teret vlasnika zemljišta na komasacionom području. Kada se zemljište izuzima radi izgradnje objekata od opšteg interesa koji služe prevashodno vlasnicima zemljišta na komasacionom području – na primer, mreže atarskih puteva ili kanalske mreže, obezbeđivanje potrebnog zemljišta od strane vlasnika zemljišta na komasacionom području je svakako opravdano. S druge strane, komasacijom se ponekad obezbeđuje i zemljište za potrebe šire društvene zajednice (na primer za groblja), uključujući i potrebe lica koja nisu učesnici komasacije, a time i ne učestvuju u obezbeđivanju zemljišta za te namene. U tim slučajevima se postavlja pitanje da li bi zemljište za potrebe šire zajednice trebalo da se obezbeđuje izuzimanjem od učesnika komasacije ili bi trebalo da ga obezbedi jedinica lokalne samouprave, odnosno nivo vlasti nadležan za ono za šta je potrebno obezbediti zemljište za zajedničke potrebe. Pri tome treba imati u vidu da obezbeđivanje zemljišta od strane učesnika komasacije za zajedničke



potrebe i šire zajednice ima opravdanja u meri u kojoj šire zajednice (Republika, odnosno autonomna pokrajina, i jedinica lokalne samouprave) učestvuju u finansiranju aktivnosti komasacije od kojih učesnici komasacije srazmerno imaju mnogo veću korist od drugih građana, koji učestvuju u obezbeđivanju budžetskih sredstava za sprovođenje komasacije. Dakle, od učesnika komasacije se nekada izuzima zemljište za zajedničke potrebe od kojih koristi imaju i lica koja nisu učesnici komasacije, ali od budžetskih sredstava koja šira zajednica obezbeđuje za sprovođenje aktivnosti na komasaciji daleko najveće koristi imaju učesnici komasacije.

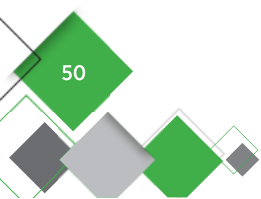
U indirektno troškove komasacije spada najpre **propuštena dobit zbog investicija koje su odložene u očekivanju da dođe do raspodele komasacione mase**. Naime, nakon utvrđivanja faktičkog stanja, a pre preraspodele komasacione mase, vlasnicima zemljišta nije racionalno da investiraju u to zemljište, sem za one mere kod kojih se povrat investicije očekuje u istoj agrarnoj godini, ako nisu sigurni da će im to zemljište na kojem bi investirali pripalo nakon komasacione raspodele zemljišta.

Trošak komasacije su i **javni prihodi kojih se zakonodavac odrekao**, a čiji obveznici bi inače bili pre svega lica u posedu nepokretnosti koji su prava na njima stekli vanknjižnim prometom (odnosno bez upisivanja odgovarajućih prava u katastru nepokretnosti) u trenutku kada odluče da ta prava upišu u evidenciju katastra nepokretnosti. Ta lica iz komasacije izlaze sa upisanim imovinskim pravima, što bi ih, da nije bilo komasacije, koštalo odgovarajućih administrativnih taksi, a u većini slučajeva i poreza na prenos apsolutnih prava. Iako se radi o očiglednom gubitku za javni sektor, jer se korisnici oslobađaju plaćanja ne samo pripadajućeg poreza, već i administrativnih taksi, u realnosti su samo stvarni troškovi sprovođenja promena u katastru nepokretnosti gubitak za javni sektor. Ovo zbog toga što praksa pokazuje da bez komasacije vanknjižni promet nepokretnostima često ostaju van evidencije o pravima na nepokretnostima ne godinama, već generacijama, pa se teško može govoriti o izgubljenim prihodima koji bi se inače sigurno ostvarili.

4.1 Kvantifikacija pojedinih troškova komasacije

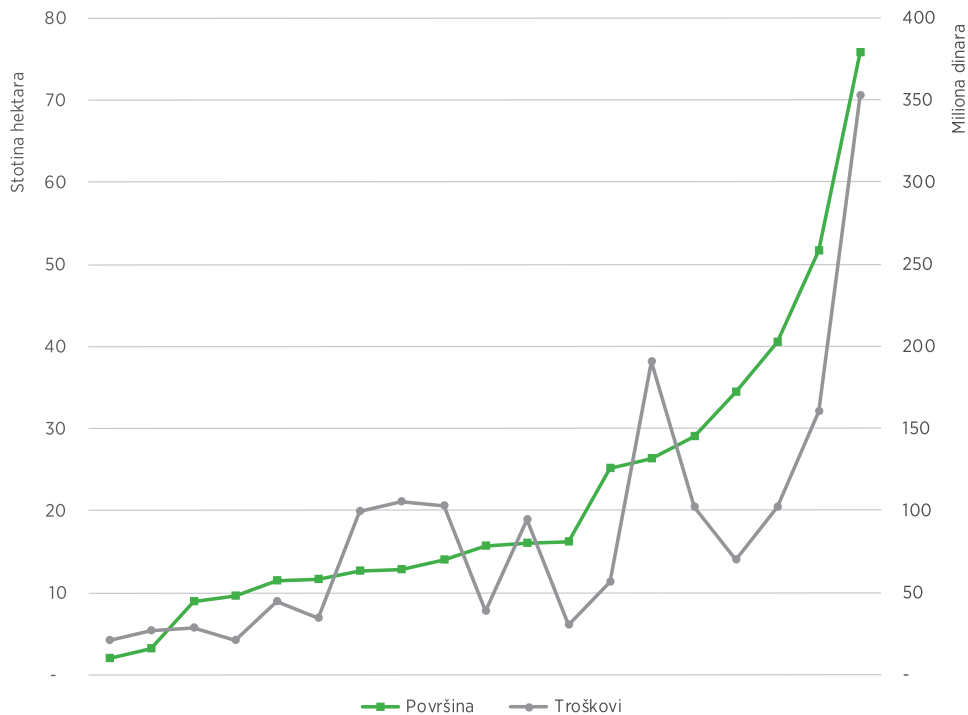
Za 24 komasaciona područja na kojima je komasacija u poslednjih 10 godina započeta, završena ili je data saglasnost na program komasacije, za koja posedujemo podatke o troškovima komasacije iskazanim u programima komasacije, odnosno o realizovanim rashodima (na osnovu podataka nadležnog ministarstva, odnosno pokrajinskog sekretarijata, i jedinica lokalne samouprave), **raspon troškova se kreće od oko 20 miliona dinara do više od 350 miliona dinara**. Prosek za ove 22 komasacije je 82 miliona dinara, ali je srednja vrednost, medijana, značajno niža i iznosi 62 miliona dinara. Komasacije u Vojvodini u proseku koštaju manje po hektaru komasiranog zemljišta, jer se radovi koji se u centralnoj Srbiji obavljaju u sklopu komasacije (kao što su izgradnja, odnosno uređenje, puteva i kanala i krčenje rastinja) u Vojvodini odvijaju van programa komasacije. Ovo verovatno ima veze sa razlikama u pristupu finansiranju programa komasacije koji se primenjuje u Vojvodini u odnosu na onaj u centralnoj Srbiji.

Kako naredni grafik pokazuje, troškovi komasacija se kreću od 20-30 miliona dinara za komasaciona područja sa najmanjom površinom do prek 350 miliona dinara za komasaciono područje sa preko 7.000 ha.



Ovakvo veliki raspon troškova komasacije je uslovljen dvama osnovnim varijablama: površinom komasacionog područja i obimom investicionih radova. Dok je odnos ukupnih troškova najskuplje i najjeftinije komasacije oko 1:19, kada posmatramo troškove po hektaru komasiranog područja, odnos najviših i najnižih troškova po hektaru je, očekivano, manji i iznosi nešto manje od 1:6. Naime, raspon troškova komasacije po hektaru se kreće od nešto manje od 20.000 dinara po hektaru do preko 100.000 dinara po hektaru. Prosečna cena komasacije po hektaru je oko 48.000 dinara, ponderisani prosek iznosi 40.000 dinara po hektaru, a medijana 35.000 dinara po hektaru.

Najveći troškovi po hektaru su kod najmanjih komasacionih područja, kako bi se i očekivalo, zbog postojanja fiksnih troškova, odnosno ekonomije obima. Međutim, kako sledeći grafikon pokazuje, očekivane vrednosti se javljaju samo kod dva najmanja komasaciona područja, i tu ova pravilnost prestaje.



Izvor: Istraživanje NALED-a.

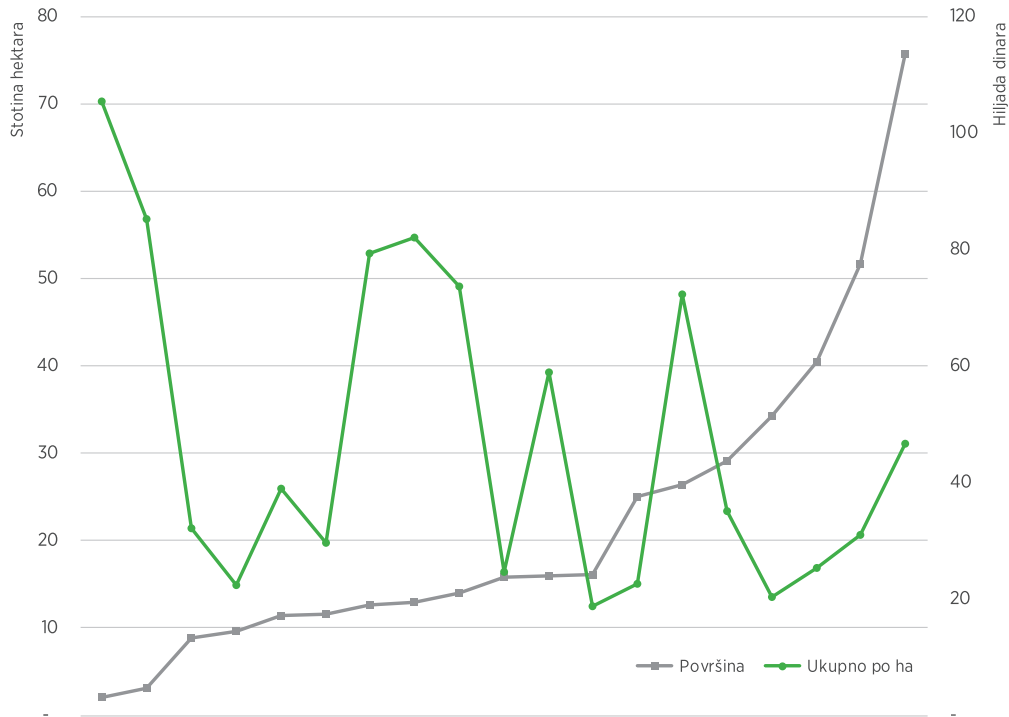
Grafikon 3. Površina komasacionog područja i ukupni troškovi komasacije

Ovakvo veliki raspon troškova komasacije je uslovljen dvama osnovnim varijablama: površinom komasacionog područja i obimom investicionih radova. Dok je odnos ukupnih troškova najskuplje i najjeftinije komasacije oko 1:19, kada posmatramo troškove po hektaru komasiranog područja, odnos najviših i najnižih troškova po hektaru je, očekivano, manji i iznosi nešto manje od 1:6. Naime, raspon troškova komasacije po hektaru se kreće od nešto



manje od 20.000 dinara po hektaru do preko 100.000 dinara po hektaru. Prosečna cena komasacije po hektaru je oko 48.000 dinara, ponderisani prosek iznosi 40.000 dinara po hektaru, a medijana 35.000 dinara po hektaru.

Najveći troškovi po hektaru su kod najmanjih komasacionih područja, kako bi se i očekivalo, zbog postojanja fiksnih troškova, odnosno ekonomije obima. Međutim, kako sledeći grafikon pokazuje, očekivane vrednosti se javljaju samo kod dva najmanja komasaciona područja, i tu ova pravilnost prestaje.



Izvor: Istraživanje NALED-a.

Grafikon 4. Površina komasacionog područja i troškovi po hektaru, po komasacionom području

Za ostale površine komasacionih područja, iznosi troškova komasacije po hektaru ne pokazuju nikakvu pravilnost. Kako je navedeno, ta razlika prevashodno zavisi od vrste i obima predviđenih investicionih radova. Element koji dodatno utiče na troškove sprovođenja komasacije se tiče toga da li je komasacionim područjem obuhvaćen i građevinski rejon, budući da se na građevinskom zemljištu umesto komasacionog radi katastarski premer, u manjoj razmeri, što doprinosi većim troškovima premera na ovim područjima. Za ilustraciju će poslužiti podaci iz programa za sprovođenje jedne komasacije u kojem je predračunska vrednost geodetsko-tehničkih radova u građevinskom rejonu 43.736 dinara, a u vangrađevinskom 14.885 dinara po ha (ostali troškovi – komisija, kamene belege i sl. su procenjeni na 13.621 dinar po hektaru).

Zabeležene su i veće razlike: da je procenjena cena geodetsko-tehničkih radova na vangrađevinskom rejonu oko 10.500 dinara, a na građevinskom zemljištu (površine oko 200 hektara) oko 56.000 po hektaru, dok ostali troškovi učestvuju sa oko 5.000 dinara po hektaru).

Za komasaciona područja za koja posedujemo podatke, učešće izgradnje atarskih puteva, **kanalske mreže i troškovi krčenja, kao investicionih radova u sklopu komasacije, iznose između 17% i 75% ukupnih troškova komasacije, pri čemu prosečno učešće investicionih troškova u ukupnim troškovima komasacije iznosi 44%. U sklopu investicionih troškova, najznačajniji su troškovi izgradnje i uređenja atarskih puteva.** Za pet komasacionih područja za koja raspolažemo sa podacima, ovi troškovi čine između 10 i 42 procenta ukupnih troškova komasacije, pri čemu je prosek 31%. Budući da ne raspolažemo sa pouzdanim podacima o dužini i širini puteva i vrsti radova na izgradnji i uređenju puteva, smatramo da je najkorisnije ove troškove staviti u vezu sa ukupnim površinama komasacionih područja. Na taj način dolazimo do nalaza da troškovi u vezi sa atarskim putevima iznose od 7.000 do čak 44.000 dinara po jednom hektaru komasacionog područja, s tim da u proseku dolazi nešto više od 23.000 dinara troškova za puteve na svaki hektar komasacionog područja.

Krčenje je, posle atarskih puteva, najveći investicioni trošak sprovođenja komasacije u centralnoj Srbiji. U ukupnoj strukturi troškova komasacije, troškovi krčenja čine od tri do čak 48 procenata, s tim da prosek iznosi 15% ukupnih troškova komasacije. Za razliku od puteva, troškove komasacije nije opravdano posmatrati u kontekstu ukupne površine komasacionog područja, već ih treba sagledavati u kontekstu onih površina koje su obuhvaćene krčenjem. Na primeru osam komasacionih područja za koja raspolažemo podacima, udeo površina koje se krče u odnosu na ukupno komasaciono područje se kreću u rasponu od 0,4 do 12,7%, s tim što je prosečni udeo nešto veći od 6%. Ovde se javlja određena asimetrija, budući da značajan deo budžeta za komasaciju, u proseku 15%, odlazi na servisiranje samo nešto više od 6% zemljišta obuhvaćenog komasacijom. U najekstremnijem primeru iz seta podataka kojima raspolažemo, 48% budžeta predviđenog za komasaciju se odnosi na krčenje kojim je obuhvaćeno 5,8% zemljišta u komasacionom području.

Troškovi krčenja po hektaru iskrčenog zemljišta se kreću od 24.000 do 331.000 dinara. Ovako veliki raspon može se objasniti i razlikama u vrstama rastinja koje treba iskrčiti i konfiguraciji terena, odnosno osobinama zemljišta na kojem se vrši krčenje, kao i ugovornim obavezama koje se tiču postupanja sa iskrćenim rastinjem. Prosečni troškovi krčenja po hektaru iznose oko 180.000 dinara. Što se izgradnje kanalske mreže tiče, podatke o udelu troškova koji se na njih odnose u ukupnim troškovima komasacije posedujemo samo za tri komasaciona područja. Tu vidimo da kanalska mreža učestvuje sa 10-22% u ukupnoj ceni sprovođenja komasacije, s tim da je prosečan iznos tog udela 13%.

Od neinvesticionih troškova, daleko su najznačajnija stavka troškovi geodetsko-tehničkih radova (uključujući i nadzor). Ovi radovi čine od 13% do čak 58% ukupnih troškova komasacije. Ovakav raspon može da zavara, jer je najviše rezultat velikih fluktuacija u drugim, pre svega investicionim rashodima. Ovo potvrđuje nalaz kada se troškovi za geodetsko-tehničke radove stave u odnos sa površinom komasacionog područja. Tada uočavamo da su ovi troškovi relativno grupisani, u rasponu od oko 8.000 do nešto manje od 16.000 dinara. U proseku, cena geodetsko-tehničkih radova iznosi oko 13.000 dinara po hektaru komasacione površine. Kako je već navedeno, troškovi geodetsko-tehničkih radova u velikoj meri zavise i od toga da li je, i u kojoj meri, komasacionim područjem obuhvaćen i građevinski rejon, odnosno građevinsko zemljište van građevinskog reiona.



Troškovi rada komisije pokazuju slične tendencije kao i troškovi izvođenja geodetsko-tehničkih radova: značajan raspon u učešću u ukupnim troškovima komasacije - od 4% do 27%, sa prosekom od 11%, ali i relativnu ujednačenost kada se stave u odnos sa ukupnom površinom komasacionog područja. U ovom slučaju, raspon se kreće od 2.600 do 8.500 dinara, a prosek je oko 5.200 dinara po hektaru komasacione površine.

Drugi troškovi koji se javljaju u komasaciju su manji od ovih koje smo predstavili i tiču se postavljanja međnog kamenja, troškova naknade za izgubljene bunare i objekte, odnosno za izgubljene višegodišnje zasade itd.

4.2 Finansiranje sprovođenja komasacije

Jedinice lokalne samouprave su, u načelu, investitori sprovođenja programa komasacije. Međutim, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, odnosno Pokrajinski sekretarijat za poljoprivredu, vodoprivredu i šumarstvo, učestvuju značajnim sredstvima u finansiranju izrade projektne dokumentacije i izvođenja radova, kao i pratećih radova od kojih u mnogome zavisi uspeh komasacije u celini.

Programom izvođenja radova na zaštiti, uređenju i korišćenju poljoprivrednog zemljišta, koji donosi Vlade Republike Srbije, se utvrđuje i iznos sredstava za podršku sprovođenju postupaka komasacije. Za ovu svrhu, sredstva se sa konta 463 (transferi ostalim nivoima vlasti) dele se na započete, odnosno izvedene radove i nove radove, odnosno ulaganja.

Tako je u Programu izvođenja radova za 2018. godinu, kao podrška uređenju poljoprivrednog zemljišta putem komasacije, predviđeno 43 miliona dinara za započete radove i 95 miliona dinara za nove radove. Pri tome se iznos od 43 miliona dinara odnosi na isplatu sredstava na osnovu Programa izvođenja radova za prethodnu, 2017. godinu.

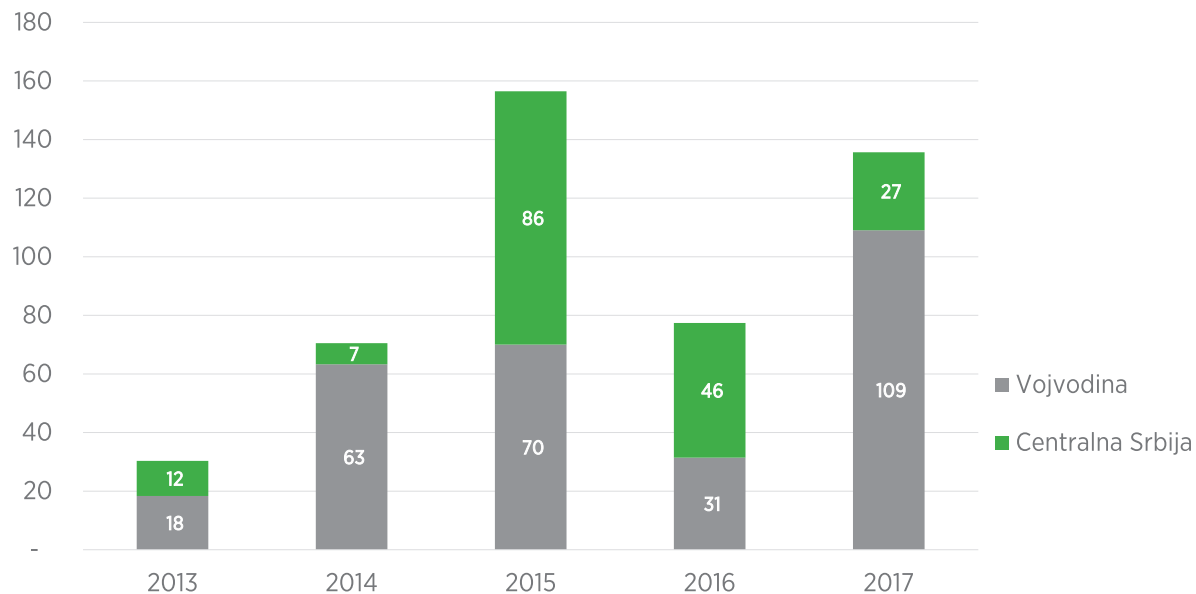
U pogledu komasacije, Program izvođenja radova utvrđuje da opštine i gradovi mogu da ostvare pravo na sredstva za investicione radove i geodetsko-tehničke radove. Kao uslov za ostvarivanje prava na sredstva po osnovu podrške sprovođenju postupaka komasacije, utvrđuje se donošenje Godišnjeg programa zaštite, uređenja i korišćenja poljoprivrednog zemljišta za 2018. godinu, kao i programa komasacije. Po pravilu, Vlada ni za one radove u komasaciji za koje pruža podršku ne obezbeđuje sredstva u iznosu od 100% troškova, već u nekom određenom delu. Iako Vlada može da utvrdi različite udele finansiranja radova za koje pruža podršku na područjima sa otežanim uslovima rada u poljoprivredi u odnosu na područja koja ne spadaju tu kategoriju, u Programu izvođenja radova za 2018. godinu ta mogućnost za komasaciju nije iskorišćena, pa je za obe kategorije područja utvrđen isti procenat učešća Republike: 70%. Poređenja radi, procenat učešća sredstava Republike u finansiranju drugih radova na osnovu Programa izvođenja radova se kreće od 60% (nabavka opreme za navodnjavanje) do 100% – za kontrolu plodnosti obradivog poljoprivrednog zemljišta. Za razliku od svih drugih radova, kod kojih je iznos sredstava po jednoj prijavi ograničen, u slučaju podrške sprovođenju komasacije, taj iznos nije ograničen. Ovo deluje i kao značajan podsticaj lokalnim samoupravama da u svojim programima komasacije planiraju veće obime radova, pre svega u kategoriji investicioni radovi.

Što se tiče sredstava koje za sprovođenje komasacije opredeljuje Autonomna pokrajina Vojvodina, ona se za započinjanje novog postupka komasacije mogu koristiti samo za komasacionu procenu vrednosti zemljišta i geodetsko-tehničke radove, kao i za vršenje nadzora nad izvođenjem tih radova. Sredstva za podršku nastavku

ranije započetih postupaka komasacije se mogu koristiti za geodetsko-tehničke radove i nadzor nad vršenjem tih radova, radove na uređenju zemljišta koji su nužni za sprovođenje komasacije, katastarsko klasiranje i bonitiranje zemljišta, nabavka belega i sl. Sredstva se dodeljuju i za radove na kanalima, propustima, ustavama, crpnim i drugim objektima na kanalskoj mreži, kao i za uređenje atarskih puteva. Izričito se kaže da predmet sufinansiranja nisu troškovi komisije za komasaciju, potkomisija, komisije za javnu nabavku, konsultantskih usluga, krčenja šuma i seče stabala, nabavka kancelarijskog materijala i opreme, izrada programa komasacije, telefona, struje, zakupa prostorija, reprezentacije i slično.

Ukupan iznos sredstava koje opredeljuje Pokrajina može iznositi do 30% od ukupno prihvatljivih troškova bez PDV-a. Utvrđeni su i maksimalni iznosi po fazama, odnosno vrstama radova: do pet miliona dinara za započinjanje novih postupaka, do 10 miliona dinara za nastavak realizacije ranije započetih komasacija, i po pet miliona dinara za radove na kanalskoj mreži i atarskim putevima. Ukoliko bi jedinica lokalne samouprave za određeno komasaciono područje mogla da obezbedi maksimalan iznos sredstava za svaku fazu, odnosno vrstu radova, došla bi do iznosa od 25 miliona dinara bespovratnih sredstava od strane Pokrajine.

U nastavku dajemo pregled sredstava opredeljenih za podršku jedinicama lokalne samouprave za sprovođenje komasacije u Vojvodini i centralnoj Srbiji.



Izvor: Istraživanje NALED-a.

Grafikon 5. Sredstva Republike i AP Vojvodina za finansiranje komasacije⁴³

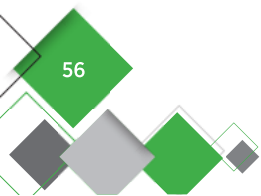
⁴³ Podaci za Vojvodinu se odnose na sredstva opredeljena u budžetu, dok se podaci za centralnu Srbiju odnose na isplaćena sredstva



Kako podaci pokazuju, sredstva koja obezbeđuje AP Vojvodina su u svim, sem u jednoj, godini veća nego sredstva koja obezbeđuje Republika, što je i očekivano. Ukupan iznos sredstava opredeljenih u budžetu Vojvodine za komasaciju u navedenom petogodišnjem periodu iznosi 292 miliona dinara, dok je iz budžeta Republika za to vreme isplaćeno 178 miliona dinara.

Sličnosti i razlike koje se javljaju u praksi obezbeđivanja podrške AP Vojvodine i Republike za sprovođenje komasacije otvaraju određena pitanja koja bi donosioca odluka trebalo da imaju u vidu. Najpre, postavlja se pitanje opravdanosti da jedinice lokalne samouprave svake godine iznova konkurišu za sredstva za sprovođenje komasacije, iako se radi o projektima koji su po svojoj prirodi višegodišnji. Mada je ovakva praksa verovatno iznuđena propisima o budžetskom sistemu, treba učiniti sve napore da se ona revidira i da opštine imaju određenu sigurnost tako što će još pre ulaska u komasaciju imati unapred poznat okvirni obim sredstava za finansiranje komasacije za period od dve ili tri godine, pa i duži, ako je komasacijom predviđeno izvođenje kompleksnih infrastrukturnih radova. Ovakav pristup dao sigurnost jedinicama lokalne samouprave i ohrabrio ih da ulaze u ove postupke, a sa druge strane bi omogućio i da se obezbeđivanje ovih sredstava lokalnim samoupravama uslovi ispunjavanjem određenih kriterijuma koji bi, pre svega, trebalo da obuhvate poštovanje rokova u sprovođenju komasacije.

Dodatno pitanje se tiče opravdanosti opredeljenja da se na teritoriji Vojvodine za sufinansiranje komasacije opredeljuje do 30% troškova, a na teritoriji centralne Srbije do 70%. Na ovom mestu je opravdano pozvati se na princip da ključnu ulogu u finansiranju određenih rashoda treba da ima onaj entitet koji će od toga imati i najviše koristi. Imajući u vidu da samo deo koristi od sprovođenja komasacije ide jedinicama lokalne samouprave (po osnovu potencijalnog povećanja prihoda od poreza na prihode od poljoprivrede i poreza na imovinu), a da dobar deo koristi ide Republici (od PDV-a, zahvaljujući poboljšanoj produktivnosti poljoprivredne proizvodnje i uvećanoj kupovnoj moći učesnika komasacije i smanjenju potencijalnih socijalnih davanja zahvaljujuću boljem ekonomskom položaju učesnika u komasaciji itd), treba razmotriti mogućnost za povećanje učešća viših nivoa vlasti u finansiranju komasacije.



5. EFEKTI KOMASACIJE NA UREĐIVANJE SVOJINSKO-PRAVNIH ODNOSA

U periodu pre 2000. godine u Republici Srbiji je postojala dvojna evidencija o nepokretnostima: katastar zemljišta – kao registar o zemljištu i zemljišna knjiga – evidencija o imaočima prava na nepokretnostima. Reforma katastarskog sistema je izvršena u periodu od 2004-2012. godine, i obuhvatila je izradu katastra nepokretnosti objedinjavanjem podataka o nepokretnostima, pravima na njima i teretima i ograničenjima. Katastar nepokretnosti je osnovan po podacima katastra zemljišta, zemljišne knjige i drugih evidencija, obnove premera, odnosno podataka katastarskog i komasacionog premera, a nakon sprovedenog postupka izlaganja podataka o nepokretnostima i pravima na njima. U trenutku osnivanja, katastar nepokretnosti je predstavljao sintezu alfanumeričkih podataka o nepokretnostima i pravima na njima, koji su izrađeni u digitalnom obliku, i grafičkih podataka o nepokretnostima, koji su, u najvećem procentu, ostali u analognom obliku.

Danas, katastar nepokretnosti predstavlja jedinstveni javni registar o nepokretnostima koji sadrži podatke o: zemljištu, zgradama i posebnim delovima zgrada (stanovima i poslovnim prostorijama, garažama) i stvarnim pravima, teretima i ograničenjima na nepokretnostima. U Republici Srbiji svaka katastarska parcela ima svog vlasnika upisanog u katastar nepokretnosti, osnovni i javni registar o nepokretnostima i pravima na njima, a Zakonom o državnom premeru i katastru je propisana obaveza prijave svih promena na nepokretnostima.

Neažurnost evidencije o nepokretnostima je ipak raširena, a razlozi za to su raznoliki: neažurnost prethodnih evidencija, slab odziv stranaka u postupku izlaganja podataka o nepokretnostima, nepoštovanje odredbe Zakona o državnom premeru i katastru koja se odnosi na prijavu promene na nepokretnosti, neposedovanje podobnih isprava za provođenje promene u katastru nepokretnosti itd.

Stanje u katastru nepokretnosti predstavlja polaznu osnovu za postupak utvrđivanja faktičkog stanja, prvu fazu komasacije. Pred komisijom za komasaciju se rešavaju svi nerešeni imovinsko-pravni odnosi u cilju određivanja učesnika komasacije. Tačnije, utvrđivanje učesnika komasacije se vrši na osnovu dokaza koji nisu provodivi u katastru nepokretnosti (na primer, jer nisu overeni, ili su u kopiji, pa kao takvi ne predstavljaju ispravu podobnu za upis u katastar nepokretnosti).

Na osnovu pravosnažnog rešenja o raspodeli komasacione mase, svaki učesnik komasacije stiče pravo svojine na zemljište koje „iznosi iz komasacije“. Svaka parcela je obeležena na terenu trajnim belegama i pokazana učesniku komasacije, koji je od strane komisije za komasaciju uveden u posed. Ovaj postupak je bitan kako fizičkim licima tako i lokalnoj samoupravi koja sprovodi postupak davanja u zakup državnog zemljišta.

Po završenoj komasaciji, osniva se potpuno ažurna evidencija katastra nepokretnosti, što je izuzetno važno svim vlasnicima zemljišta u cilju neometanog prometa, zakupa, upisa hipoteka, novih investicija, ostvarivanja beneficija ili konkurisanja kod IPARD fondova i svih drugih potreba.

Značaj brzine obnove katastra nepokretnosti nakon sprovedene komasacije se uočava i kod potrebe sprovođenja postupka davanja u zakup zemlje u državnoj svojini, kada je potrebno poštovati rokove za pripremu i sprovođenje postupka, koji se vodi uz praćenje kalendara agro-ekonomske godine, tako da svako kašnjenje dovodi do gubitaka.



Formiranje digitalne baze geoprostornih podataka

Polazeći od potreba savremenog društva za brzom informacijom u digitalnom obliku, od osnivanja katastra nepokretnosti Republički geodetski zavod je ulagao napore na digitalizaciji grafičkih podataka, tako da je danas evidencija o nepokretnostima u potpunosti u digitalnom obliku. S obzirom da je katastar nepokretnosti javna evidencija, svi podaci o nepokretnosti su javno dostupni svim zainteresovanim subjektima, na sajtu Republičkog geodetskog zavoda. Grafički prikaz katastarskih podataka u digitalnom obliku omogućava integrisanje sa planskim dokumentima (prostorni i urbanistički planovi) i od značaja je za kreiranje, održavanje i realizaciju svakog pojedinačnog procesa u toku celokupnog ciklusa održivog regionalnog razvoja.

Geoprostorni podaci predstavljaju osnovu za analizu prostorne i urbanističke organizacije prostora koja obuhvata:

- Utvrđivanje namene i korišćenja zemljišta;
- Istraživanje promena u urbanoj strukturi i morfologiji prostora;
- Pregled otvorenih i zelenih površina i povezivanje izgrađenih i neizgrađenih prostora;
- Istraživanje najoptimalnijih i različitih saobraćajnih rešenja;
- Repozicioniranje planiranih modela prostorne organizacije⁴⁴.

Vizualizacija prostora na osnovu geoprostornih podataka je neophodna za analizu, planiranje i donošenje odluka vezanih za razvoj i dalje unapređenje životnog prostora u dužem vremenskom periodu. Integrisani katastarski i geoprostorni podaci iz drugih oblasti su potencijal za planiranje i kontrolu namene i načina korišćenja zemljišta, kontrolu korišćenja poljoprivrednog zemljišta u nepoljoprivredne svrhe, pregled zona intenzivne gradnje, definisanje ključnih tačaka saobraćajnih problema i, u skladu sa tim, predlaganje optimalnih saobraćajnih rešenja, kontrolu korišćenja državnog zemljišta, koje je u prethodnom periodu često neovlašćeno zauzimano od strane drugih subjekata. U svetlu klimatskih promena, kojima smo svedoci u poslednjim decenijama, integrisani podaci katastra nepokretnosti i ostalih geoprostornih podataka pružaju mogućnost brzog i preciznog delovanja u slučaju prirodnih katastrofa i elementarnih nepogoda, u cilju zaštite ljudskih života i prirode i zaštite životne sredine, pojedinačnih zaštićenih prirodnih dobara i kulturno-istorijskih dobara.

S obzirom da se komasacije danas, posebno na teritoriji Autonomne pokrajine Vojvodina, izvode u katastarskim opštinama u kojima je važeći premer iz perioda 19. veka, da je izvršen grafičkim metodama, bez numeričkih podataka, male tačnosti koja ne zadovoljava savremene potrebe održavanja premera, značaj komasacije se ogleda ne samo u tome što su podaci katastarskog premera u digitalnom obliku, već i u tome što se izvođenje radova vrši uz primenu savremenih tehnologija koje obezbeđuju potrebnu tačnost u dugom vremenskom periodu.

Realizacijom komasacije, evidencija o nepokretnostima je ne samo u digitalnom obliku, već je apsolutno ažurna u odnosu na faktičko stanje na terenu. Stupanjem na snagu Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova, juna 2018. godine i utvrđivanjem obaveze nadležnih organa (javnih beležnika, sudova i drugih) da dostavljaju elektronski podatke o svim promenama na nepokretnostima, očekivano je da katastar nepokretnosti uveća stepen ažurnosti.

6. EKONOMSKI EFEKTI

Ekonomski efekti komasacije koje razmatramo u nastavku su pre sve svega rezultat ukрупnjavanja parcela poljoprivrednog zemljišta, kao i njihove preraspodele na način da se nalaze bliže ekonomskom dvorištu. Prema podacima prikupljenim u ovom istraživanju, u Srbiji se u postupak komasacije ulazi sa prosečnim veličinama parcela poljoprivrednog zemljišta od oko 75 ari u Vojvodini, a u centralnoj Srbiji od oko 28 ari.

Poređenja radi, u Poljskoj, poljoprivredni posed ima površinu od oko 16 hektara u proseku i podeljen je na parcele prosečne površine od 2,99 hektara⁴⁵; u Češkoj, koju karakteriše izuzetno velika veličina poljoprivrednog poseda za evropske prilike (preko 120 hektara), srednja veličina parcele iznosi 0,85 hektara⁴⁶; u Italiji je prosečna površina pojedinačne parcele poljoprivrednog zemljišta iznos 2,1, u Španiji 2,3, a u Švajcarskoj 1,7 hektara⁴⁷.

Kako koeficijent ukрупnjavanja zemljišta u Vojvodini iznosi 2,97, to znači da je prosečna veličina parcele na komasacionom području uvećana sa 0,75 hektara pre komasacije na 2,23 hektara posle komasacije; u užoj Srbiji je koeficijent ukрупnjavanja nešto manji i iznosi 2,54, što znači da je prosečna veličina parcele uvećana sa 0,28 na 0,73 hektara – dakle na nivo sličan veličini prosečne parcele u Vojvodini na područjima na kojima nije sprovedena komasacija.

U nastavku razmatramo kakve efekte ovi rezultati na ukрупnjavanju poseda, kao i neke druge mere kada se preduzimaju u sklopu komasacije, imaju na aktere komasacije.

6.1 Efekti komasacije na udaljenost poseda⁴⁸

Ako se posmatraju efekti komasacije na promenu udaljenosti, odnosno vremena koje je potrebno poljoprivrednim proizvođačima da dođu do poseda, zapažamo da je **u proseku distanca od ekonomskog dvorišta do njihovih poseda smanjena za 2,6 km.** Treba naglasiti da je reč o subjektivnim ocenama ispitanika, a ne o podacima dobijenim na osnovu preciznih geodetskih podataka pre i posle komasacije.

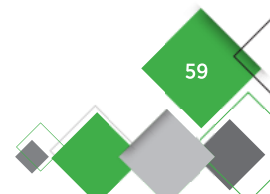
Na osnovu odgovora ispitanika, prosečno vreme potrebno da se dođe do poseda je takođe smanjeno za nešto više od deset minuta. Nakon sprovedene komasacije, poljoprivredni proizvođači su uvećali prosečan broj odlazaka do poseda. Samo povećanje nije značajno jer je broj odlazaka povećan za samo tri. Takođe, ni ukupna ušteda vremena na godišnjem nivou (kada se potrebno vreme, odnosno distanca pomnože frekvencijom – brojem odlazaka) nije značajna (samo nešto više od sata u proseku, odnosno oko 18 km godišnje). Treba imati u vidu da je reč o kratkom vremenskom periodu, te da brojni efekti utiču na broj odlazaka (vrsta i intenzitet poljoprivredne proizvodnje, vremenske prilike, specifične aktivnosti, i sl.). Tabela 2. prikazuje rezultate ankete na osnovu 289 opservacija iz komasacionih područja.

45 Jedrejek et al. (2014), str. 1119.

46 Janovska et al. (2017), str. 4.

47 Demetriou (2014), str. 299.

48 Parcele grupisane u povezano, jedinstveno parče zemljišta – njiva, bašta, šuma, i slično.



Varijabla	Prosek	St. devijacija	Min.	Max.
△ Vreme potrebno od ekonomskog dvorišta do poseda (min)	-10,7	37,1	-300	120
△ Udaljenost ekonomskog dvorišta od poseda (km)	-2,6	7,6	-40	22
△ Broj odlazaka do poseda	3,1	27,2	-180	359
Ponderisana promena dužine na godišnjem nivou	-17,7	237,3	-1980	1735
Ponderisana promena trajanja puta na godišnjem nivou	-76,5	738,5	-6850	5115

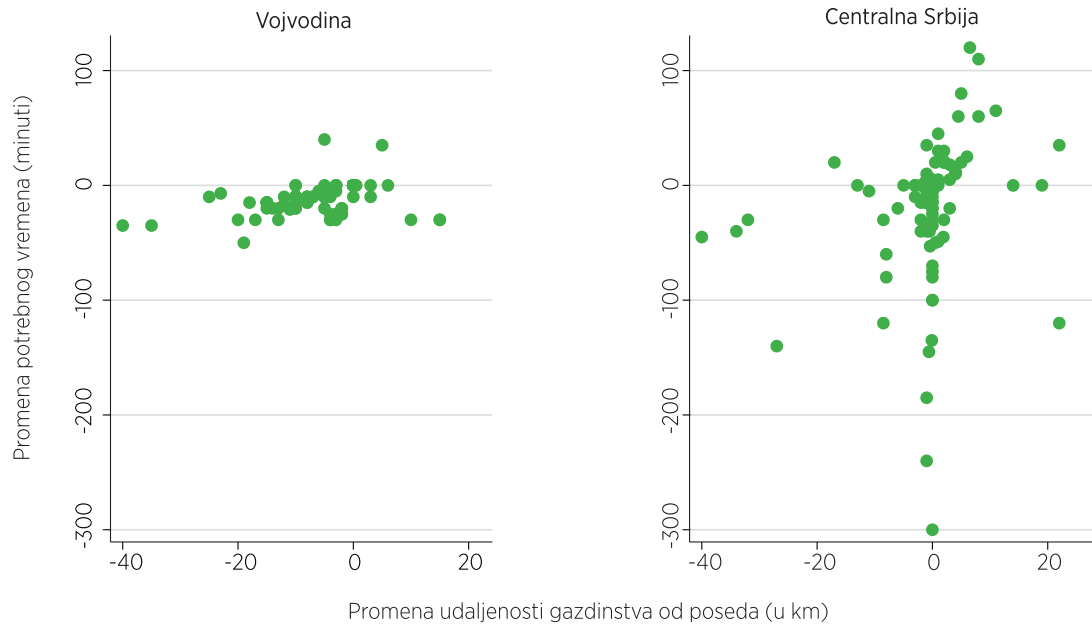
Izvor: Kalkulacija autora na osnovu istraživanja NALED i SeConS (2018).

Tabela 2. Promena potrebnog vremena i udaljenost do poseda pre i posle komasacije

Grafikon 6 prikazuje odnos promene neponderisane udaljenosti svih poseda od ekonomskog dvorišta nakon komasacije i promenu potrebnog vremena dolaska do svih poseda u komasacionim područjima Vojvodine i Centralne Srbije. Kod većine poljoprivrednih gazdinstava došlo je do smanjenja prosečne udaljenosti od poseda. Kod nekih je nakon ukрупnjavanja prosečna udaljenost do poseda ostala ista, ali je potrebno vreme kraće usled ukрупnjavanja.

Treba napomenuti da uzorak karakterišu značajna odstupanja. Tako su u Bačkom Magliću udaljenosti poseda u proseku smanjene za 1 km, u Plužinama za manje od pola kilometra, dok je udaljenost značajno smanjena u Opovu (3,1 km) i Despotovu (u proseku čak 8,2 km). Ipak, deo poljoprivrednih gazdinstava je komasacija učinila gubitnicima, jer je nakon komasacije tim domaćinstava put do poseda duži. Takođe, uočljiva je razlika u pogledu distribucije promena potrebnog vremena u Vojvodini i Centralnoj Srbiji. Zbog konfiguracije terena, u Vojvodini promena udaljenosti ima manje efekte na promenu vremena u odnosu na Centralnu Srbiju.





Izvor: Kalkulacija autora na osnovu istraživanja NALED i SeConS (2018).

Grafikon 6. Promena potrebnog vremena i udaljenosti do poseda pre i posle komasacije

Rezultate koji se odnose na ukupno vreme utrošeno na odlaske do, odnosno povratak sa poseda (pre i posle komasacije) treba uzeti sa rezervom. Naime, uvećanje frekvencije može biti posledica različitih vrsta i intenziteta poljoprivredne proizvodnje, vremenskih prilika i niza drugih faktora.



6.2 Efekti komasacije na fragmentiranost zemljišta

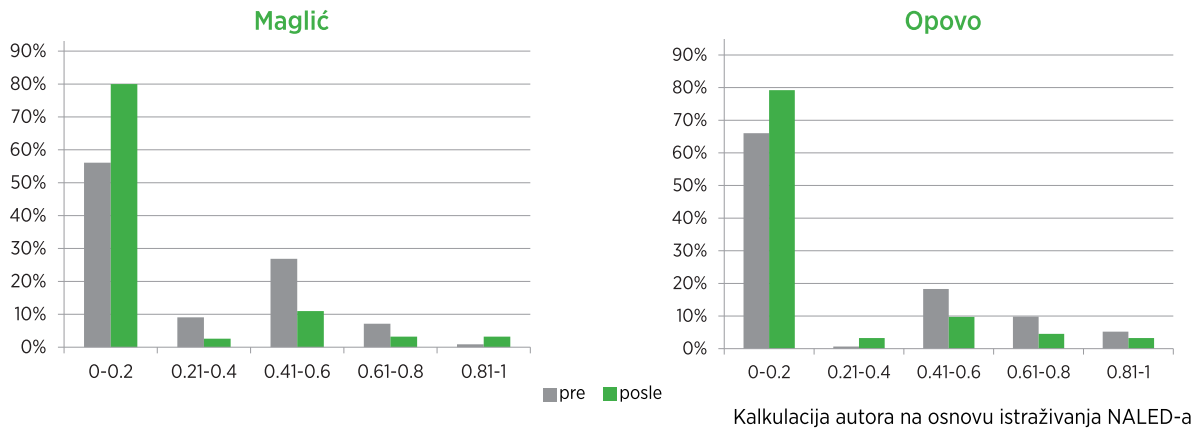
Da bismo bili u mogućnosti da analiziramo efekte postupka komasacije, procenili smo i indeks fragmentiranosti zemljišta pre i posle komasacije, na osnovu podataka geodetskih organizacija za komasaciona područja Opovo i Maglič za koje su pribavljeni podaci za potrebe ove analize. Za komasaciona područja iz centralne Srbije nismo raspolagali odgovarajućim podacima. Pored već iznetih podataka o većoj usitnjenosti katastarskih parcela na komasacionim područjima u centralnoj Srbiji u odnosu na Vojvodinu, možemo da ukažemo i na zaključak koji iznose van Berkum i Bogdanov (2012)⁴⁹ o tome da je površina zemljišta kojim raspolažu gazdinstva u jugoistočnoj Srbiji zahvaljujući većoj površini koja je bila dozvoljena za gazdinstva u planinskim područjima u vreme komunizma i visokim stopama migracije iz tih područja u gradove i inostranstvo dovela do toga da je na tim područjima fragmentiranost poseda manja nego na područjima sa boljim razvojnim performansama.

Podaci geodetskih organizacija za Opovo i Maglič se odnose na broj i veličinu parcela, prema učesnicima komasacije, što je dovoljno za obračun Simpsonovog indeksa, koji je najčešće korišćena mera fragmentiranosti zemljišta (Blarel i drugi, 1992). Simpsonov indeks izražava se sledećom formulom:

$$S = 1 - \frac{\sum_{i=1}^n a_i^2}{A^2}$$

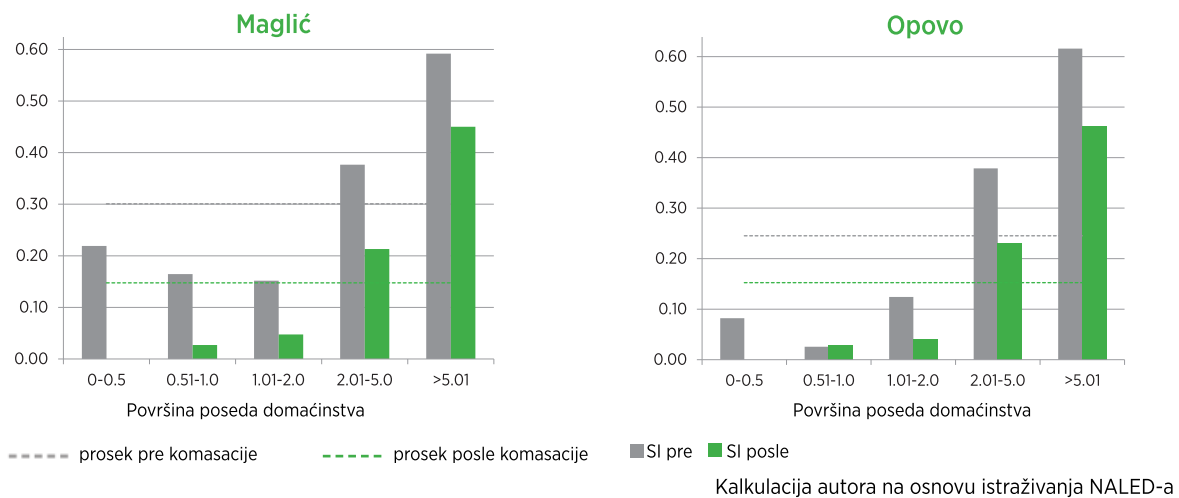
Gde je a_i površina i -te parcele, a A površina zemljišta jednog učesnika komasacije. Simpsonov indeks (SI) ima vrednosti između 0 i 1, pri čemu vrednost 0 označava potpunu konsolidaciju zemljišta. Ograničenje Simpsonovog indeksa je da on ne reflektuje druge aspekte fragmentacije zemljišta, kao što su udaljenost od ekonomskog dvorišta, oblik poseda ili način spajanja usitnjenih parcela.

Podaci iz Grafikona 7. pokazuju da je više od polovine gazdinstava u Magliču i Opovu i pre sprovedene komasacije obrađivalo zemljište koje je bilo konsolidovano, ili je imalo nizak stepen fragmentacije. Objašnjenje za ovo je da je većina gazdinstava posedovala jednu parcelu, što prema SI odgovara potpunoj konsolidaciji zemljišta. Pored toga, površina parcela poljoprivrednog zemljišta u Vojvodini je generalno veća u odnosu na ostatak Srbije. Međutim, kod ostalih posmatranih gazdinstava, stepen fragmentacije je bio umeren ili visok. Kao rezultat sprovedene komasacije na oba posmatrana područja, udeo gazdinstava kod kojih se uočava umeren ili visok stepen fragmentacije je prepolovljen. U skladu sa tim, udeo gazdinstava sa konsolidovanim zemljištem je uvećan na oko 80%.



Grafikon 7. Procenat gazdinstava prema Simpsonovom indeksu

Grafikon 8. pokazuje da je prosečan indeks fragmentiranosti u Magliću i Opovu smanjen za 50, odnosno 40%. Na njemu se takođe vidi da postoji trend povećanja indeksa fragmentiranosti zemljišta sa povećanjem ukupne površine zemljišta po učesniku komasacije, budući da je fragmentiranost zemljišta merena brojem parcela. Dakle, i kada je površina zemljišta po učesniku velika, veliki je i broj parcela koje čine to zemljište. Posledično, ovi nalazi potvrđuju tendenciju da se kod domaćinstava koja raspolažu većim površinama zemljišta nailazi na viši stepen fragmentiranosti zemljišta, što je donekle suprotno očekivanjima da je konsolidovanost velikih poseda izvor smanjenja njihovih troškova po jedinici proizvoda, zahvaljujući potencijalu ekonomije obima.



Grafikon 8. Odnos Simpsonovog indeksa (SI) i veličine poljoprivrednog poseda



6.3 Preliminarni efekti komasacije na troškove poljoprivredne proizvodnje

Potencijalni efekti smanjenja fragmentacije zemljišta (komasacije) zavise od niza faktora. Tako su u slučaju kapitalno intenzivne poljoprivredne proizvodnje troškovi na malim i fragmentisanim posedima po pravilu relativno visoki. S druge strane, ako je reč o radno intenzivnoj poljoprivrednoj proizvodnji, onda koristi od komasacije mogu biti nedovoljne da bi ona bila isplativa (Sengupta 2006).⁵⁰ Takođe, efekti mogu biti različiti u zavisnosti da li je cilj komasacije isključivo povećanje produktivnosti ili i ruralni razvoj u širem smislu.

Da bi se ocenili efekti komasacije, u literaturi se uobičajeno koriste dva pristupa. Prvi podrazumeva da se područja koja nisu učestvovala u procesu komasacije porede sa područjima koja su prošla kroz taj proces. Drugi podrazumeva da se područja koja su učestvovala u procesu komasacije porede tako što se posmatraju rezultati pre i posle komasacije.

U oba slučaja javljaju se metodološki problemi. U prvom slučaju, potrebno je izabrati veoma slična područja, dok je u drugom potrebno posmatrati dovoljno dug period. Stoga je broj ex post analiza komasacija u literaturi ograničen (Crecente, et al., 2002).⁵¹ Naša analiza koristi prvi pristup, tako da se pored komasacionih područja koriste susedna i slična područja kao kontrolne grupe.

Na osnovu rezultata ankete utvrđeni su efekti komasacije na različite troškove po hektaru. Korišćen je veći broj modela uključivanjem brojnih varijabli, ali su **efekti komasacije** (posmatrane kao veštačka varijabla koja uzima vrednost jedan u slučaju komasacionih područja, odnosno nula u slučaju kontrolnih područja) **stabilni i statistički značajni za određene troškove** bez obzira na uključivanje dodatnih promenljivih. Takođe, svi predznaci u ekonometrijskim modelima su u skladu sa očekivanim.⁵²

Prema ekonometrijskim nalazima, u zavisnosti od specifikacije, komasacija ima statistički značajne efekte na umanjenje **troškova goriva, troškova semena i troškova mehanizacije**. Takođe, postoji i statistički značajan efekat na uvećanje **troškova po osnovu poreskih obaveza**. Razmatrani modeli su koristili više kontrolnih varijabli (region, karakteristike poljoprivrednog gazdinstva, veličinu poseda,⁵³ ...) kako bi se utvrdila robusnost dobijenih rezultata. Tabela 3. prikazuje osnovne nalaze modela prema troškovima koji su bili navedeni u upitniku.

50 Sengupta (2006).

51 Crecente i drugi (2002). U poslednjih nekoliko godina značajno se uvećao broj ovih studija koje se razlikuju prema usvojenim metodologijama, raspoloživim podacima i ciljevima. Vid. npr. Hiironen et al. (2016); Muchová and Jusková (2017); Demetriou i drugi (2012); Cay and Iscan (2010).

52 Nažalost, to nije slučaju ako posmatramo posebno opservacije za Vojvodinu i Centralnu Srbiju, gde se javlja kako problem veoma uticajnih opservacija, tako i malog broja opservacija, posebno u slučaju Vojvodine. Zbog toga u nastavku kao aproksimaciju koristimo podatke dobijene na osnovu celokupnog uzorka.

53 Zbog ograničenja podataka, prilikom specifikacije modela korišćena je promena veličine ukupnog poseda dobijenog kao zbir površina okućnica, oranica, voćnjaka, vinograda, livada, i ostalih oblika korišćenja zemljišta gazdinstva. Takođe, analizirani su efekti u slučaju promene veličine poseda u vlasništvu i ukupne veličine poseda koje je gazdinstvo koristilo u posmatranom periodu.

Vrsta troškova	Efekat	Efekti komasacije na troškove (%) - raspon		Statistički značajan efekat
Troškovi zakupa	uvećanje	1,78	0,56	Ne
Troškovi goriva	umanjenje	-27,19	-27,65	Da
Troškovi đubriva	umanjenje	-3,95	-2,93	Ne
Troškovi semena	umanjenje	-5,76	-5,04	Da
Troškovi navodnjavanja	uvećanje	4,04	5,72	Ne
Troškovi angažovanja mehanizacije	umanjenje	-3,92	-4,38	Da
Troškovi angažovane radne snage	umanjenje	-4,05	-3,33	Ne
Troškovi osiguranja	uvećanje	1,90	2,27	Ne
Porezi	uvećanje	4,99	5,59	Da

Izvor: Kalkulacija autora na osnovu istraživanja NALED i SeConS (2018).

Tabela 3. Ocenjeni efekti komasacije na troškove poljoprivredne proizvodnje

Komasacija je imala najznačajniji efekat na smanjenje troškova goriva u komasacionom području u odnosu na kontrolnu grupu – između 27% i 28%. Četvrtina ispitanika navela je da smatra da je došlo do smanjenja troškova goriva nakon komasacije, naspram 0% ispitanika u kontrolnoj grupi. To je u skladu sa očekivanjima, jer je došlo do smanjenja udaljenosti od ekonomskog dvorišta.

Efekti na smanjenje troškova semena i mehanizacije takođe su manji za oko 5% i 4% respektivno. To je takođe očekivano jer se očekuje efikasnija proizvodnja i korišćenje navedenih resursa nakon komasacije. Većina ispitanika (69%) iz područja gde je sproveden proces komasacije smatra da nije došlo do promene u troškovima semena, dok njih 29% misli da je došlo do povećanja. Ipak, kada uporedimo podatke sa kontrolnom grupom uočava se da je znatno veći broj (89%) ispitanika naveo da je došlo do povećanja troškova semena. Razlike između grupa nam ukazuju na uticaj komasacija na smanjenje troškovima semena u odnosu na kontrolnu grupu. Prema rezultatima istraživanja, u komasacionim područjima, većina ispitanika je navela da troškovi usluga tuđe mehanizacije nisu uvećani. S druge strane, preko polovine ispitanika iz kontrolne grupe smatra da su ti troškovi povećani u poslednje tri godine (nasuprot samo 10% domaćinstava iz komasacione grupe).



Konačno, **komasacija ima pozitivan efekat na povećanje poreskih plaćanja. Prema nalazima, ovo uvećanje iznosi između 5% i 5,5%.** Drugim rečima, komasacija stvara potencijal za veće poreske prihode. Ostali predznaci su takođe u skladu sa očekivanjima, ali rezultati nisu statistički značajni tako da se neće uključiti u kasnije obračune.⁵⁴ Ipak, preovladava stav ispitanika da je rast troškova angažovanja radne snage niži na područjima na kojima je sprovedena komasacija od onih na kojima nije (došlo je do povećanja 13% u komasacionoj grupi, naspram 63% u kontrolnoj grupi).

Efekte će biti moguće oceniti sa većim stepenom pouzdanosti tek nakon dužeg perioda, kada će biti moguće detaljno oceniti efekte komasacije na tehničku efikasnost gazdinstava. Do tada je potencijalne agroekonomske efekte komasacije moguće proceniti uz pomoć prethodno ocenjenih efekata komasacije na različite troškove po hektaru. Da bi se to učinilo, neophodno je odrediti prosečan iznos troškova poljoprivredne proizvodnje po ha i strukturu troškova poljoprivredne proizvodnje u istraživanom području. To dalje zahteva razmatranje velikog broja podataka kako iz primarnih tako i iz sekundarnih izvora. Ključni izazov odnosi se na dostupnost podataka na nižim teritorijalnim jedinicama iz zvaničnih javnih izvora u Republici Srbiji (statistika, registri, FADN⁵⁵ i sl.), dok su ekonomski podaci na nivou pojedinačnog gazdinstva često oskudni i upitne tačnosti i pouzdanosti, s obzirom na različite metode njihovog prikupljanja i objedinjavanja. Zbog toga su za potrebe ovog dela istraživanja korišćeni podaci prikupljeni iz različitih sekundarnih izvora (Popis poljoprivrede⁵⁶, FADN⁵⁷, istraživačke studije) kombinovani sa primarnim podacima, uključujući podatke dobijene iz sopstvene baze istraživača o ekonomskim i strukturnim karakteristikama poljoprivrednih gazdinstava u istraživanom području i podatke dobijene sprovedenim anketnim istraživanjem o efektima komasacije na izabrane troškove poljoprivredne proizvodnje u regionu Vojvodine i regionu Južne i istočne Srbije.

Zbog nedostatka zvaničnih podataka o ekonomskim rezultatima poljoprivrednih gazdinstava u vremenskom periodu koji pokriva ovo istraživanje, opisani pristup se može smatrati dovoljno pouzdanim i opravdanim. Retrospektivni upitnik na odabranom uzorku bio bi manje pouzdan način procene agroekonomskih efekata komasacije. U tom slučaju bilo bi potrebno prikupiti veliki broj tehničko-tehnoloških i organizaciono-ekonomskih pokazatelja iz prethodnih godina (cene, prinose, troškove poljoprivredne proizvodnje i dr.) na osnovu (nepouzdanih) sećanja poljoprivrednih proizvođača⁵⁸. Samim tim, vrlo je verovatno da bi i pouzdanost rezultata dobijenih na osnovu tako prikupljenih podataka bila niža.

Pored toga, bolji uvid se može dobiti ako se posmatraju ekonomski efekti komasacije na pojedine tipove poljoprivrednih gazdinstava. Izbor poljoprivrednih gazdinstava je učinjen u skladu sa klasifikacijom poljoprivrednih gazdinstava prema tipu proizvodnje⁵⁹ vodeći računa o preovlađujućim tipovima poljoprivrednih gazdinstava u istraživanom području. Stoga je posebna pažnja posvećena ratarskim gazdinstvima u regionu Vojvodine i mešovitim gazdinstvima u regionu Južne i istočne Srbije.

54 Prema dobijenim rezultatima komasacija smanjuje troškove đubriva i troškove angažovane radne snage između 3 i 4%, dok uvećava troškove navodnjavanja (između 4 i 5%) i izdvajanja po osnovu osiguranja (oko 2%).

55 Sistem računovodstvenih podataka na poljoprivrednim gazdinstvima (engl. *Farm Accountancy Data Network* - FADN).

56 Popis poljoprivrede u Republici Srbiji iz 2012. godine.

57 Region predstavlja najniži nivo na osnovu kojeg je bilo moguće izvršiti teritorijalnu klasifikaciju poljoprivrednih gazdinstava u dostavljenoj FADN bazi podataka za Republiku Srbiju.

58 Poljoprivredna gazdinstva koja nisu u sistemu PDV-a nisu obavezna da vode knjigovodstvenu evidenciju, a to je najveći broj poljoprivrednih gazdinstava u Republici Srbiji.

59 Commission Regulation (EC) No 1242/2008 of 8 December 2008 establishing a Community typology for agricultural holdings.

Imajući u vidu aktuelne trendove u privredi i poljoprivredi vrlo je teško očekivati da troškovi poljoprivredne proizvodnje budu niži. Zbog toga je izuzetno važno identifikovati dominantne grupe troškova u poljoprivrednoj proizvodnji na odabranim tipovima poljoprivrednih gazdinstava u istraživanom području.

S tim u vezi, u tabelama u nastavku dajemo visinu i strukturu troškova poljoprivredne proizvodnje odabranih tipova poljoprivrednih gazdinstava kako za region Vojvodine (Tabela 4) tako i za region Južne i istočne Srbije (Tabela 5).

Ustanovljeno je da je učešće izabranih troškova u ukupnim troškovima poljoprivredne proizvodnje naročito visoko kod ratarskih gazdinstava u regionu Vojvodine, gde prelazi 78%, i znatno je veće od učešća izabranih troškova u ukupnim troškovima poljoprivredne proizvodnje mešovitih gazdinstava u regionu Južne i istočne Srbije (63,34%).

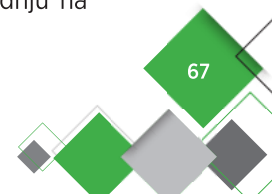
Elementi	Prosečan iznos (RSD po ha)	Struktura troškova (%)
Izabrani troškovi	71.090,33	78,86%
Troškovi zakupa zemljišta ¹	21.402,82	23,74%
Troškovi goriva	12.701,44	14,09%
Troškovi semena	12.296,16	13,64%
Troškovi đubriva	17.489,39	19,40%
Troškovi sistema za navodnjavanje	0,00	0,00%
Troškovi usluga tuđe mehanizacije	3.636,75	4,03%
Troškovi angažovanja tuđe radne snage	1.728,72	1,92%
Troškovi osiguranja useva	495,71	0,55%
Troškovi poreza	1.339,33	1,49%
Ostali troškovi	19.052,42	21,14%
Ukupni troškovi	90.142,75	100,00%

¹Troškovi zakupa izraženi po ha ukupno korišćene poljoprivredne površine, a ne cena zakupa 1 ha poljoprivrednog zemljišta.

Izvor: Obračun autora

Tabela 4. Visina i struktura troškova poljoprivredne proizvodnje ratarskih gazdinstava u regionu Vojvodine

Razloge za ovako visoko učešće navedenih troškova u ukupnim troškovima poljoprivredne proizvodnje ratarskih gazdinstava u regionu Vojvodine treba tražiti u činjenici da izabrane troškove uglavnom čine troškovi ratarske proizvodnje. Pri tome je i visina izabranih troškova izražena po hektaru ukupno korišćenje poljoprivredne površine znatno viša kod ratarskih gazdinstava u regionu Vojvodine (71.090,33 dinara) u odnosu na mešovita gazdinstva u regionu Južne i istočne Srbije (64.275,68 dinara) što ukazuje na intenzivniju poljoprivrednu proizvodnju na ratarskim gazdinstvima u regionu Vojvodine.



Kada su u pitanju ostali troškovi treba imati na umu da njih u najvećoj meri čine fiksni troškovi (amortizacija i drugi fiksni troškovi). S tim u vezi, za fiksne troškove važi dobro poznata zakonitost da se njihov ukupan iznos na nivou gazdinstva ne menja sa promenom nivoa proizvodnje ili stepena iskorišćavanja kapaciteta, tj. njihov ukupan iznos ostaje isti bez obzira na količinu proizvedenih proizvoda ili izvršenih usluga (Gogić, 2009). Samim tim je kod mešovitih gazdinstava, kakva su karakteristična za region Južne i istočne Srbije, a koja su u proseku manja i imaju manje intenzivnu poljoprivrednu proizvodnju u odnosu na ratarska gazdinstva, njihov iznos po ha ukupno korišćene poljoprivredne površine veći. Sasvim je jasno da ratarska gazdinstva u regionu Vojvodine koriste brojne prednosti koje potiču upravo od njihove veličine (efekti ekonomije obima).

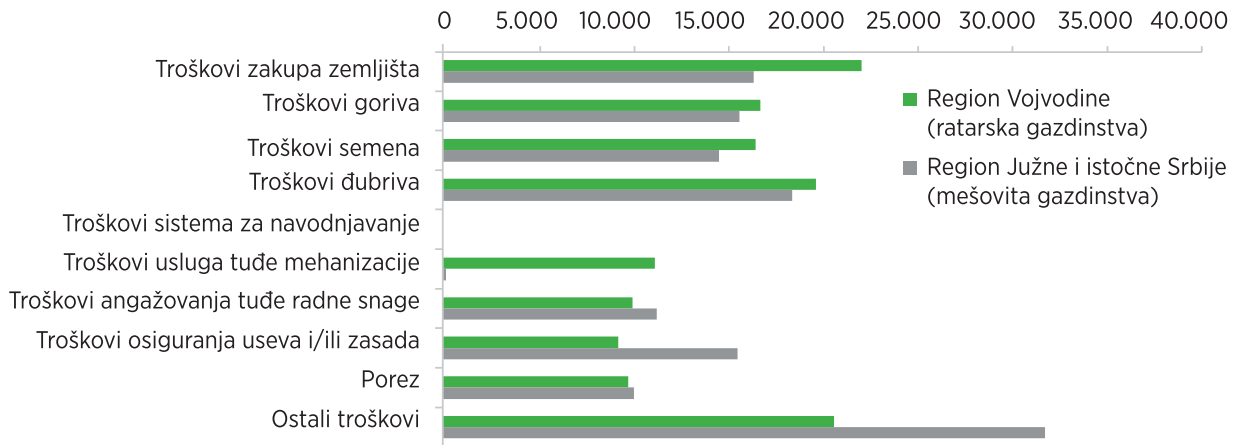
Elementi	Prosečan iznos (RSD po ha)	Struktura troškova (%)
Izabrani troškovi	64.275,68	78,86%
Troškovi zakupa zemljišta*	12.158,74	11,98%
Troškovi goriva	10.934,64	10,78%
Troškovi semena	9.154,35	9,02%
Troškovi đubriva	15.453,94	15,23%
Troškovi sistema za navodnjavanje	0,00	0,00%
Troškovi usluga tuđe mehanizacije	210,28	0,21%
Troškovi angažovanja tuđe radne snage	3.786,75	3,73%
Troškovi osiguranja useva	10.739,85	10,58%
Troškovi poreza	1.837,14	1,81%
Ostali troškovi	37.201,50	36,66%
Ukupni troškovi	101.477,18	100,00%

* Troškovi zakupa izraženi po ha ukupno korišćene poljoprivredne površine, a ne cena zakupa 1 ha poljoprivrednog zemljišta.

Izvor: Obračun autora

Tabela 5. Visina i struktura troškova poljoprivredne proizvodnje mešovitih gazdinstava u regionu Južne i istočne Srbije

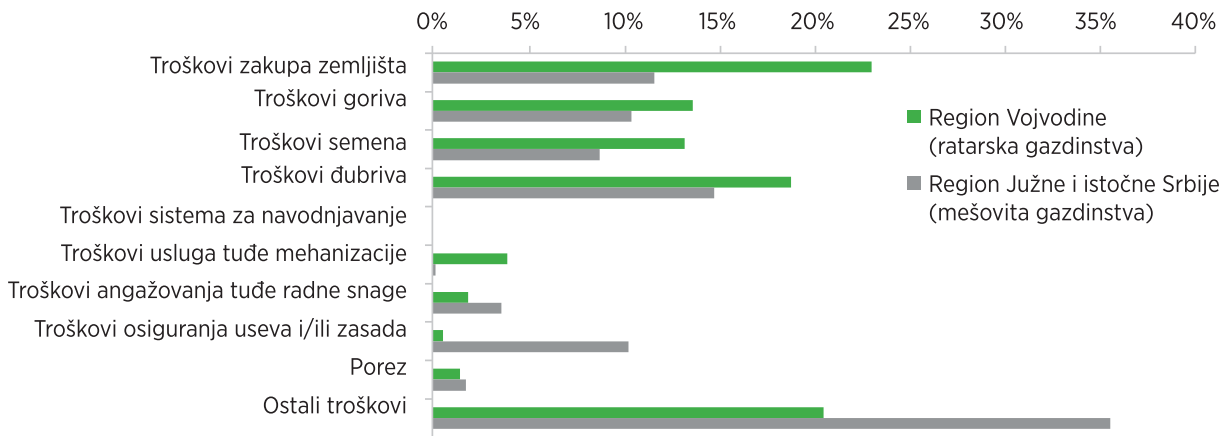
Razlika u visini (Grafikon 9) i strukturi (Grafikon 10) troškova poljoprivredne proizvodnje u istraživanom području najbolje se vidi na grafikonima u nastavku.



Izvor: Obračun autora.

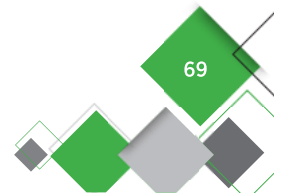
Grafikon 9. Uporedni pregled visine troškova poljoprivredne proizvodnje po ha ukupno korišćene poljoprivredne površine odabranih tipova poljoprivrednih gazdinstava u istraživanom području

Razlika u visini i strukturi troškova poljoprivredne proizvodnje naročito je izražena kod troškova zakupa zemljišta. Visoko učešće troškova zakupa zemljišta u ukupnim troškovima poljoprivredne proizvodnje na ratarskim gazdinstvima u regionu Vojvodine ne iznenađuje naročito ako se imaju u vidu visoke cene zakupa poljoprivrednog zemljišta u navedenom regionu (Munčan et al, 2014) koje su znatno veće u odnosu na region Južne i istočne Srbije.

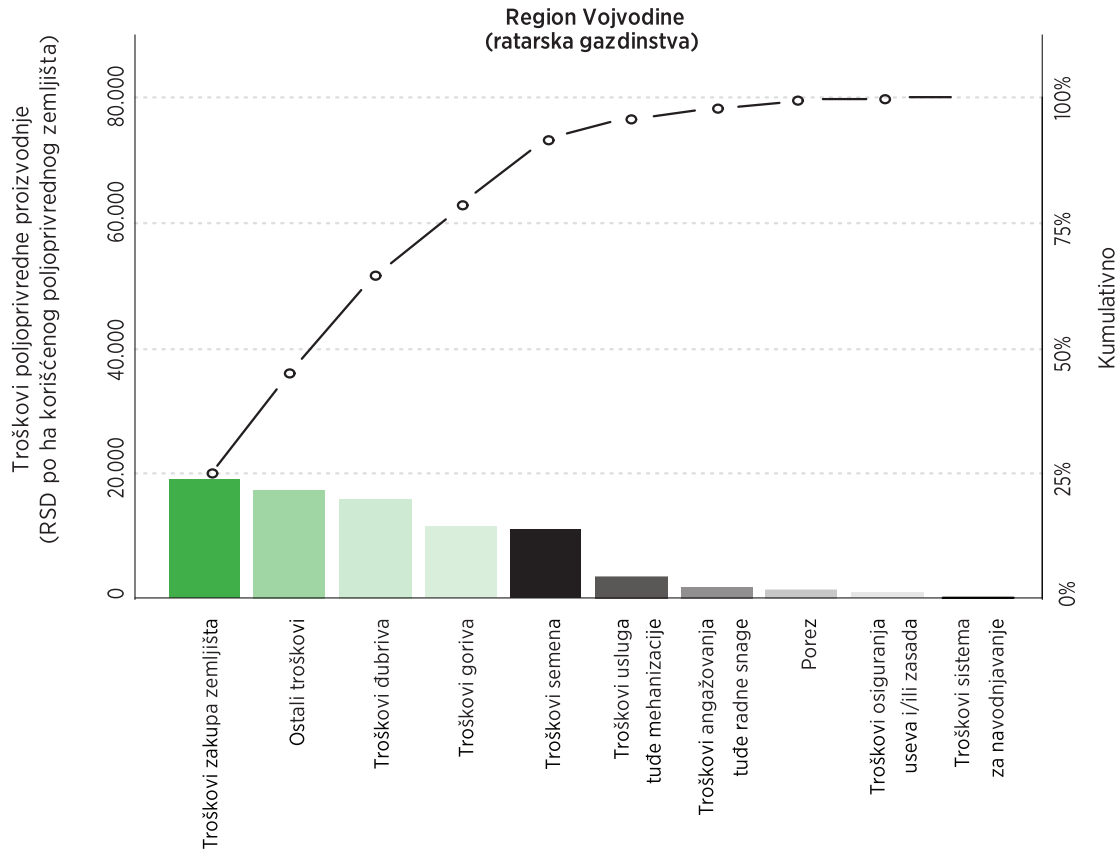


Izvor: Obračun autora.

Grafikon 10. Uporedni pregled visine troškova poljoprivredne proizvodnje po ha ukupno korišćene poljoprivredne površine odabranih tipova poljoprivrednih gazdinstava u istraživanom području



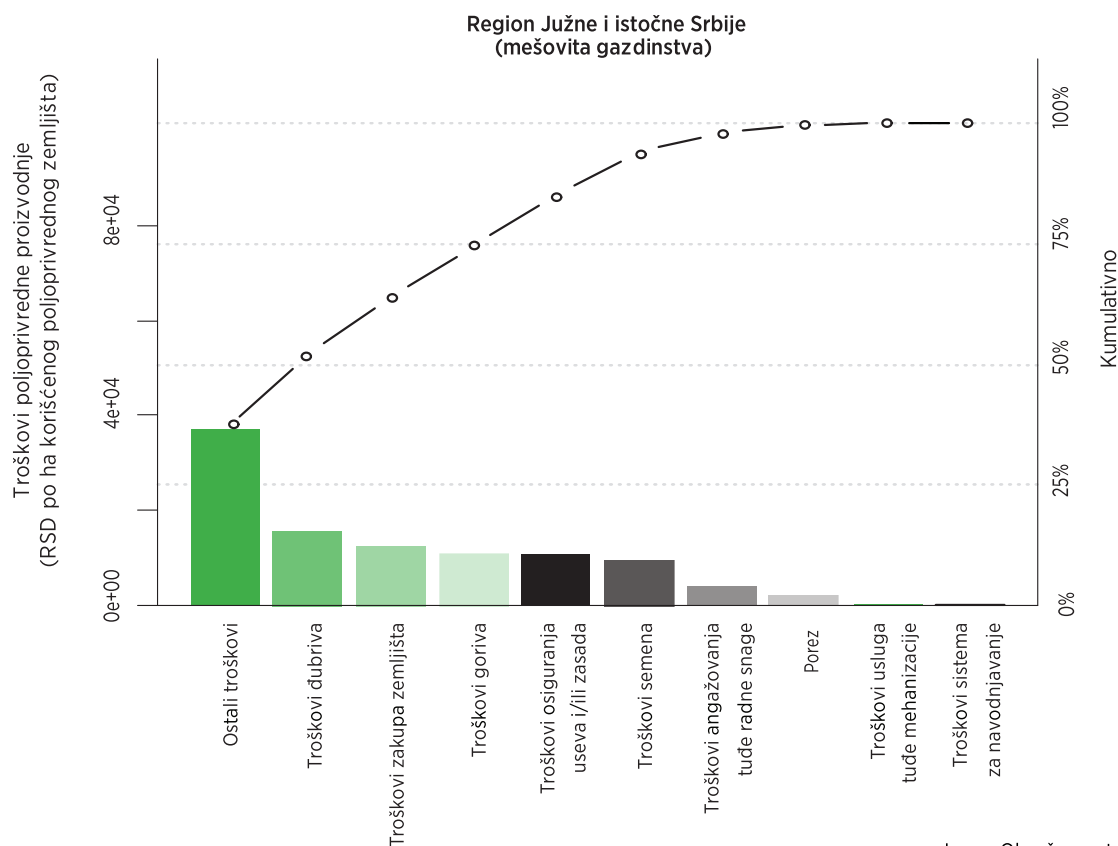
Pored toga u nastavku dajemo i grafički prikaz značaja prethodno predstavljenih izabranih troškova poljoprivredne proizvodnje i to kako za ratarska gazdinstava u regionu Vojvodine (Grafikon 11) tako i za mešovita gazdinstva u regionu Južne i istočne Srbije (Grafikon 12). Podaci su prikazani u apsolutnim iznosima po ha ukupno korišćene poljoprivredne površine i kao kumulativni udeo u ukupnim troškovima poljoprivredne proizvodnje navedenih tipova poljoprivrednih gazdinstava.



Izvor: Obračun autora.

Grafikon 11. Značaj izabranih troškova poljoprivredne proizvodnje ratarskih gazdinstava u regionu Vojvodine

Nema sumnje da su od izabranih troškova poljoprivredne proizvodnje, bez obzira na region i tip poljoprivredne proizvodnje, troškovi materijala i energije pored troškova zakupa zemljišta dominantni u strukturi troškova. Međutim, ovako visoko učešće navedenih troškova u strukturi troškova poljoprivredne proizvodnje zahteva dodatne analize koje bi trebalo da pokažu da li je ovako visoko učešće opravdano ili je možda posledica visokih cena i/ili neefikasnog trošenja materijala i energije u poljoprivrednoj proizvodnji na poljoprivrednim gazdinstvima.

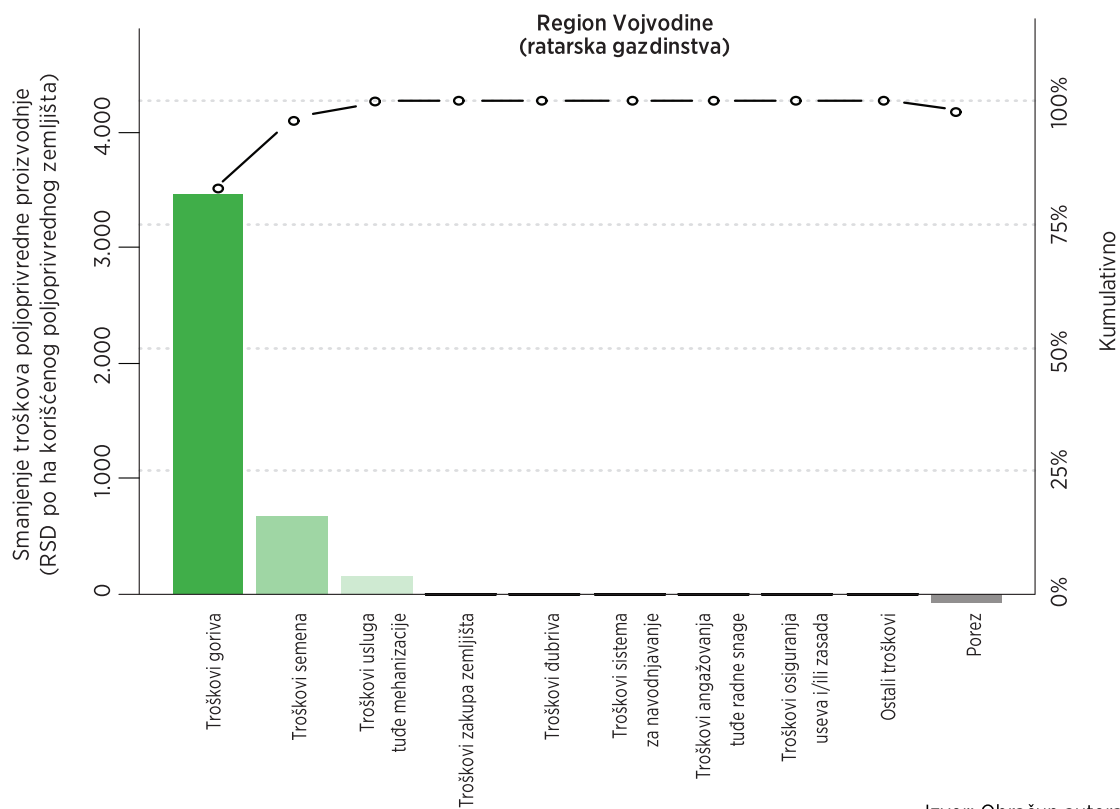


Grafikon 12. Značaj izabranih troškova poljoprivredne proizvodnje mešovitih gazdinstava u regionu Južne i istočne Srbije

Ovde ćemo se podsetiti na ranije predstavljene rezultate o efektima sprovođenja komasacije na troškove poljoprivredne proizvodnje koji su detektovani sa statističkom značajnošću. Navedeni rezultati se odnose na smanjenje troškova goriva, i to između 26 i 27%, smanjenje troškova semena (između 5 i 6%) i smanjenje troškova angažovanja mehanizacije (između 3,9 i 4,38%) dok je na strani uvećanja troškova, kao statistički značajno, identifikovano povećanje poreza, i to između 5 i 5,6%.

Polazeći od navedenih nalaza, kao i od ovde datih prosečnih iznosa pojedinačnih troškova poljoprivredne proizvodnje po ha i njihovog učešća u strukturi ukupnih troškova, u narednom koraku je procenjen mogući efekat komasacije na izabrane troškove poljoprivredne proizvodnje i to za ratarska gazdinstva u regionu Vojvodine (Grafikon 13) i mešovita gazdinstva u regionu Južne i istočne Srbije (Grafikon 14).

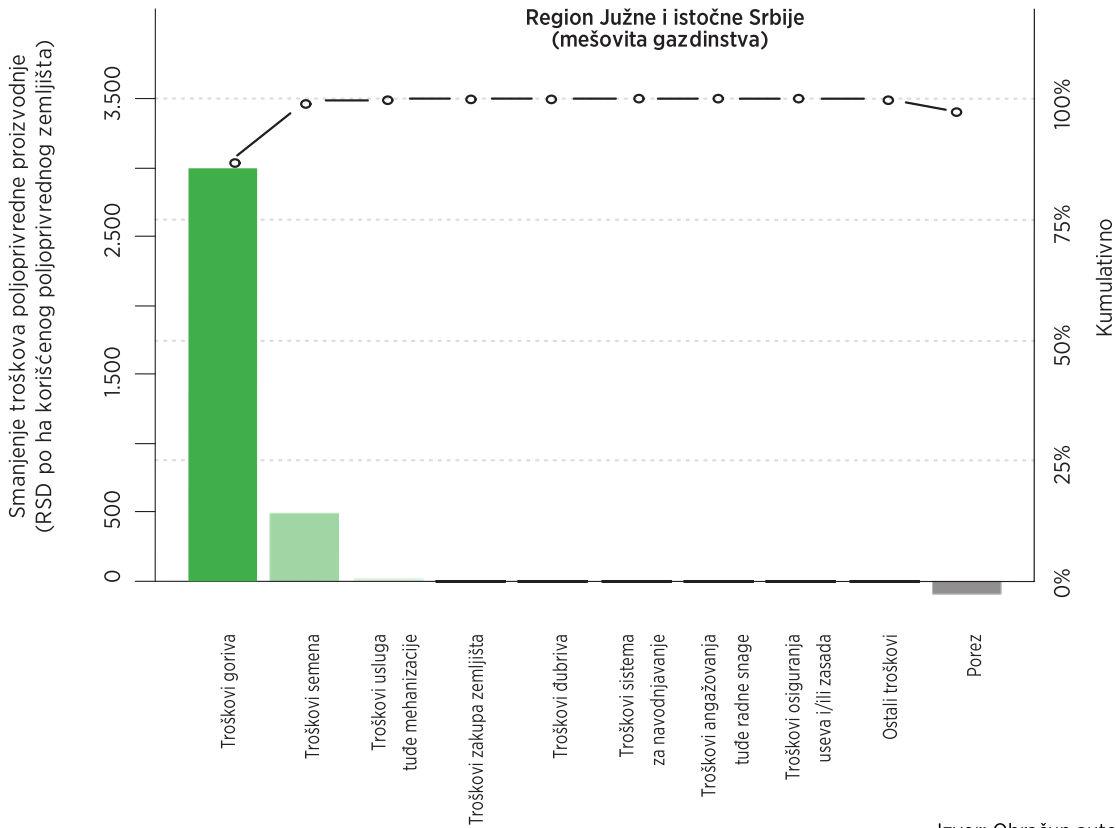




Izvor: Obračun autora.

Grafikon 13. Mogući iznos smanjenja izabranih troškova poljoprivredne proizvodnje ratarskih gazdinstava u regionu Vojvodine kao posledica komasacije

Navedeni podaci pokazuju da potencijalni ekonomski efekat komasacije po ha korišćenog poljoprivrednog zemljišta, predstavljen mogućim iznosom smanjenja izabranih troškova poljoprivredne proizvodnje, iznosi 4.197,98 dinara za ratarska gazdinstva u regionu Vojvodine i 3.404,25 dinara za mešovita gazdinstva u regionu Južne i istočne Srbije.



Izvor: Obračun autora.

Grafikon 14. Mogući iznos smanjenja izabranih troškova poljoprivredne proizvodnje mešovitih gazdinstava u regionu Južne i istočne Srbije kao posledica komasacije

Posmatrano prema ukupnim troškovima poljoprivredne proizvodnje, ove uštede iznose 4,66% za ratarska gazdinstva u regionu Vojvodine i 3,35% za mešovita gazdinstva u regionu Južne i istočne Srbije. Napominjemo da su prikazane uštede pre svega rezultat grupisanja poljoprivrednih poseda i uspostavljanja nove mreže atarskih puteva.

Da bismo ocenili efekte krčenja, kao jednog od najznačajnijih zahvata tokom sprovođenja komasacija u centralnoj Srbiji, u nastavku smo procenili potencijalne ekonomske efekte na raskrčenom zemljištu na primeru mešovitih gazdinstava u regionu Južne i istočne Srbije.

Ekonomski pokazatelji	region Južne i istočne Srbije (mešovita gazdinstva)
Prihod vlasnika od davanja raskrčenog zemljišta u zakup	
Prosečan godišnji iznos	17.473,97
Diskontovani novčani tok (5 godina)*	75.653,13 RSD
Diskontovani novčani tok (10 godina)*	134.929,33 RSD
Diskontovani novčani tok (15 godina)*	181.373,79 RSD
Profit od zasnivanja proizvodnje na sopstvenom raskrčenom zemljištu**	
Prosečan godišnji iznos	64.940,09
Diskontovani novčani tok (5 godina)*	281.156,63 RSD
Diskontovani novčani tok (10 godina)*	501.450,20 RSD
Diskontovani novčani tok (15 godina)*	674.055,98 RSD
Prihod države od poreza i akciza***	
Prosečan godišnji iznos	11.310,37
Diskontovani novčani tok (5 godina)*	48.967,99 RSD
Diskontovani novčani tok (10 godina)*	87.335,69 RSD
Diskontovani novčani tok (15 godina)*	117.397,78 RSD

* Diskontna stopa korišćena u obračunima iznosi 5,00%.

** U obračun profita nisu uključeni oportunitetni troškovi proizvodnih resursa u vlasništvu porodičnih gazdinstava (kao što su npr. oportunitetni troškovi poljoprivrednog zemljišta).

*** Prihod države od poreza i akciza (PDV na seme, mineralno đubrivo itd) koji će se koristiti za zasnivanje poljoprivredne proizvodnje na raskrčenom zemljištu).

Napomena: Ekonomski efekti pod pretpostavkom da će na raskrčenom zemljištu struktura proizvodnje biti u skladu sa strukturom proizvodnje karakterističnom za dati region i tip gazdinstva.

Izvor: Obračun autora

Tabela 6. Potencijalni ekonomski efekti na raskrčenom zemljištu (RSD po ha)

Podaci pokazuju da su potencijalni prihodi vlasnika po osnovu davanja iskrčenog zemljišta u zakup za poljoprivrednu proizvodnju u regionu Južne i istočne Srbije oko 17.500 dinara po ha. Navedeni iznos ne uključuje potencijalno povećanje prihoda vlasnika iskrčenog zemljišta do koga bi moglo doći ukoliko bi se on sam bavio poljoprivrednom proizvodnjom na iskrčenom zemljištu, već predstavlja direktnu korist od pretvaranja zaraslog zemljišta u iskrčeno, koja može generisati prihod davanjem navedenog zemljišta u zakup ili eventualno dodatno uvećati ako vlasnik zemljišta isto i obrađuje.

Prihodi države od poreza i akciza su procenjeni polazeći od pretpostavke da će na raskrčenom zemljištu struktura proizvodnje biti u skladu sa strukturom proizvodnje karakterističnom za dati region i tip gazdinstva i to bez obzira da li se poljoprivrednom proizvodnjom na iskrčenom zemljištu bavi vlasnik zemljišta ili zakupac.

Procenjeni potencijalni prihodi države po ovom osnovu su oko 11.300 dinara po ha iskrčenog zemljišta na godišnjem nivou. Izraz država u ovom kontekstu obuhvata sve nivoe vlasti, dakle Republiku, autonomnu pokrajinu i lokalnu samoupravu. Pri tome treba imati u vidu da se efekti krčenja teško mogu osetiti odmah po sprovođenju komasacije, budući da je, u zavisnosti od načina korišćenja zemljišta, potrebno da prođe neko vreme da bi se ono i pripremlilo za poljoprivrednu proizvodnju.

6.3.1 Efekti komasacije na odluke domaćinstava i produktivnost

Većina ispitanika složila se da komasacija nije imala uticaja u promeni načina korišćenja zemljišta (86,5%). Ali ako ovaj podatak poredimo sa domaćinstvima iz kontrolne grupe gde svi ispitanici tvrde da u poslednje tri godine nije došlo do promena, možemo zaključiti da je komasacija ipak, značajno doprinela izmenama u korišćenju zemljišta. S obzirom na kratak vremenski period, nije utvrđeno da je komasacija imala statistički značajan efekata na odluke domaćinstava u pogledu unapređenja i proširenja proizvodnje. Jedini značajan efekat komasacije ogleda se u pogledu uvođenja i proširenja plastenika. Ipak, i taj efekat nije takav da mu se može pripisati suštinski značaj. Ispitanicima je nakon toga bilo postavljeno pitanje da li je pod uticajem komasacije bilo promena u površinama koje su pod voćnjacima, vinogradima, staklenicima, plastenicima, ribnjacima i šumama. Površine su uglavnom ostale iste – tačnije, vrlo mali broj ispitanika ističe da je došlo promena. Plastenik je podiglo 3,9% ispitanika, što je ujedno najveća promena, ali ona se isto desila i u kontrolnoj grupi (2,1%). Samo 3,9% domaćinstava koja su prošla komasaciju počelo je sa uzgojem novih kultura, a vrlo je slična situacija i u kontrolnoj grupi (4,3%). Slično tome, komasacija nije imala uticaja na specijalizaciji u uzgoju određenih kultura - 92,6% domaćinstava se nije specijalizovalo, a vrlo su slični podaci i u kontrolnoj grupi 95,1. Do specijalizacije u proizvodnji, kao posledice komasacije došlo je u 7,4% slučajeva, a 60% ispitanika navodi da je kukuruz jedan od proizvoda koji se sada češće proizvodi. U slučaju kontrolne grupe 50% ispitanika ističe suncokret kao proizvod kod kojeg je došlo do rastuće specijalizacije u proizvodnji, ali s obzirom na mali broj ispitanika koji odgovarao na ovo pitanja u kontrolnoj grupi, ovaj podatak nema veliki značaj.

S obzirom na kratak vremenski periodu i postajanje brojnih drugih efekata nije moguće sprovesti detaljniju analizu efekata komasacije na tehničku efikasnost, odnosno produktivnost domaćinstava.



7. UTICAJ KOMASACIJE NA ŽIVOTNI STANDARD I SOCIJALNE ASPEKTE ŽIVOTA KORISNIKA

7.1 Analitički okvir analize uticaja komasacije zemljišta na standard i socijalne aspekte života korisnika

Analiza uticaja komasacije zemljišta na standard i socijalne aspekte života korisnika obuhvatila je nekoliko važnih dimenzija koje ukazuju na životni standard, uslove života i odnose u domaćinstvima koja su učestvovala u procesu komasacije kao i odnose u neposrednoj lokalnoj zajednici:

- Ekonomsku participaciju i zaposlenost članova domaćinstva;
- Prihode i standard domaćinstva;
- Ostvarivanje prava na socijalno osiguranje;
- Odnose u domaćinstvu, uključujući i imovinske odnose, moć odlučivanja i podelu odgovornosti u obavljanju kućnih poslova i brizi o porodici;
- Odnose u lokalnoj zajednici.

Ispitivanje uticaja komasacije na navedene aspekte života domaćinstava koja su bila korisnici sprovedeno je prema dve komparativne ose:

- Vremenskoj – upoređujući stanje pre i nakon komasacije;
- „Eksperimentalnoj“ – upoređujući stanje u uzorku domaćinstava koja su učestvovala u procesu komasacije zemljišta sa stanjem u domaćinstvima koja nisu prošla kroz proces komasacije i koja se mogu smatrati „kontrolnom“ grupom; prva se smatraju osnovnim, a druga kontrolnim uzorkom.

Procene uticaja komasacije oslanjaju se na dve vrste indikatora: one koji su više objektivne prirode, odnosno kojima se mere činjenice u vezi sa stanjem u pogledu različitih aspekata (na primer, veličina zemljišta, status zaposlenosti i sl.) i one koje su više subjektivne prirode, a koje podrazumevaju procenu ispitanika o tome kako je komasacija uticala na neke aspekte života (na primer, da li je poboljšala ili ne odnose u selu i sl.).

Potrebno je imati u vidu jednu važnu napomenu kada se razmatraju nalazi istraživanja u ovom aspektu. Između domaćinstava koja su učestvovala u procesu komasacije i onih koja nisu bila uključena u takva proces i koja predstavljaju kontrolnu grupu domaćinstava postoje sistematske razlike u nizu aspekata: životnom standardu, imovinskim i porodičnim odnosima, podeli odgovornosti i sl. Ove razlike, međutim, ne mogu se pripisati efektima komasacije, bar ne na neposredan način i u svim navedenim aspektima gde su se razlike pokazale kao značajne. Najvećim delom ove razlike su posledica razlika u ekonomskoj strukturi i ekonomskim strategijama domaćinstava, jer su domaćinstva iz kontrolne grupe izrazitije poljoprivredna domaćinstva, više usmerena na poljoprivrednu proizvodnju, dok domaćinstva koja su učestvovala u procesu komasacije u odnosu na kontrolnu grupu beleže veću zaposlenost u nepoljoprivrednom sektoru, usled čega primarno mogu nastati razlike u životnom standardu

i uslovima života u domaćinstvu. Tokom prikazivanja nalaza naznačeno je kada su razlike između dve grupe domaćinstava statistički značajne.⁶⁰

7.2 Uticaj komasacije na ekonomske aktivnosti i zaposlenost članova domaćinstva

U ovom poglavlju pažnja nije usmerena na ekonomske efekte komasacije u smislu promena u proizvodnji, produktivnosti, zaposlenosti članova domaćinstva pod uticajem komasacije. Analiza je više usmerena na ekonomske strategije i socijalnu organizaciju ekonomskih aktivnosti u domaćinstvima, sa namerom da se ispituju efekti po šanse za zapošljavanje kao i na moguće promene u obrascima odlučivanja o različitim aspektima proizvodnje na gazdinstvu.

Kao što je već napomenuto u uvodu, domaćinstva koja su učestvovala u procesu komasacije se značajno razlikuju po ekonomskoj strukturi u odnosu na domaćinstva koja nisu učestvovala u procesu komasacije. Među njima petina su nepoljoprivredna domaćinstva, odnosno domaćinstva koja se uopšte ne angažuju u poljoprivrednoj proizvodnji, te komasacije ne može imati efekta na samo organizovanje ekonomije na gazdinstvu. Među ovim domaćinstvima manji udeo beleže mešovita domaćinstva, a veći udeo čista poljoprivredna domaćinstva (Tabela 7). Ipak, kada se posmatraju ekonomske strategije u celini, među domaćinstvima iz kontrolne grupe ukupno je više domaćinstava koja se bave poljoprivrednom aktivnošću kao osnovnom ili dodatnom – 91,7% prema 79,7%.

Tip domaćinstva	% u domaćinstvima	
	Koja su učestvovala u komasaciji	Koja nisu učestvovala u komasaciji
Nepoljoprivredno domaćinstvo	20,2	8,3
Mešovito domaćinstvo	46,3	64,6
Poljoprivredno domaćinstvo	33,4	27,1
Ukupno	100	100

Izvor: obračun autora na osnovu istraživanja SeConS-a.

Tabela 7. Tip domaćinstva prema ekonomskim strategijama

Među domaćinstvima koja se bave poljoprivredom, u kontrolnoj grupi veći udeo beleže ona koja imaju registrovano poljoprivredno gazdinstvo nego među domaćinstvima koja su učestvovala u procesu komasacije – 93,8% prema 83,4%.

60 Primenjeni su standardni testovi statističke značajnosti – Hi kvadrat test i test Kramerovog V.



U oba slučaja, i kod domaćinstava koja su prošla kroz proces komasacije, kao i onih koja nisu (bez statistički značajnih razlika) nosioci gazdinstva su pretežno muški članovi domaćinstva – u 80,5% slučajeva među domaćinstvima iz osnovnog i 86,5% među domaćinstvima iz kontrolnog uzorka.

Prema oceni ispitanika iz domaćinstava koja su učestvovala u procesu komasacije, komasacija nije uticala na promene u ekonomskim aktivnostima i zaposlenosti članova domaćinstva. Izuzetno je mali broj domaćinstava koji su prijavili da su pod uticajem komasacije započeli neku novu, nepoljoprivrednu aktivnost, poput prerade hrane, seoskog turizma i sl. (1 domaćinstvo), započeli novi individualni biznis koji je povezan sa poljoprivrednom proizvodnjom na gazdinstvu (1 domaćinstvo), povećali poljoprivrednu proizvodnju kao dodatnu aktivnost, bez napuštanja osnovnog posla van poljoprivrede (2 domaćinstva), napustili zaposlenje van poljoprivrede kako bi se više posvetili poljoprivrednoj proizvodnji (2 domaćinstva).

Kada je u pitanju socijalna organizacija ekonomskih aktivnosti na gazdinstvu, istraživanje je pokazalo da je odlučivanje o poljoprivrednoj proizvodnji izrazito centralizovano. Nosioc gazdinstva donosi sve odluke u vezi sa poljoprivrednom proizvodnjom u većini slučajeva, kako u domaćinstvima iz osnovnog tako i u domaćinstvima iz kontrolnog uzorka (Tabela 8). U manje od petine domaćinstava u oba uzorka prisutna je izvesna decentralizacija odlučivanja o poljoprivrednoj proizvodnji, u okviru koje članovi gazdinstva imaju relativno autonomnu moć odlučivanja, odnosno jasno definisane odgovornosti. U veoma malom procentu prisutan je i model u kome uz glavnu moć odlučivanja nosioca gazdinstva, ostali članovi imaju odgovornosti u nekim manjim sferama proizvodnje. Gotovo da je identično stanje i kada je u pitanju odlučivanje o tehnologiji proizvodnje.

Ko odlučuje	O poljoprivrednoj proizvodnji		O tehnologiji proizvodnje	
	Domaćinstva koja su prošla komasaciju	Domaćinstva iz kontrolnog uzorka	Domaćinstva koja su prošla komasaciju	Domaćinstva iz kontrolnog uzorka
Nosilac gazdinstva donosi sve odluke	55,9	71,9	58,7	78,1
Jedna osoba donosi sve odluke ali to nije formalni nosilac gazdinstva	8,4	5,2	7,0	4,2
Nosilac gazdinstva donosi glavne odluke ali i drugi članovi imaju neke manje oblasti proizvodnje o kojima sami odlučuju	6,6	8,3	4,2	3,1
Postoji jasna podela ko o čemu odlučuje, niko nema glavnu reč već su različiti članovi zaduženi za različite oblike proizvodnje	18,2	3,1	17,5	3,1
Ostalo	10,8	11,5	12,6	11,5
Ukupno	100	100	100	100

Izvor: obračun autora na osnovu istraživanja SeConS-a.

Tabela 8. Učešće u odlučivanju o poljoprivrednoj proizvodnji i tehnologiji proizvodnje u domaćinstvima osnovnog i kontrolnog uzorka

Kada je u pitanju učešće žena u odlučivanju o poljoprivrednoj proizvodnji, u koja su učestvovala u procesu komasacije u 34,5% slučajeva žene uopšte ne učestvuju u poljoprivrednim aktivnostima, pa o njima ni ne odlučuju. U 39,1% slučajeva one učestvuju u poljoprivrednim poslovima samo kao pomažuća radna snaga na gazdinstvu, a u 26,3% slučajeva one upravljaju i odlučuju o nekim aktivnostima. Međutim, na upit o tome koje su to aktivnosti, dobijeni su odgovori koji ukazuju na tradicionalnu ulogu žene u poljoprivredi, pa tako žene najčešće odlučuju o bašti i okućnici, cveću. Uključenost žena u odlučivanje je na jednako niskom nivou kada je u pitanju i odlučivanje o tehnologiji proizvodnje. Među domaćinstvima iz kontrolnog uzorka centralizacija odlučivanja je još izraženija, a tek u 7,3% slučajeva žene upravljaju ili odlučuju o nekim ekonomskim aktivnostima (najčešće o bašti i preradi povrća).

Kada je u pitanju radna snaga na gazdinstvu, važno je primetiti da je među pojedinim domaćinstvima koja su učestvovala u procesu komasacije povećano angažovanje radne snage, pa 9,8% domaćinstava sada zapošljava više radne snage nego pre komasacije.

7.3 Uticaj komasacije na prihode i ekonomski položaj domaćinstva

Jedan od aspekata istraživanja odnosio se na promene u strukturi i nivou prihoda u domaćinstvima i uticaj komasacije na te promene. Takođe, ispitani su i efekti na ekonomski položaj, odnosno životni standard domaćinstva. Potrebno je napomenuti da životni standard i nivoe različitih prihoda nije bilo moguće ispitivati veoma detaljno pa su predočeni nalazi proistekli iz nastojanja da se izmeri prisustvo i osnovni pravac efekata komasacije na prihode i životni standard, dok su nivoui promene mereni opisno.

7.3.1 Promene u strukturi prihoda

Zarada od prodaje poljoprivrednih proizvoda predstavljala je najčešći приход u domaćinstvima koja su učestvovala u procesu komasacije, kao i domaćinstava iz kontrolnog uzorka. U toku referentnog perioda⁶¹ došlo je do opadanja udela prihoda od prodaje poljoprivrednih proizvoda u ukupnoj strukturi prihoda, s tim da je u kontrolnoj grupi domaćinstava to i dalje ostao najčešće zastupljen izvor prihoda. U grupi domaćinstava koja su učestvovala u procesu komasacije, najčešći izvor prihoda postala je penzija. Razlike između dve grupe domaćinstava ogledaju se i u učestalosti državnih subvencija za poljoprivredu, i ovaj podatak još jednom potvrđuje da su domaćinstava iz kontrolne grupe izrazitije oslonjena na poljoprivrednu proizvodnju.

61 Za domaćinstva koja su učestvovala u procesu komasacije to su period pre i nakon komasacije, a za domaćinstva iz kontrolne grupe to je period tri godine pre istraživanja i u vreme istraživanje.



Vrsta prihoda	% domaćinstava koji je ostvarivao date prihode			
	Domaćinstva koja su učestvovala u procesu komasacije		Domaćinstva koja nisu učestvovala u procesu komasacije	
	Pre komasacije	Nakon komasacije	Tri godine pre istraživanja	U vreme istraživanja
Zarada od prodaje poljoprivrednih proizvoda proizvedenih na gazdinstvu	39,4	32,5	32,8	28,3
Zarada iz redovnog formalnog radnog odnosa	14,7	12,9	15,8	13,5
Zaposlenost neformalna izvan gazdinstva	3,2	3,9	5,6	7,2
Državne subvencije za poljoprivredu	9,1	9,0	22,0	21,1
Davanje u zakup zemljišta	2,5	3,2	1,7	2,2
Izdavanje druge imovine (kuće, mašina, itd.)	0,2	0,2	4,0	8,1
Penzija	27,6	34,3	16,4	16,1
Socijalna novčana pomoć	0,4	0,2	-	-
Prihodi od kamate, dividende	0,2	0,2	-	-
Studentska stipendija	-	0,2	-	-
Finansijska pomoć od rodbine ili prijatelja iz inostranstva	1,8	2,1	-	3,1
Finansijska pomoć od rodbine ili prijatelja iz Srbije	0,9	1,3	1,7	0,4
Ukupno	100	100	100	100

Izvor: obračun autora na osnovu istraživanja SeConS-a.

Tabela 9. Struktura prihoda domaćinstava iz osnovnog i kontrolnog uzorka u dva perioda poređenja

Dok prethodni podatak govori o tome koliko su učestali prihodi iz pojedinih izvora u ukupnoj strukturi prihoda domaćinstava datog tipa, drugi podatak govori o tome koliko učešće u ukupnim prihodima domaćinstva čine prihodi od poljoprivrede. Kod domaćinstava koja nisu prošla komasaciju prihodi od poljoprivrede beleže veći udeo u ukupnim prihodima domaćinstva nego kod domaćinstava koja su učestvovala u procesu komasacije zemljišta. U proseku, prihodi od poljoprivrede čine više od polovine ukupnog prihoda (54,2%) domaćinstava koja nisu prošla kroz komasaciju, dok kod domaćinstava koja su učestvovala u procesu komasacije beleže u proseku udeo od 45,9% u ukupnom prihodu domaćinstva.

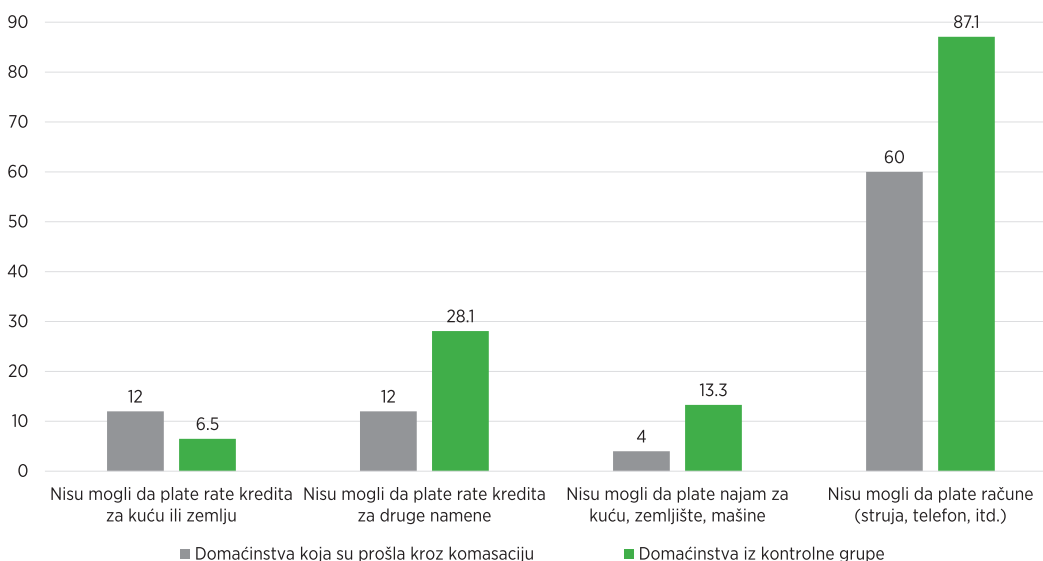
Ispitanici iz domaćinstava koja su učestvovala u procesu komasacije zamoljeni su da procene koliko su se procentualno uvećali prihodi u domaćinstvu pod uticajem komasacije i ukoliko su se prihodi uvećali da navedu

o kojim prihodima je reč. Prema iskazima ispitanika, prihodi su uvećani pod uticajem komasacije samo u 4% slučajeva i to su sve prihodi od prodaje poljoprivrednih proizvoda. Ispitanici su zamoljeni i da navedu razloge zbog kojih misle da je prihod uvećan. Statistička analiza zbog malog broja slučajeva nije moguća, ali se može zapaziti da su navedeni sledeći razlozi: zemljišne parcele su bliže, smanjen je utrošak goriva i vremena dolaska, usevi se gaje na većoj površini i veći je prinos, veća je potražnja za proizvodnima koje proizvode.

Istovremeno, ispitanici iz 6% domaćinstava tvrdili su da su ukupni prihodi domaćinstva umanjeni, i u svim slučajevima u pitanju je umanjeno koje je posledica smanjenih prihoda od prodaje poljoprivrednih proizvoda. Međutim, ovo umanjeno nisu doveli u vezu sa procesom ili efektima komasacije.

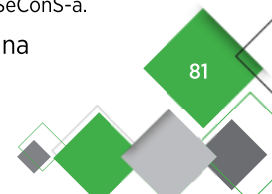
7.3.2 Životni standard domaćinstava

Finansijska situacija u domaćinstvu, kao i ekonomski položaj, odnosno životni standard, razlikuju se značajno između dva uzorka, s tim da su domaćinstva koja su učestvovala u procesu komasacije u povoljnijem položaju od domaćinstava iz kontrolne grupe. Među domaćinstvima iz prve grupe, tokom poslednjih 12 meseci 10,2% domaćinstava je iskusilo finansijske teškoće zbog kojih je kasnilo sa plaćanjem računa, namirivanjem dugova, dok je u kontrolnoj grupi takvih domaćinstava bilo više od trećine (34,4%). Kada se pažljivije pogleda struktura vrste dugovanja u vezi sa kojima se javila teškoća plaćanja, primećuje se da je u svim kategorijama veći udeo domaćinstava iz kontrolne grupe koja su se suočila sa teškoćom, osim u slučaju kredita za kuću ili zemljište.



Izvor: obračun autora na osnovu istraživanja SeConS-a.

Grafikon 15. Udeo domaćinstava koja su se suočila sa teškoćama u namirivanju dugova, plaćanju računa



Pokrivanje neophodnih izdataka	% domaćinstava	
	Koja su učestvovala u procesu komasacije	Koja nisu učestvovala u procesu komasacije
Veoma teško	10,5	25,0
Teško	22,0	14,6
Uz teškoće	47,4	49,0
Prilično lako	11,8	7,3
Lako	7,3	4,2
Veoma lako	1,0	0
Ukupno	100	100

Izvor: obračun autora na osnovu istraživanja SeConS-a.

Tabela 10. Procena mogućnosti da domaćinstvo na osnovu postojećih prihoda pokriva neophodne izdatke

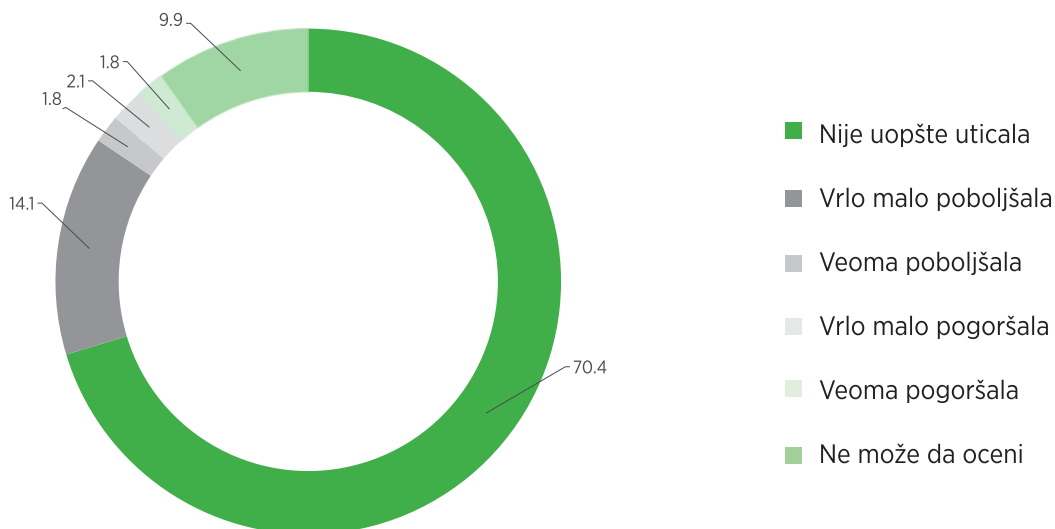
Ispitanici su zamoljeni i da procene ukupnu ekonomsku situaciju svog domaćinstva u odnosu na referentni period. Za većinu domaćinstava koja su učestvovala u procesu komasacije (75%) ekonomska situacija je ista, a nešto je veći udeo onih koji ocenjuju da je situacija lošija (13,6%) nego onih koji ocenjuju da je situacija bolja (11,5%). U kontrolnoj grupi procene su značajno drugačije, odnosno 40,7% tvrdi da je situacija lošija, 42,7% da je ista, a za 16,7% je bolja.

Ekonomska situacija	% domaćinstava	
	Koja su učestvovala u procesu komasacije	Koja nisu učestvovala u procesu komasacije
Mnogo lošija	4,9	29,2
Malo lošija	8,7	11,5
Ista	75,0	42,7
Malo bolja	9,4	14,6
Mnogo bolja	2,1	2,1
Ukupno	100	100

Izvor: obračun autora na osnovu istraživanja SeConS-a.

Tabela 11. Ekonomska situacija domaćinstva u odnosu na period pre komasacije za domaćinstva koja su prošla kroz proces komasacije, odnosno u odnosu na period pre tri godine za kontrolnu grupu

Ispitanici su zamoljeni da procene u kojoj meri je proces komasacije uticao na promene u ekonomskom položaju domaćinstva i kao što se može zapaziti iz podataka koje predočava Grafikon 16, za većinu ispitanika komasacija nije imala uticaja na promene u ekonomskom položaju domaćinstva, za 14% ona je imala blagi pozitivan efekat, za 1,8% imala je znatan pozitivan efekat, za 2,1% imala je blagi negativan efekat dok je za 1,8% imala jak negativni efekat (Grafikon 16).



Izvor: obračun autora na osnovu istraživanja SeConS-a.

Grafikon 16. Kako je komasacija uticala na finansijsku situaciju u Vašem domaćinstvu?

Kada se analiziraju razlozi kojima se duguje poboljšanje ekonomskog položaja domaćinstava nakon sprovedene komasacije, primećuje se da su najčešći razlozi povezani sa većom blizinom zemljišta i smanjenjem troškova na gorivo, ukрупnjenim zemljišnim parcelama i boljim kvalitetom zemljišta, kao i sa boljom i jednostavnijom organizacijom proizvodnje koja je time omogućena.



Razlog	% domaćinstava koja su učestvovala u procesu komasacije
Više radnog angažmana članova domaćinstva	8,7
Ukupnjeno i bolje zemljište	13,0
Bliže zemljište, manja potrošnja goriva	52,2
Bolja organizacija, jednostavnija	10,9
Veća potražnja, bolji prinosi	2,2
Smanjenje troškova obrade/amortizacije	2,2
Dobijanje pomoći u novcu iz inostranstva	4,3
Ostalo	6,5
Ukupno	100

Izvor: obračun autora na osnovu istraživanja SeConS-a.

Tabela 12. Razlozi za poboljšanje ekonomskog položaja domaćinstva nakon komasacije

Sa druge strane, kao najčešći razlozi za negativne efekte komasacije na ekonomski položaj domaćinstava navodi se da je dobijeno udaljeno i loše zemljište, neuređeno i zemljište lošeg kvaliteta.

Razlog	% domaćinstava koja su prošla kroz proces komasacije
Poskupljenje goriva, struje, namirnica	14,3
Dobijeno udaljeno i loše zemljište	47,6
Njive nisu uređene, lošeg su kvaliteta	28,6
Neredovna, mala primanja	4,8
Ostalo	4,8
Ukupno	100

Izvor: obračun autora na osnovu istraživanja SeConS-a.

Tabela 13. Razlozi za pogoršanje ekonomskog položaja domaćinstva nakon komasacije



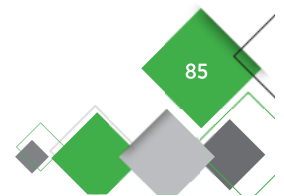
7.4 Uticaj komasacije na ostvarivanje prava po osnovu rada

Nalazi istraživanja ne ukazuju na bilo kakve uticaje komasacije na ostvarivanje socijalnih prava na osnovu rada, odnosno uplaćivanje socijalnih doprinosa – zdravstvenog i penzijsko-invalidskog osiguranja. Postoji izvesna razlika u pokrivenosti članova domaćinstva iz dva uzorka zdravstvenim osiguranjem, ali ona nije statistički značajna. U domaćinstvima koja su učestvovala u procesu komasacije, u 94,1% slučajeva svi članovi domaćinstva imaju obezbeđeno zdravstveno osiguranje, dok je takvih domaćinstava u kontrolnom uzorku 89,6%. S obzirom na mali broj slučajeva koji su naveli da nisu svi članovi domaćinstva pokriveni zdravstvenim osiguranjem, nije moguće sprovesti kvantitativnu analizu, ali se može navesti da se pominju različiti razlozi, poput toga da je skupo plaćati ovo osiguranje, da ne žele, da svakako moraju da plaćaju pregled i lekove pa ne znaju čemu bi služilo, da ne mogu da isplate dugove socijalnog osiguranja i sl. Prema iskazima ispitanika iz domaćinstava koja su učestvovala u procesu komasacije, ona nije imala nikakvog uticaja na ostvarivanje prava na zdravstveno osiguranje u 100% slučajeva.

Penzijsko-invalidskim osiguranjem su pokriveni svi članovi domaćinstva koji su uključeni u poljoprivrednu proizvodnju na gazdinstvu u 79,7% slučajeva među domaćinstvima koja su učestvovala u procesu komasacije i u 77,1% slučajeva među domaćinstvima iz kontrolne grupe. Razlike u razlozima zbog kojih se ne uplaćuje PIO za članove koji su angažovani u radu na gazdinstvu među domaćinstvima iz dve grupe koja su iskazala da nemaju obezbeđeno PIO za sve članove, nisu statistički značajne. Kao razlozi se pominju nedostatak novca, nezaposlenost i sl. i u ovom slučaju, ispitanici iz domaćinstava koja su prošla kroz proces komasacije ističu da ona nije ni na koji način uticala na uplaćivanje penzijsko invalidskog osiguranja u 100% slučajeva.

7.5 Uticaj komasacije na odnose u domaćinstvu

Ispitanici žive najčešće u domaćinstvima male i srednje veličine (2-5 članova) u oba uzorka. Razlike u strukturi domaćinstava iz dva uzorka, uprkos nešto većem učešću samačkih domaćinstava u grupi onih koji su bili korisnici komasacije zemljišta nije statistički značajna. U narednim odeljcima procenjeni su efekti komasacije na različite aspekte domaćinstava: imovinske odnose, odlučivanje o kućnom budžetu kojim se mere zapravo odnosi moći i raspodeli kućnih obaveza.



Razlog	% u domaćinstvima	
	Koja su učestvovala u procesu komasacije	Koja nisu učestvovala u procesu komasacije
Samačka domaćinstva	17,6	7,3
Mala (2 člana)	32,5	30,2
Srednja (3-5 članova)	39,5	49,0
Velika (6 i više članova)	10,4	13,5
Ukupno	100	100

Izvor: obračun autora na osnovu istraživanja SeConS-a.

Tabela 14. Tip domaćinstva prema veličini

7.5.1 Uticaj komasacije na imovinske odnose u domaćinstvu

Nalazi o strukturi vlasništva nad zemljištem pre komasacije, neposredno nakon komasacije (30 dana) i u vreme istraživanja ukazuju da je ona imala blage pozitivne efekte na vlasnički status žena, ali da ti efekti nisu bili održivi. Kao što pokazuje Tabela 15, udeo zemljišta u vlasništvu ili suvlasništvu žena u ukupnom zemljištu domaćinstava iz uzorka je povećan neposredno nakon komasacije. Pre komasacije ukupna površina zemljišta domaćinstava iz osnovnog uzorka iznosila je 1.651,2 hektara, od čega je 348,94 hektara (21,1%) bilo u vlasništvu žena. Nakon sprovedene komasacije ukupna površina zemljišta u vlasništvu domaćinstava iz osnovnog uzorka iznosila je 1.717,05 hektara, od čega je u vlasništvu žena bilo 515 hektara (ili 31,9%). Međutim, u vreme istraživanja ukupna površina zemljišta u vlasništvu domaćinstava iz osnovnog uzorka iznosila je 1686,16 hektara, od čega je u vlasništvu žena bilo 326,77 hektara (ili 19,4%). Smanjena je ukupna površina zemljišta u vlasništvu domaćinstava, ali je posebno smanjena površina zemljišta koje je u vlasništvu žena. To ukazuje da ukoliko nije praćeno drugim merama podrške, ekonomskog osnaživanja žena i podsticaja da se angažuju u poljoprivredi, pozitivni efekti povećanja vlasništva nad zemljištem kod žena nisu održivi. Iako se udeo zemljišta koje poseduju žene u ukupnom zemljištu smanjio od perioda neposredno nakon komasacije do danas, struktura zemljišta postala je bolja, jer se povećao udeo vlasništva žena u okućnici, oranicama i baštama, voćnjacima, vinogradima pa i livadama, a smanjio u pašnjacima, nekorišćenom poljoprivrednom zemljištu, šumama i ostalom zemljištu. U kontrolnoj grupi domaćinstava, udeo površina zemljišta u vlasništvu žena je izrazito nizak – iznosi tek 7,1%.

Tip zemljišta	% u domaćinstvima			
	Domaćinstva koja su prošla komasaciju			Domaćinstva koja nisu prošla komasaciju danas
	pre komasacije	30 dana nakon komasacije	danas	
Okućnica	17,6	18,0	19,4	16,7
Oranice i bašte	23,9	22,7	25,0	14,9
Voćnjaci	14,3	19,4	19,4	31,8
Vinogradi	55,6	42,9	60,0	23,8
Livade	19,4	23,8	21,0	14,8
Pašnjaci	14,3	28,6	18,2	-
Nekorišćeno poljoprivredno zemljište	37,5	35,3	33,3	33,3
Šume	20,4	18,2	15,2	20,6
Ostalo zemljište	14,3	20,0	18,2	-

Izvor: obračun autora na osnovu istraživanja SeConS-a.

Tabela 15. Promene udela žena među (su)vlasnicima zemljišta, domaćinstva koja su prošla komasaciju i kontrolna domaćinstva, prema tipu zemljišta

Istraživanjem je ispitivan i efekat na imovinske odnose u pogledu vlasništva nad zemljištem mladih osoba na gazdinstvu (ovde je postavljena starosna granica na 40 godina u skladu sa kategorijom na koju se primenjuju mere za podsticanje mladih farmera). Pre komasacije udeo površina koje su bile u (su)vlasništvu mladih osoba iznosilo je samo 1,9%, da bi neposredno nakon komasacije iznosio 1,8% a danas 2,4%. Među domaćinstvima koja nisu prošla kroz proces komasacije, udeo površine zemljišta koje je u vlasništvu mladih lica u ukupnoj površini zemljišta koje je u posedu ovih domaćinstava je znatno veće i iznosi 17,5%.

Imovinski odnosi su ispitani i preko vlasništva nad drugim nepokretnostima, kao i pokretnom imovinom, pre svega sredstvima za proizvodnju. Izrazita većina domaćinstava u oba poduzorka žive u kući koja je u vlasništvu nekog od članova domaćinstva. Tek 1% živi u kući koju je dobilo na korišćenje bez nadoknade, a 0,3% iznajmljuje stambeni prostor. Žene su (su)vlasnice stambenog prostora u kome domaćinstvo živi u 22% slučajeva u uzorku domaćinstava koja su bila uključena u komasaciju zemljišta, dok je u slučaju kontrolnih domaćinstava taj udeo niži i iznosi 16,3%.

Žene su vlasnice automobila u 16,5% slučajeva u domaćinstvima koja su bila korisnici komasacije zemljišta, a u 13,8% slučajeva u domaćinstvima iz kontrolnog uzorka ali razlika nije statistički značajna.



7.5.2 Odlučivanje o kućnom budžetu

Odnosi u domaćinstvu ispitani su preko odlučivanja o kućnom budžetu. Ovo odlučivanje smatra se dobrim pokazateljem odnosa moći u domaćinstvu i porodici⁶². Nalazi istraživanja o efektima komasacije pokazuju da su u domaćinstvima iz oba uzorka prakse upravljanja budžetom domaćinstva organizovane oko centralizovanih budžeta, s tim što je takav sistem znatno prisutniji u domaćinstvima iz kontrolnog uzorka. Ovaj nalaz ne iznenađuje, jer je u domaćinstvima koja su učestvovala u procesu komasacije veća zaposlenost izvan gazdinstva, pa je i nešto veća autonomija u raspolaganju delom budžeta članova domaćinstva koji su zaposleni.

Tip domaćinstva	% u domaćinstvima	
	Koja su učestvovala u procesu komasacije	Koja nisu učestvovala u procesu komasacije
Zarade svih članova idu u zajedničku kasu	69,0	90,5
Deo zarada svih članova ide u zajedničku kasu, a deo članovi zadržavaju za sebe	19,2	3,2
Svako zadržava svoj novac, a postoji dogovor o tome ko šta plaća	9,1	6,3
Drugo	2,8	0
Ukupno	100	100

Izvor: obračun autora na osnovu istraživanja SeConS-a.

Tabela 16. Domaćinstva prema načinu na koji upravljaju kućnim budžetom

Kada je u pitanju odlučivanje o svakodnevnoj potrošnji novca, zapaža se da najčešće tu ulogu obavljaju muškarci u domaćinstvima oba uzorka. Nešto je češće zastupljen model zajedničkog odlučivanja u domaćinstvima koja su učestvovala u procesu komasacije, ali je obrazac uglavnom isti, dominantnu ulogu imaju muški članovi domaćinstva.

Tip domaćinstva	% u domaćinstvima	
	Koja su učestvovala u procesu komasacije	Koja nisu učestvovala u procesu komasacije
Muškarac	41,9	41,7
Žena	20,4	29,1
Muškarac i žena zajedno ili više žena i muškaraca zajedno	36,7	27,1
Drugo	1,0	2,1
Ukupno	100	100

Izvor: obračun autora na osnovu istraživanja SeConS-a.

Tabela 17. Ko u domaćinstvu najčešće raspoređuje novac za svakodnevnu potrošnju?

Kada je, pak u pitanju strateško upravljanje novcem, onda kada se odlučuje o većim investicijama, razlike postaju važne između domaćinstava iz dva uzorka. U domaćinstvima koja su prošla kroz proces komasacije zajedničko odlučivanje predstavlja dominantan model odlučivanja, dok u domaćinstvima iz kontrolne grupe odlučujuću moć imaju i dalje muški članovi domaćinstva.

Tip domaćinstva	% u domaćinstvima	
	Koja su učestvovala u procesu komasacije	Koja nisu učestvovala u procesu komasacije
Muškarac	39,7	57,9
Žena	14,1	6,3
Muškarac i žena zajedno ili više žena i muškaraca zajedno	45,2	35,8
Drugo	1,1	0
Ukupno	100	100

Izvor: obračun autora na osnovu istraživanja SeConS-a.

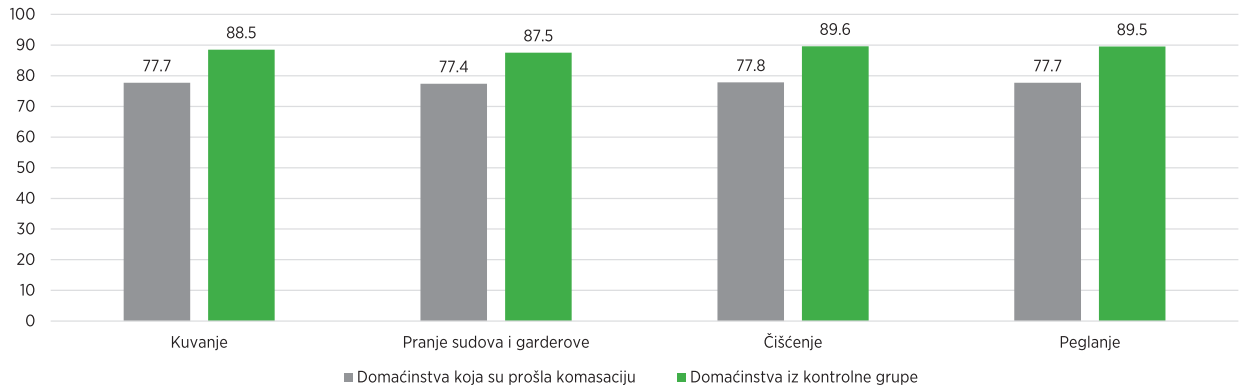
Tabela 17. Ko u domaćinstvu najčešće raspoređuje novac za svakodnevnu potrošnju?

Ispitanici su zamoljeni da procene da li je komasacija uticala na promene u odlučivanju o kućnom budžetu i oni su bez izuzetka ocenili da nije bilo nikakvog uticaja komasacije na tu vrstu odnosa.



7.5.3 Distribucija odgovornosti u domaćinstvu

Podela kućnih poslova i brige o deci, starijima i hroničnim bolesnicima u domaćinstvu pokazatelj je distribucije odgovornosti. Brojna istraživanja ovog aspekta u Srbiji pokazuju da je kućni rad pretežno odgovornost žena i u tom pogledu domaćinstva iz oba uzorka ne zaostaju za prosečnom slikom u Srbiji. Razlike među njima se ispoljavaju u meri u kojoj žene nose isključivo odgovornost za ove obaveze, jer u domaćinstvima koja su učestvovala u procesu komasacije, nešto je manji udeo domaćinstava u kojima žene pretežno obavljaju navedene kućne poslove nego u domaćinstvima iz kontrolnog uzorka. Ipak i u toj grupi izrazitu većinu čine domaćinstva u kojima su kućni poslovi pretežna zona ženskog rada.



Izvor: obračun autora na osnovu istraživanja SeConS-a.

Grafikon 17. Udeo domaćinstava u kojima žene pretežno obavljaju navedene kućne poslove

Kada je u pitanju briga o deci, starijima i hroničnim bolesnicima nalazi istraživanja ukazuju da se muškarci nešto više uključuju u brigu o starijima, dok je briga o maloj deci, školskim obavezama dece kao i briga o hroničnim bolesnicima pretežno odgovornost žena. U izrazito velikom broju slučajeva (98,6%) ispitanici tvrde da komasacija nije imala uticaja na preraspodelu kućnih odgovornosti.

7.6 Uticaj komasacije na socijalne odnose u lokalnoj zajednici

Ispitivanje socijalnih efekata komasacije obuhvatilo je i odnose u neposrednoj lokalnoj zajednici. Na ove efekte uticaj imaju i očekivanja koja su prethodila procesu. Prema nalazima istraživanja, 64,8% ispitanika imalo je pozitivan stav prema komasaciji, dok je 7,7% imalo negativan stava, a 27,5% nije imalo nikakav stav. Sudeći prema iskazima ispitanika, komasacija u sredinama iz uzorka nije naišla na velike otpore. Većina ispitanika (61,1%) tvrdi da nije bilo otpora u njihovoj zajednici prema komasaciji, dok 29,9% tvrdi da je bilo malo otpora a 9% da je bilo dosta otpora.

Otpor su pružali najčešće vlasnici zemljišta (u 92,3% slučajeva), predstavnici lokalnih vlasti (u 2,6% slučajeva), predstavnici privrednih preduzeća (u 1,7% slučajeva), predstavnici zadruga (2,6%) i drugi (0,9%).

Na osnovu iskustava sa procesom komasacije, 41,5% ispitanika ocenjuje da je ona pravično sprovedena u njihovoj sredini, 21,1% tvrdi da nije pravično sprovedena, dok 37,3% nije bilo u stanju da proceni. Kao najčešći razlog za mišljenje da komasacija nije pravično sprovedena navedena je nepravedna raspodela zemljišta kojom su pojedina domaćinstva oštećena (57,4%), a potom korupcija, protekcija (36,2%) i drugi razlozi (6,4%).

Procena zadovoljstva stanovnika sela rezultatima komasacije zemljišta nije jednoznačna. Ispitanici najčešće nisu u stanju da procene koliko su stanovnici sela zadovoljni ishodom komasacije (34,9%), dok 35,8% tvrdi da su stanovnici sela pretežno zadovoljni a 20,4% tvrdi da u selu preovlađuje nezadovoljstvo procesom i rezultatima komasacije.

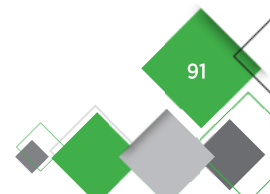
Većina ispitanika ocenjuje da komasacija nije uticala na odnose u selu (73,1%), a udeo onih koji ocenjuju da su zbog komasacije odnosi u selu pogoršani nadmašuje uveliko udeo onih koji ocenjuju da su odnosi u selu zahvaljujući komasaciji poboljšani (23,8% prema 3,1%).

7.7 Ocena efekata komasacije na životni standard i socijalne aspekte

Imajući u vidu predočene nalaze istraživanja, efekti komasacije na životni standard i socijalne aspekte domaćinstava su izrazito slabi. Kod malog broja domaćinstava poboljšanje finansijske situacije u domaćinstvu i životnog standarda dovodi se u vezu sa efektima komasacije. Ova veza se vidi pre svega u boljoj organizaciji proizvodnje zbog bližeg, bolje povezanog, kvalitetnijeg zemljišta, većih površina koje daju veće prinose i smanjenih troškova zbog povećane blizine zemljišta. Sa druge strane, ni negativni efekti komasacije nisu izostali ali i oni su pogodili tek mali broj domaćinstava. Ovi negativni uticaji prepoznati su kroz dobijanje nekvalitetnog, zapuštenog zemljišta.

Komasacija je imala potencijal da ekonomski osnaži žene, jer je povećala njihovo vlasništvo nad zemljištem. Nažalost, u uslovima nepovoljnih drugih faktora koji su značajni za podsticanje žena da se angažuju u poljoprivrednoj proizvodnji i stave zemljište u funkciju svog ekonomskog osnaživanja, pozitivan efekat komasacije nije bio održiv.

To je verovatno i razlog zbog koga komasacija nije dovela do značajnih promena u socijalnim odnosima u domaćinstvima u pogledu pravičnije raspodele kućnih odgovornosti i neplaćenog kućnog rada sa jedne strane i ravnopravnijeg odlučivanja o poljoprivrednoj proizvodnji i tehnologiji proizvodnje sa druge strane. Razlike koje su u tim aspektima primećene između domaćinstava koja su učestvovala u procesu komasacije i onih koja nisu, proističu primarno iz različite strukture ekonomskih aktivnosti i ekonomskih strategija domaćinstava. Naime, domaćinstva iz kontrolnog uzorka su izrazitije poljoprivredna domaćinstva, sa manjom zaposlenošću članova u nepoljoprivrednom sektoru, centralizovanim odlučivanjem i tradicionalnijim odnosima u domaćinstvu.



8. DRUGI EFEKTI KOMASACIJE

8.1 Efekti komasacije na infrastrukturu

Od mere koja je koncipirana kao način da se obezbedi ukрупnjavanje poljoprivrednih poseda radi efikasnije poljoprivredne proizvodnje, komasacije sve češće postaje mera od koje se očekuje da reši neka od vitalnih infrastrukturnih problema na komasacionom području. Projektovanje, odnosno izgradnja, mreže atarskih puteva i kanalske mreže danas spadaju u klasične aktivnosti koje se sprovode u vezi sa komasacijom. Novina koja se sve više zapaža je korišćenje komasacije za obezbeđivanje drugih infrastrukturnih potreba lokalne zajednice. Tu se pre svega misli na sisteme za navodnjavanje, deponije, seoska groblja, dečja igrališta, ali i industrijske zone.

Aspekt komasacije koji posebno pogoduje izgradnji infrastrukture je mogućnost da se kroz komasaciju reše imovinsko pravni odnosi na zemljištu koje je potrebno za izgradnju te infrastrukture, bez pribegavanja postupku eksproprijacije zemljišta. Prednosti rešavanja imovinskih odnosa na zemljištu putem komasacije u odnosu na eksproprijaciju se pokazuju i u pogledu trajanja postupka, i u pogledu troškova. Naime, iskustvo pokazuje da trajanje komasacije, od donošenja odluke o sprovođenju pa do uvođenja vlasnika u posed, može da budu i kraće od dve godine. Trajanje postupaka eksproprijacije, s druge strane, može da traje i značajno duže od toga, naročito kada dođe do ožalbenog postupka, a nakon toga i do sudskih sporova, što često prati eksproprijaciju.

Što se obezbeđivanja finansijskih sredstava tiče, kada su potrebe za zemljištem za njenu izgradnju umerene, zemljište se može obezbediti kroz primenu određenog stepena umanjenja za zajedničke potrebe. Čak i kada obezbeđenje zemljišta za određene namene nije moguće, ili nije opravdano, kroz umanjenje za zajedničke potrebe (na primer, za formiranje industrijske zone), i dalje je kroz komasaciju moguće obezbediti zemljište bez angažovanja dodatnih finansijskih sredstava, i to kroz grupisanje zemljišta u javnoj svojini, odnosno kroz takvu raspodelu komasacione mase koja će obezbediti da zemljište pogodno za izgradnju industrijske zone bude dodeljeno javnom sektoru, umesto nekog drugog zemljišta koje će biti raspodeljeno učesnicima komasacije koji su imali odgovarajuća prava na zemljištu pogodnom za infrastrukturno opremanje.

Ispitanici sa područja u kojima je izvršena komasacija kao rezultat procesa komasacije najčešće vide uređenje atarskih puteva. Naime, 62% ispitanika je prepoznalo ovu aktivnost kao posledicu komasacije. Međutim, i u kontrolnoj grupi je preko 80% ispitanika reklo da su u poslednje tri godine sređeni putevi, tako da se ne može doneti zaključak o značaju efekta komasacije.

Izgradnja deponija se, pored krčenja zemljišta, izdvaja kao promena koja se evidentno dešava pod uticajem komasacije, jer se u mestima gde komasacije nije bilo ove promene nisu ni desile. Za ostale aktivnosti koje bi kao posledicu trebalo da imaju poboljšanje poljoprivredne proizvodnje, kao što su vetrozaštitni pojasevi i hidromeliracioni zahvati, ispitanici nisu naveli da su rađeni tokom procesa komasacije ili zahvaljujući njoj.



8.2 Efekti komasacije na životnu sredinu

Tvrđnju da komasacija nije ostvarila nikakav uticaj na životnu sredinu ističe većina ispitanika (85,7%), ali opet nije zanemarljiv broj domaćinstva koji vidi pozitivne efekte na životnu sredinu (12%). Kao pozitivni efekti navode se izgradnja deponije (u Plužini je napravljena deponija) i izgradnja atarskih puteva, što smanjuje utrošak goriva i samim tim zagađenje vazduha. S druge strane, u opštinama u kojima nije napravljena deponija (Opovo, Radujevac, Vlaško polje), ona se pojavljuje kao glavna kritika što komasacija nije doprinela pozitivnom uticaju na životnu sredinu.

Na smanjenje utroška goriva, pored udaljenosti poseda od ekonomskog domaćinstva i udaljenosti poseda međusobom, utiče i kvalitet atarskih puteva. Njihova izgradnja i uređivanje kroz komasaciju doprinosi smanjenju negativnih efekata na poljoprivredne proizvodnje na životnu sredinu.

Kroz proces komasacije se sprovodi projektovanje, a nekada i izvođenje, vetrozaštitnog, odnosno poljozaštitnog pojasa. Ovim se značajno štiti zemljište od erozije vetra, ali se i obezbeđuju uslovi za život većeg broja biljnih i životinjskih vrsta čije opstajanje jena velikim površinama poljoprivrednog zemljišta bez ovakvih pojaseva praktično nemoguće. Upotrebom poljozaštitnih pojaseva postiže se smanjenje brzina vetra, obim eolske erozije i intenzitet isparavanja, čime se pozitivno utiče na vlažnost zemljišta i vazduha, tako da ovi pojasevi predstavljaju i meru borbe protiv suše. Pored toga, poljozaštitni pojasevi predstavljaju instrument zaštite od peščanih bura i snežnih nanosa.

U svetlu klimatskih promena, kojima smo svedoci u poslednjim decenijama, integrisani podaci katastra nepokretnosti i ostalih geoprостornih podataka pružaju mogućnost brzog i preciznog delovanja u slučaju prirodnih katastrofa i elementarnih nepogoda, u cilju zaštite ljudskih života i prirode i zaštite životne sredine, pojedinačnih zaštićenih prirodnih dobara i kulturno-istorijskih dobara. Ovo je još jedna korist od sprovođenja komasacija koja se često previa.

Sprovođenje komasacije, čemu prethodni izrada programa komasacije, je odlična prilika da se pri planskoj obradi korišćenja jednog kompaktnog područja primeni detaljna analiza efekata na životnu sredinu, što je praksa koja još uvek nije dovoljno zaživela. Tako program sprovođenja komasacije može da dobije ulogu jednog od važnih dokumenata za zaštitu i unapređenje stanja u životnoj sredini, tako što će u obzir uzeti potrebe očuvanje lepote i karaktera krajolika, umrežavanja površina koje su posebno značajne ekološki i za očuvanje biodiverziteta, zaštite prirodnih zemljišta i voda, sprečavanje erozije vetra itd.

Na strani negativnih efekata sprovođenja komasacije na životnu sredinu, u praksi sprovođenja radova na kanalskoj mreži, primećena je pojava da se iskopana zemlja ostavlja pored puta, na njivama, ili se razvuče u sloju od 20 cm preko okolnih njiva, zbog čega dolazi do umanjenja plodnosti tog zemljišta.



8.3 Pregled troškova i koristi od komasacije

U prethodnom delu analize je dato dosta argumenata o tome da su koristi od komasacije mnogostruke i značajne, a navedeni su i ključni troškovi koji je prate i koji nisu mali. Ovde ćemo sumirati ključne elemente koristi i troškova komasacije, kao osnovu za donošenje zaključka o isplatljivosti njenog sprovođenja.

Najpre ćemo sumirati nalaze u vezi sa direktnim troškovima komasacije koje je bilo moguće kvantifikovati. Da podsetimo, srednja vrednost (medijana) troškova sprovođenja jedne komasacije su oko 62 miliona dinara. Za nastavak ove analize je važniji podatak o troškovima komasacije po hektaru komasirane mase i oni iznose oko 40.000 (ponderisani prosek), odnosno 35.000 dinara, koliko iznosi srednja vrednost, za koju smatramo da je i najrelevantnija, pa ćemo je koristiti u nastavku analize. Na strani koristi, u prethodnom delu analize smo obračunali uštedu od oko 4.100 dinara po hektaru komasiranog zemljišta u Vojvodini, odnosno oko 3.313 dinara u centralnoj Srbiji, samo po osnovu ušteda koje su rezultat geodetsko-tehničkih radova i uređenja mreže puteva.

U situacijama u kojima se javlja značajnije krčenje rastinja u sklopu sprovođenja komasacije, veći su i troškovi komasacije po hektaru komasiranog zemljišta. Troškovi krčenja po hektaru iskrčenog zemljišta variraju značajno, ali smo ih za potrebe ove analize procenili na nivo od 180.000 dinara. Korist koju krčenje generiše za vlasnika iskrčenog zemljišta iznosi oko 11.300 po hektaru godišnje; pored toga, uvećani prihodi koje javni sektor naplati po osnovu poljoprivredne proizvodnje na iskrčenom zemljištu koje je počelo da se koristi iznose oko 17.500 dinara godišnje. Zajedno, korist za javni sektor i za vlasnika zemljišta iznosi oko 28.800 dinara po hektaru iskrčenog zemljišta godišnje, ne računajući priliku za uvećanje prihoda koju krčenje zemljišta pruža vlasnicima koji žele da to zemljište sami i obrađuju.

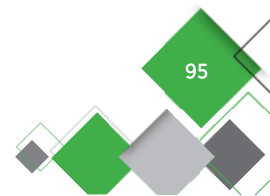
Sledeća korist od sprovođenja komasacije se tiče omogućavanja upisa imovinskih prava na zemljištu u sklopu sprovođenja komasacije. Koristi od upisa prava na zemljištu za koje taj upis bez komasacije, zbog nerešenih imovinsko-pravnih odnosa, nije moguć, je jako teško proceniti, jer zavisi i od zainteresovanosti korisnika zemljišta da ga otuđi, odnosno da ga koristi kao sredstvo obezbeđenja ili na neki drugi način koji podrazumeva da je odgovarajuće pravo na nepokretnosti upisano u katastru. Korist za vlasnike zemljišta po osnovu toga što dobijaju upis svojinskih prava bez ikakvih troškova čine i uštede po osnovu rashoda koje bi inače imali kada bi upis vršili uobičajenim putem (angažovanje advokata, nagrada za javnog beležnika, administrativne takse za upis prava, porez na prenos apsolutnih prava i sl).

Šta je identifikovano, ali nije obračunato, na strani koristi od sprovođenja komasacije:

1. Koristi koje od komasacije imaju veliki poljoprivredni sistemi nisu adekvatno reflektovani u analizi, budući da su anketnim istraživanjem obuhvaćena poljoprivredna gazdinstva. S druge strane, upravo su veliki poljoprivredni sistemi oni koji su prvi, a u nekim slučajevima i jedini, koji će iskoristiti pun potencijal sistema koji izgrađeni zahvaljujući komasaciji, kao što su sistemi za navodnjavanje. Takođe, projektovanje i izvođenje puteva veće širine u odnosu na one širine puteva sa kojima se ušlo u komasaciju će znatno pre pogodovati većim proizvodnim sistemima koji su u mogućnosti da angažuju mehanizaciju koja zahteva veće širine puteva;

2. Podaci sa kojima raspolažemo nisu pružili osnov za utvrđivanje statistički značajne veze između komasacije i unapređene produktivnosti poljoprivrednog zemljišta, sem pojedinih nalaza o nešto intenzivnijem načinu proizvodnje (veće prisustvo plastenika) na područjima koja su učestvovala u procesu komasacije. Verovatno bi ovi rezultati bili upečatljiviji da smo u uzorku imali veći broj komasacionih područja koja su kroz komasaciju prošla pre dovoljno vremena da se efekti komasacije na produktivnost zemljišta najpre materijalizuju, a onda i da ih učesnici u komasaciji uoče. Međutim, ranija literatura na ovu temu je kod nas već dala naznake značaja komasacije. Tako Đikić (2016) razmatrajući veće sabijanje zemljišta na uvratinama zbog okretanja mehanizacije ukazuje de je to sabijanje zemljišta pred žetvu na uvratinama veće za 34% u odnosu na unutrašnjost parcele, što dovodi do smanjenja prinosa na uvratinama na između 32,7 i 48,7% (prosek je 38,7%)⁶³. Upravo je komasacija, odnosno ukрупnjavanje zemljišta, optimalan način da se smanji površina uvratina u ukupnoj površini zemljišta;
3. Koristi koje od uvećanja vrednosti zemljišta imaju vlasnici tog zemljišta, kao i javni sektor, po osnovu uvećanja prihoda od poreza na imovinu. Korist za vlasnike zemljišta po ovom osnovu nije bilo moguće obračunati, jer nismo imali pouzdane podatke o cenama po kojima se zemljište na komasacionom području prometovalo, odnosno davalo u zakup, pre i nakon komasacije. Obračun koristi za javni sektor po osnovu uvećanja vrednosti zemljišta bi bio skopčan sa još više teškoća. Naime, obaveze po osnovu poreza na imovinu za poljoprivredno zemljište zavise od takozvane prosečne cene poljoprivrednog zemljišta u određenoj zoni. S jedne strane, imamo jedan broj jedinica lokalne samouprave koje porez na poljoprivredno zemljište i ne naplaćuju, odnosno nisu ga naplaćivale pre komasacije, tako da poređenje sa stanjem posle komasacije nije moguće. Sem toga, prosečne cene zemljišta se utvrđuju za zone koje se najčešće ne poklapaju sa područjem na kojem je bila sprovedena komasacija. Kao rezultat toga, kretanja visine obaveza po osnovu poreza na imovinu na komasacionom području može da bude rezultat promenama na tržištu koje se tiču zemljišta koje je van komasacionog područja;
4. Korist od rešavanja svojinsko-pravnih odnosa kroz komasaciju je praktično nemerljiva, naročito imajući u vidu da se kroz komasaciju mogu utvrditi svojinska prava i na osnovu dokaza koji ne bi mogli biti prihvaćeni kao podobni za vršenje upisa u katastar nepokretnosti u redovnom postupku;
5. Na područjima sa većim obimom poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini kroz postupak komasacije se identifikuju značajne površine zemljišta čije korišćenje nije evidentirano u evidenciji, odnosno uzurpirane od lica koja za korišćenje tog zemljišta nisu plaćala nikakvu naknadu;
6. Izgradnja sistema za navodnjavanje kroz komasaciju, pored efekata na produktivnost poljoprivrednog zemljišta, značajno smanjuje troškove poljoprivrednicima koji ne moraju da kopaju bunare, već se priključuju na takozvane šahte. S druge strane, priključivanje na ove šahte omogućava da se za korišćenje voda plaća odgovarajuća naknada, što se u slučaju korišćenja vode iz bunara praktično ne primenjuje;

63 Đikić (2016), str. 20.



7. Izbegavanje troškova koji su nastajali prelaskom mehanizacijom preko susednih njiva zbog nepostojanja pristupa javnom putu;
8. Povećanje prihoda poljoprivrednih domaćinstava koja se nalaze u zoni rizika od siromaštva zahvaljujući smanjenju troškova proizvodnje, povećanju produktivnosti zemljišta i uštedi vremena koje se može iskoristiti za može koristiti generisanje dodatnih prihoda utiče na smanjenje pritiska na sistem socijalne pomoći;
9. Povećanje slobodnog vremena koje je rezultat skraćivanja trajanja prevoza od ekonomskog domaćinstva do poseda;
10. Koristi za životnu sredinu od smanjenja zagađenja zahvaljujući manjoj potrošnji goriva i formiranja vetrozaštitnih pojaseva koji pružaju stanište većem broju biljnih i životinjskih vrsta i tako povoljno deluju na biodiverzitet;
11. Korist za javni sektor od obnove katastra nepokretnosti je višestruka. Usaglašavanje podataka u katastru nepokretnosti olakšava državnim organima vođenje većeg broja postupaka koji se sprovode na osnovu podataka iz katastra. Postupci eksproprijacije i utvrđivanja obaveza po osnovu poreza na imovinu su samo neki primeri;
12. Sprovođenje komasacije predstavlja odličan osnov za izradu detaljnih urbanističkih planova za deo komasacionog područja na kome je zemljište određeno kao građevinsko, između ostalog i zbog izrade geodetskih operata u digitalnom obliku, što značajno olakšava urbanističko planiranje;
13. Korist za razvoj lokalne demokratije zbog delovanja komasacije kao katalizatora za učešće građana u procesima odlučivanja na nivou lokalne samouprave.

Šta je identifikovano, ali nije obračunato, na strani troškova koje donosi komasacija:

1. Gubici po osnovu izuzimanja zemljišta za zajedničke potrebe;
2. Nerealizovane investicije u poljoprivredno zemljište zbog predugog trajanja postupka komasacije od njenog pokretanja do uvođenja učesnika u posed, odnosno do upisa odgovarajućih prava u katastar nepokretnosti;
3. Propušteni prihodi javnog sektora po osnovu oslobođenja učesnika komasacije od obaveza plaćanja taksu, naknada i pripadajućeg poreza na prenos apsolutnih prava u vezi sa upisom prava na nepokretnostima na komasacionom području;
4. Trošak vremena učesnika komasacije za obaveštavanje o planovima sprovođenja komasacije, pružanje informacija organima koji učestvuju u sprovođenju komasacije i izvođačima radova kao i davanje predloga za donošenje odluka i učestvovanje u sporovima povodom odluka donetih u sklopu sprovođenja komasacije;
5. Trošak vremena na strani organa angažovanih na sprovođenju komasacije.

9. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Treba li javni sektor više da ulaže u komasaciju?

Smatramo da nalazi analize ukazuju da je **ulaganje javnog sektora u sprovođenje komasacije potrebno i opravdano**. Potrebno je jer su nivo fragmentiranosti i struktura poljoprivrednog zemljišta prema veličini parcela i poseda takvi da predstavljaju prepreku efikasnijoj poljoprivrednoj proizvodnji i konkurentnosti naše poljoprivrede na međunarodnom tržištu. Što se opravdanosti tiče, smatramo da efekti komasacije na smanjenje troškova učesnika komasacije i povećanje prihoda javnog sektora opravdavaju tipične nivoe ulaganja javnog sektora u komasaciju. Od posebnog značaja je da od komasacije posebno imaju koristi segmenti našeg stanovništva kod kojih je uvećana opasnost od siromaštva – radi se o seoskim, često staračkim, domaćinstvima. U tom pogledu, troškovi komasacije imaju važnu socijalnu komponentu. Razvojna komponenta komasacije je naročito izražena u koristima koje od nje imaju veliki poljoprivredni sistemi, kojima naročito pogoduje uređenje mreže kanala radi obezbeđivanja navodnjavanja, kao i proširenje atarskih puteva kojim se omogućava pristup parcelama većom i modernijom mehanizacijom.

Međutim, **ocena o opravdanosti ulaganja u sprovođenje komasacije nije bezuslovna**. Situacije u kojima komasacija traje i duže od deset godina bez izgleda da se uskoro uspešno okonča, sa budžetom koji je značajno premašen i sa izraženim nezadovoljstvom učesnika, nisu retke. Ovo ne znači da treba redukovati sredstva za sprovođenje komasacije. Rekli bismo upravo suprotno: javni sektor bi trebalo da još pre pokretanja komasacije obezbedi izvore za njeno sprovođenje do kraja, inače komasaciju ne bi trebalo ni otpočinjati.

Raspodela učešća u finansiranju komasacije između različitih nivoa vlasti (Republika, autonomna pokrajina i lokalna samouprava) bi trebalo da bude predmet dogovora koji bi se postigao na najmanje srednjoročnom nivou.

Pri tome bi i Republika i autonomna pokrajina trebalo da razmotre mogućnost da i sa većim udelom u ukupnim troškovima učestvuju u finansiranju komasacije, ali da to finansiranje bude praćeno određivanjem standardnih troškova za pojedine radove u sklopu komasacije i uslovljeno poštovanjem rokova i efikasnim sprovođenjem komasacije od strane jedinice lokalne samouprave kao investitora. U nastavku dajemo pregled mogućih mera koje bi trebalo razmotriti da bi se komasacije sprovodile brže, uz niže troškove, odnosno veće efekt.

Pravni okvir za sprovođenje komasacije

Kako je prethodna analiza pokazala, pravni okvir za sprovođenje komasacije u Srbiji karakteriše izrazita podnormiranost. To dovodi do toga da se akteri komasacije često osećaju kao da su prepušteni sami sebi, da u pravnom okviru ne nalaze sigurnost za svoje postupanje, već upravo suprotno – da je podnormiranost izvor velikog rizika u postupanju državnih organa i drugih aktera komasacije. **Zato treba razmotriti znatno detaljnije uređenje komasacije zakonom – razrađivanje postojećih odredbi u Zakonu o poljoprivrednom zemljištu ili donošenjem novog zakona koji bi potpunije uredio ovu oblast.** Naročito je potrebno razraditi procesne norme, uključujući i postupak uvođenja učesnika komasacije u posed, zatim postupanje komisije kod donošenja rešenja o raspodeli komasacione mase sa teretima na nepokretnostima, način predavljanja interesa učesnika (kroz moguće propisivanje obaveznosti formiranja odbora učesnika komasacije), a treba razmotriti i uvođenje mehanizama za obezbeđivanje odgovornosti komisije za rezultate u sprovođenju komasacije.



Paralelno sa detaljnijim uređivanjem komasacije zakonskim normama, **treba raditi na pripremi inoviranih podzakonskih akata koji će sa dovoljnim nivoom detalja i uz upućivanje na odgovarajuće tehnološke standarde urediti postupanje u različitim segmentima sprovođenja komasacije.** Sve veće oslanjanje na specijalizovani aplikativni softver pri sprovođenju komasacije, pre svega od strane izvođača geodetsko-tehničkih radova, značajno olakšava pojedine aktivnosti, ali i otvara potrebu sistemskog uređivanja ove oblasti. Naročito je primetno zaostajanje sadržaja podzakonskih akata za napretkom koji se postiže u korišćenju informacionih tehnologija. To dovodi do situacije da različiti softveri koji su upotrebi generišu izlazne dokumente u različitim formatima, čiji sadržaj nije standardizovan. Zato je potrebno osavremeniti regulatorni okvir na podzakonskom nivou tako da se definišu forma i sadržaj dokumenata koji ulaze u sastav elaborata komasacionog premera. Posebno je značajno obezbediti da svi učesnici u postupku komasacije (i na strani javnog i na strani privatnog sektora) koji za tim imaju potrebu mogu da pristupe odgovarajućim softverskim alatima koji će im omogućiti da rade sa dokumentima koji se kreiraju u sklopu komasacije.

Strateško upravljanje sprovođenjem komasacija

U Srbiji nije lako doći do ključnih podataka o sprovođenju postupaka komasacije. To i ne čudi, imajući u vidu fragmentiranost nadležnosti za sprovođenje komasacije, i to prema različitim nivoima vlasti (lokalna samouprava, teritorijalna autonomija i Republika), i različitim organima (Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Republički geodetski zavod). Pozitivna okolnost je to da svaki od ovih organa raspolaže određenim podacima. Ono što treba unaprediti je raspoloživost tih podataka i način na koji se oni koriste. U situaciju u kojoj nije lako reći ni dokle se stiglo sa realizacijom određenih postupaka komasacije, a još je teže reći koji su efekti sprovedenih postupaka, praktično je nemoguće oceniti uspešnost pojedinačnih postupaka komasacije i vrednovati ulogu nosilaca tih postupaka.

Svi organi koji učestvuju u finansiranju troškova komasacije imaju, ili bi trebalo da imaju, interes da u gotovo realnom vremenu raspolažu informacijama o:

- Statusu sprovođenja postupaka komasacije koje podržavaju, a koji su u toku, uključujući i podatke o angažovanju finansijskih sredstava;
- Efektima sprovođenja postupaka komasacije.

Prvi korak u ovom pravcu bi bilo **utvrđivanje nadležnog tela za prikupljanje i obradu podataka o efektima postupaka komasacije. To telo bi moglo da bude Državna komisija za komasaciju,** čije uvođenje predlažemo da se razmotri, ili ministarstvo nadležno za poslove poljoprivrede. Svi učesnici u komasaciji bi imali obavezu da ovom telu dostavljaju unapred utvrđene podatke. Pored ovog, nadležnosti takve komisije bi mogle da obuhvate i da:

- Sačinjava predlog srednjoročnog plana sprovođenja komasacija;
- Daje predlog za podzakonske akte koje treba doneti;
- Sačinjava godišnji izveštaj o sprovođenju komasacije;
- Prati efikasnost rada aktera u postupcima komasacije, a naročito opštinskih komisija za komasaciju, ukazuje osnivačima tih tela kada je potrebno unaprediti rad pojedinačnih komisija za komasaciju i daje predloge nadležnim organima za sprovođenje mera za unapređenje sprovođenja komasacije;

- Odgovaranje na pitanja opštinskih komisija za komasaciju;
- Obezbeđuje obuku članova komisije i drugih aktera komasacije;
- Obaveštavanje javnosti o važnosti sprovođenja postupaka komasacije.

Drugi, podjednako važan korak, je **definisane indikatore i ciljeva još u fazi pripreme programa komasacije**. Uloga ovih indikatora je najmanje dvostruka: s jedne strane, indikatori uspešnosti predstavljaju još jedan izvor informacija za donošenje odluke o tome koje projekte komasacije, i u kojoj meri, treba podržati budžetskim sredstvima; s druge strane, ovi indikatori su nezamenljiv instrument za praćenje i ocenjivanje efekata komasacije, odnosno uspešnosti svakog pojedinačnog programa.

Unapređenje praćenja rezultata komasacije bi bilo značajno unapređeno ako bi se i u funkciji praćenja sprovođenja i izveštavanja koristio određeni **aplikativni softver za podršku upravljanju postupcima komasacije**, čije uvođenje smo već predložili. Njegovo korišćenje bi bilo obavezno za sve učesnike komasacije. Ovaj softver bi mogao da omogući pristup relevantnim podacima o sprovođenju komasacije koji su ažurni u gotovo realno vremenu.

Na kraju, smatramo opravdanim da se o svakom postupku komasacije koji je u toku dostavlja **godišnji izveštaj telu nadležnom za praćenje sprovođenja komasacija, kao i da se dostavi završni izveštaj po okončanju postupka komasacije. Ove izveštaje bi trebalo i javno objavljivati**, da bi sva zainteresovana lica, ali i šira javnost, koja kroz budžetska sredstva učestvuje u finansiranju projekata komasacije, bila upoznata sa tokom sprovođenja projekata i njihovim rezultatima.

Kalendar odlučivanja o obezbeđivanju podrške jedinicama lokalne samouprave za sprovođenje komasacije

Jedan od najvećih problema u vezi sa sprovođenjem komasacije je neusklađenost kalendara odlučivanja o podršci jedinicama lokalne samouprave za sprovođenje komasacije, zbog čega jedinice lokalne samouprave, kao investitori komasacije, ne uspevaju da zaključe na vreme ugovore sa izvođačima radova. Zbog toga se gubi dragocene vreme i rasipa energija na samom početku sprovođenja komasacije. Međutim, prevazilaženje ovog problema bi trebalo da bude samo prvi korak na putu redefinisavanja sistema pružanja podrške opštinama u ovim postupcima. Smatramo da treba **razmotriti mogućnost uvođenja srednjoročnih programa sprovođenja komasacije na osnovu kojih bi jedinice lokalne samouprave znale unapred sa kojim sredstvima mogu da raspolažu tokom čitavog postupka sprovođenja komasacije**. Pored toga, **treba razmotriti kriterijume za odlučivanje o dodeli sredstava tako se obezbedi podrška za one aktivnosti u sklopu komasacije koje daju najbolje rezultate, s obzirom na nivo uloženi sredstava**. Takođe, treba **razmotriti davanje prednosti u obezbeđivanju sredstava Republike i autonomne pokrajine onim projektima kod kojih se dokaže spremnost učesnika komasacije da svojim sredstvima doprinesu njenoj realizaciji**.



Sastav i uloga komisija za komasaciju

Kako je ranije navedeno, opštinska komisija za komasaciju je ključno telo za sprovođenje komasacije. Akteri komasacije na ove komisije ukazuju i kada treba objasniti uspeh u sprovođenju komasacije, ali i kada traže uzroke velikih neopravdanih kašnjenja i drugih krupnih problema u sprovođenju komasacije. Posvećenost članova komisije zadacima vezanim za komasaciju, budući da većina njih ima i druga radna zaduženja, je crvena nit koja se provlači kroz gotovo sva razmatranja o efikasnosti sprovođenja komasacije u konkretnim slučajevima. Akteri komasacije ukazuju na potrebu određene profesionalizacije opštinskih komisija za komasaciju. Iako smatramo da takva profesionalizacija teško da može biti moguća, smatramo da **koncept profesionalizacije ukazuje na nekoliko potencijalni pravaca kojima je moguće unaprediti rad opštinskih komisija za komasaciju:**

- Veće oslanjanje na članove komisija kojima je rad u komisiji jedino ili osnovno radno angažovanje;
- Angažovanje članova komisije na različitim projektima komasacije, ali na način da to ne dovede do njihovog preopterećenja koje bi negativno uticalo na efikasnost komisije;
- Obavezno sprovođenje odgovarajuće obuke imenovanih članova komisije, bez koje ne bi smeli da se uključe u rad komisija.

Iako navedene mere u načelu ne bi dovele do profesionalizacije komisija, smatramo da bi dovele do određene specijalizacije, odnosno podizanja nivoa kompetentnosti članova komisija, što bi sigurno imalo efekte i na uspešnost projekata koje tako obučeni članovi komisija vode.

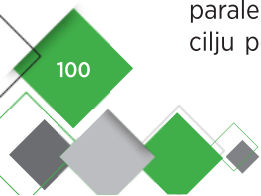
Posebno pitanje u vezi sa članovima opštinskih komisija za komasaciju se tiče mogućeg impliciranog sukoba interesa koji članovi komisije imaju, odnosno negativne motivacije koja je implicirana u sistemu nadoknada za članstvo u komisiji. Naime, zadržavanje nadoknade za rad u komisiji je u određenim situacijama prepoznato kao motiv da postupci traju značajno duže nego što je to objektivno neophodno. S tim u vezi, treba razmotriti mogućnost da se drugačije ugovori naknada za rad u komisiji, i to tako da se unapred definisani deo naknade isplaćuje po uspešno okončanom postupku komasacije.

Priprema za sprovođenje postupka komasacije

U cilju utvrđivanja učesnika komasacije, od velikog je značaja **prioritetno rešavanje svih drugostepenih postupaka u održavanju katastra nepokretnosti**. Sa istim razlogom potrebno je **prioritetno rešavanje svih zahteva pred Agencijom za restituciju, koji se tiču komasacionog područja, ali i svih imovinskih sporova**. Sve odluke sudova i rešenja o restituciji su provodiva i nakon komasacije, ali se njihovim naknadnim provođenjem umanjuje značaj komasacije u pogledu ukрупnjavanja poseda. Optimalno bi bilo da se ovi poslovi obave još u fazi utvrđivanja faktičkog stanja.

Sprovođenje postupka komasacije

Dvojna nadležnost komisije za komasaciju i službe za katastar nepokretnosti na komasacionom području i njihov paralelan rad za vreme realizacije komasacije se, u dosadašnjoj praksi, pokazao kao pristup koji treba menjati u cilju pojednostavljenja postupka. Predlog je da, **sa početkom rada komisije za komasaciju, sva nadležnost za**



promene na nepokretnostima pripada komisiji za komasaciju, do donošenja pravosnažnih rešenja o raspodeli komasacione mase. Zapisnik komisije za komasaciju o utvrđivanju faktičkog stanja treba da bude priznat pred drugim organima kao dokaz o vlasništvu na nepokretnosti. Po donošenju rešenja o raspodeli komasacione mase i prijema elaborata komasacije, predlog je da se istovremeno primi i baza podataka katastarskog operata i donese rešenje o obnovi katastra nepokretnosti po podacima komasacije, kada dalja nadležnost za održavanje premera i katastra nepokretnosti prelazi na Republički geodetski zavod – lokalnu službu za katastar nepokretnosti.

Iskustvo iz poslednjih godina a snazi premer u stereografskoj projekciji. Takođe, problemi se javljaju kod utvrđivanja granice građevinskog rejona i usaglašavanja sa opštinskim odlukama koje nisu provedene kroz katastarski operat. Dešava se da i u toku izvođenja radova opština donese odluku o promeni granice građevinskog rejona koje je potrebno provesti kroz elaborat premera.

U praksi vršenja nadzora nad izvođenjem geodetsko-tehničkih radova se pokazuje potreba i za usaglašenošću stavova nadzora, naročito u situacijama kada stručni nadzor u različitim fazama izvođenja radova vrše različiti predstavnici RGZ-a. Iz ovih razloga, **trebalo bi uspostaviti mehanizme za kontinuirane konsultacije između komisije za komasaciju, izvođača geodetsko-tehničkih radova i RGZ-a kojima bi se potencijalni problemi u sprovođenju komasacije na vreme identifikovali i rešavali uz učešće svih zainteresovanih strana.**

Žalbeni postupak i komasacija

Smatramo da je broj žalbi koji se podnosi na rešenja o uvođenju u posed umeren i da ukazuje da su učesnici u komasaciji generalno zadovoljni ishodom ovih procesa, kao i da se kroz komunikaciju između aktera komasacije (opštinskih komisija i vršilaca geodetsko-tehničkih radova sa jedne i vlasnika zemljišta s druge strane) uspeva da se predupredi veći broj administrativnih sporova i potencijalnih kasnijih sudskih postupaka. Međutim, žalbe koje se podnose na rešenja opštinskih komisija značajno odlažu uspešno okončanje postupaka komasacije. Da bi se stanje u ovom pogledu dodatno unapredilo, potrebno je:

- **Dodatnu pažnju posvetiti komunikaciji sa učesnicima u komasaciji,** i to od inicijalnih faza postupka, da bi se konstruktivno upravljalo njihovim očekivanjima i potencijalni otpori detektovali što ranije, još dok je moguće uzeti ih u obzir;
- **Što jasnije predočiti razloge za donošenje odluka** takvima kakve su donete svim učesnicima, sa naglaskom na zadržanu ili uvećanu vrednost poseda, ustupke koje su drugi učesnici bili u obavezi da prihvate i ukazivanje na uobičajene ishode postupaka koji se vode na zahtev nezadovoljnih učesnika komasacije, a koji najčešće nisu povoljni za žalioce;
- **Ojačati kapacitete Ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva da po žalbama odluči u što kraćem roku.**



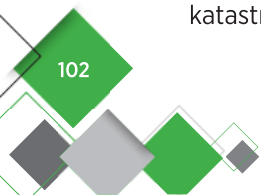
Upis prava na nepokretnostima

Upis prava svojine nakon donetih rešenja o raspodeli komasacione mase, odnosno obnova katastra nepokretnosti po podacima komasacije je završna faza komasacionog premera, koja zahteva angažovanje stručnog kadra, tehničku opremljenost, finansijska sredstva i strpljenje imaoaca prava po pitanju značajnog vremenskog perioda za pripremu i realizaciju postupka izlaganja podataka o nepokretnostima i pravima na njima.

Poseban izazov u sprovođenju komasacije je u tome da učesnici komasacije često smatraju da je komasacija okončana donošenjem rešenja o raspodeli komasacione mase, a ne upisom u evidenciju katastra nepokretnosti, kada se ceo postupak zaista završava. Ovaj izazov je utoliko izraženiji kada sličan stav ima i lokalna samouprava, naročito imajući u vidu ulogu opština poslednjoj fazi komasacije. Naime, kako finansiranje komasacije u potpunosti snosi lokalna samouprava, to uključuje i finansiranje rada komisije za izlaganje podataka o nepokretnostima. S druge strane, rešenje o obrazovanju komisije donosi RGZ. Ovakav odnos između jedinice lokalne samouprave i katastra se pokazala kao jedno od uskih grla u sprovođenju komasacija – kadrovski, finansijski i po pitanju trajanja ovih postupaka. I ovo je jedan od razloga zašto bi rezultati opština u sprovođenju komasacije, uključujući i ovu njenu zaključnu fazu, trebalo da budu jedan od kriterijuma prilikom odlučivanja o obezbeđivanju sredstava za podršku sprovođenju komasacije.

Praksa je pokazala da nakon završene komasacije, postupak izlaganja podataka katastra nepokretnosti traje neopravdano dugo, iako su rešenja o raspodeli komasacione mase osnov za upis u katastar nepokretnosti i prihvatljivo je automatsko preuzimanje podataka komasacije u katastar nepokretnosti. Realnost je da se u katastru nepokretnosti provede izvestan broj promena nakon otpočinjanja komasacije, a dešava se i provođenje različitih promena na istim nepokretnostima, i to jedne u katastru nepokretnosti, a drugačije pred komisijom za komasaciju. Paralelan rad dve institucije otvara mogućnost zloupotreba i grešaka, što je neophodno urediti zakonskim odredbama. Dug proces osnivanja katastra nepokretnosti nakon komasacije onemogućava vlasnike parcela da nesmetano raspolazu svojom imovinom i da ostvare sva prava, za koja imaju osnova, pred drugim organima, a za koji postupak je potreban list nepokretnosti, kao izvod iz baze katastra nepokretnosti. Osim vremenskog, i finansijski momenat treba da ima značaj kod razmišljanja o komasaciji i katastru nepokretnosti. Poželjno je isključiti nepotrebno finansiranje komisije za izlaganje podataka katastra nepokretnosti i prava na njima nakon rada komisije za komasaciju. S obzirom da su rešenja o raspodeli komasacione mase osnov za upis u katastar nepokretnosti, odnosno da se katastar nepokretnosti obnavlja po podacima katastra nepokretnosti, praktično se isti podaci izlažu dva puta, prvi put kroz rešenja o raspodeli komasacione mase, a drugi put kroz izlaganje podataka katastra nepokretnosti. S obzirom da je finansiranje kompletne komasacije (koja se okončava upisom u katastar nepokretnosti) u nadležnosti lokalne samouprave, to je i finansiranje komisije za izlaganje podataka o nepokretnostima na teretu lokalne samouprave.

Nakon donošenja rešenja o raspodeli komasacione mase, život teče dalje na komasacionom području, dešavaju se prometi, rešavaju ostavinski postupci itd. Što je duži period od trenutka donošenja pravosnažnih rešenja o raspodeli komasacione mase do početka izlaganja podataka o nepokretnostima i postupka obnove katastra nepokretnosti, to je veći broj promena na nepokretnostima u komasacionom području, pa komisija za izlaganje podataka o nepokretnostima ulazi u postupak održavanja premera, što dodatno produžava trenutak obnove katastra nepokretnosti.



Iskustvo je pokazalo da postoji potreba da se nakon donošenja pravosnažnih rešenja o raspodeli komasacione mase, istovremeno sa prijemom elaborata komasacije primi i katastarski operat katastra nepokretnosti, odnosno, da se upis prava izvrši automatski, bez dodatnog izlaganja podataka o nepokretnosti i pravima na njima, s obzirom da su rešenja o raspodeli komasacione mase osnov za upis u katastar nepokretnosti. Ovakva izmena metodologije obnove katastra nepokretnosti zahteva određene preduslove.

Kao prvo, **neophodno je isključiti paralelnu nadležnost na komasacionom području: lokalnog katastra na održavanju katastra nepokretnosti i komisije za komasaciju na sprovođenju komasacije. Sva nadležnost za provođenje promena na komasacionom području, do donošenja pravosnažnih rešenja o raspodeli komasacione mase treba da pripada komisiji za komasaciju, a nakon prijema elaborata komasacije i obnove katastra nepokretnosti, nadležnost za poslove održavanja katastra nepokretnosti se vraća lokalnom katastru.**

Kao drugo, **neophodno je da komisija za komasaciju odredi upis tereta, koji su preuzeti iz katastra nepokretnosti (stanja pre komasacije), u odnosu na nepokretnosti nakon komasacije, odnosno da rešenje o raspodeli komasacione mase sadrži sve neophodne podatke za upis u katastar nepokretnosti, uključujući i podatke o vrsti zemljišta, vrsti svojine i teretima.**

Mogućnost koja se sve češće koristi je donošenje odluke da komasaciono područje obuhvata celu katastarsku opštinu, pri čemu se premer građevinskog rejonu vrši kroz premer faktičkog stanja u komasacionom području i obuhvaćen je rešenjima o raspodeli komasacione mase. Ukoliko bi se usvojilo da se obnova katastra nepokretnosti vrši automatskim preuzimanjem podataka iz rešenja o raspodeli komasacione mase, a bez dodatnog izlaganja podataka nepokretnosti, i ako bi rešenjima o raspodeli komasacione mase bio obuhvaćen i građevinski rejon, to bi značilo značajno ubrzanje postupka.

U tom smislu, potrebno je razmisliti o tome da **otpočinjanjem komasacije svu nadležnost po pitanju nepokretnosti na komasacionom području ima komisija za komasaciju, do donošenja pravosnažnih rešenja o raspodeli komasacione mase. Istovremenom sa donošenjem rešenja o raspodeli komasacione mase,** podaci se preuzimaju u katastarski operat katastra nepokretnosti, koji stupa na snagu istovremeno sa prijemom elaborata komasacije. Ovim datumom, dalja nadležnost za održavanje premera i katastra nepokretnosti treba da pripada Republičkom geodetskom zavodu - Službi za katastar nepokretnosti. S obzirom da je Republički geodetski zavod nadležan za prijem elaborata i katastra nepokretnosti, i da su po Pravilniku o sistematizaciji radnih mesta u Republičkom geodetskom zavodu oba u nadležnosti organizacione jedinice nadležne za vršenje nadzora, nema prepreka da se ovaj postupak skрати, ali je neophodno usklađivanje zakonske regulative sa ovakvim predlogom.



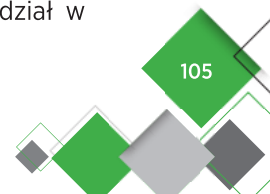
Popularizacija komasacije kao mere sa višestruko pozitivnim uticajem na teritoriju i društvo

S obzirom na značaj koji ima komasacija, kao instrument za razvoj ruralnih područja i poljoprivrede, sa efektima na vlasnike zemljišta, kao učesnike komasacije, lokalnu samoupravu i društvo u celini, **potrebno je uložiti više energije i resursa na popularizaciji ove mere poljoprivredne politike.** Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede – Uprava za poljoprivredno zemljište, Pokrajinski sekretarijat za poljoprivredu, vodoprivredu i šumarstvo i Republički geodetski zavod, kao institucije u čijoj je nadležnosti praćenje realizacije komasacije, kao oblasti državnog premera čija je realizacija od državnog interesa i mere razvoja ruralnih područja i poljoprivrede, ne treba da budu jedine koje će promovisati značaj komasacije. Komasaciju ponovo treba utvrditi kao zadatak od nacionalnog značaja, a zatim i okupiti resurse potrebne da bi se kao takva i tretirala. To uključuje naglasak na informisanju i edukaciji, a zatim i obezbeđivanje stručne podrške lokalnoj samoupravi i izvođačima radova na komasaciji. Tek nakon toga ćemo dobiti sistem koji je sposoban da apsorbuje dodatna finansijska sredstva koja je potrebno opredeliti za komasaciju i da ih upotrebi na optimalan način.

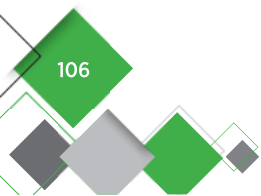


LITERATURA

- Berkum, S. van and Bogdanov, N. (2012). *Serbia on the road to EU accession. Consequences for agricultural policy and the agri-food chain*. CABI Publishing.
- Blarel, B, Hazell, P, Place, F. and Quiggin, J. (1992), *The economics of farm fragmentation: evidence from Ghana and Rwanda*, World Bank Economic Review, No 6, p. 233–254.
- Branković, S, Drašković, B. i Parezanović LJ. (2016). *Novi modeli i perspektive komasacije zemljišta u procesu održivog razvoja*, simpozijum Apeldron, Holand.
- Cakić, J. i Mihajlović, R. (2016). *Koncept sprovođenja komasacije u Republici Srbiji*, Tehnika - Naše građevinarstvo, br. 70, Beograd.
- Cay, T, Ayten, T. and Iscan, F. (2010). *Effects of different land reallocation models on the success of land consolidation projects: Social and economic approaches*, Land use policy, 27(2), 262-269.
- Crecente, R, Carlos, A. and Urbano F. (2002). *Economic, social and environmental impact of land consolidation in Galicia*, Land use policy 19.2: 135-147.
- Demetriou, D. (2014). *The Development of an Integrated Planning and Decision Support System (IPDSS) for Land Consolidation*, Heidelberg: Springer International Publishing.
- Demetriou, D, Stillwell, J. and See, L. (2012). *Land consolidation in Cyprus: why is an integrated planning and decision support system required?* Land use policy 29.1 (2012): 131-142.
- Đikić, G. (2016). *Uticaj komasacije na produktivnost poljoprivrednog zemljišta*, Geodetska služba br. 122. Beograd: Republički geodetski zavod.
- Gogić, P. (2009). *Teorija troškova sa kalkulacijama: u proizvodnji i preradi poljoprivrednih proizvoda*. Beograd: Poljoprivedni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Hartvigsen, M. (2006), *Land Consolidation in Central and Eastern European Countries*. TS-71 Global Land Tenure-Challenges and Innovations. Munich, Germany.
- Hiironen, J. and Riekkinen, K. (2016), *Agricultural impacts and profitability of land consolidations*, Land Use Policy 55 (2016).
- Hristov, J. (2009), *Assessment of the impact of high fragmented land upon the productivity and profitability of the farms*, SLU, Department of Economics.
- Ivković M. i dr. (2010), *Komasacija zemljišta i ruralni razvoj*, Geod. List 2010, 4.
- Janovska V, Simova P, Vlasak J and, Sklenicka P. (2017): *Factors affecting farm size on the European level and the national level of the Czech Republic*. Agric. Econ. – Czech, 63: 1–12.
- Jedrejek, A, Szymański, L. and Woch, F. (2014). *Evaluation of the Plot Size (Farm Land) of Family Agricultural Holdings and the Needs for Land Consolidation in Poland*, nr IV/1/2014, Polska Akademia Nauk, Oddział w Krakowie, s. 1111-1125.



- Marinković, G. (2015). [Prilog razvoju metodologije optimizacije radova i tačnosti u projektima komasacije](#), doktorska disertacija, Univerzitetu Novom Sadu - Fakultet tehničkih nauka.
- Marinković, G., Trifković, M. i Lazić, J. (2014). [Analiza razvoja komasacije u Republici Srbiji](#), Zbornik radova građevinskog fakulteta 26, Beograd.
- Marošan, S. (2013), [Definisanje vrednosnog okvira za ocenu zemljišnih komasacionih sistema](#), Univerzitet u Beogradu, Građevinski fakultet.
- Mihajlović, R. (2010). [Uređenje zemljišne teritorije komasacijom](#). Beograd: Univerzitet u Beogradu, Građevinski fakultet.
- Miranda, D. et al. (2006), [Land consolidation in inland rural Galicia, N.W. Spain, since 1950: An example of the formulation and use of questions, criteria and indicators for evaluation of rural development policies](#), Land Use Policy 23 (2006).
- Muchová, Z. and Jusková, K. (2017). [Stakeholders' perception of defragmentation of new plots in a land consolidation project: Given the surprisingly different Slovak and Czech approaches](#), Land use policy 66 (2017): 356-363.
- Munćan, P., Todorović, S., Munćan, M. (2014). [Profitabilnost porodičnih gazdinstava usmerenih na ratarsku proizvodnju](#). *Ekonomika poljoprivrede*, 61(3), 575-585.
- Republički geodetski zavod (2003). [Komasacija u Srbiji 1860-2003](#), Beograd.
- Republički geodetski zavod (2007). [Analiza potrebe uređenja poljoprivrednog zemljišta komasacijom na teritoriji AP Vojvodine](#), Beograd.
- Sengupta, N. (2006). [Fragmented Landholding, Productivity, and Resilience Management](#), Environment and Development Economics, 11(4), 507-532.
- Tenkanen, A. (1994), [Environmental aspects of land consolidation](#), Commission 7/Paper TS 704.3. FIG/XX Congress, Melbourne Australia 1994.
- Vitikainen, A. (2004). [An Overview of Land Consolidation in Europe](#), Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research VOL 1, 2004.



CIP - Каталогизација у публикацији -
Народна библиотека Србије, Београд

332.2(497.11)

KOMASACIJA kao neiskorišćeni potencijal : efekti primene, prepreke
i mogući značaj komasacije poljoprivrednog zemljišta u Srbiji /
[Dušan Vasiljević...[et al.]. - Beograd : Nacionalna alijansa za lokalni
ekonomski razvoj, 2018 (Beograd : Birograf). - graf. prikazi, tabele. -
114 str. ; 21 x 21 cm

Tiraž 300. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. -
Bibliografija:
str. 113-114.

ISBN 978-86-80128-04-7

1. Васиљевић, Душан [аутор]

а) Пољопривредно земљиште - Комасација - Србија COBISS.SR-
ID 270029580

NALED

Makedonska 30/VII, Beograd, Srbija

011 33 73 063 | naled@naled.rs

www.naled.rs